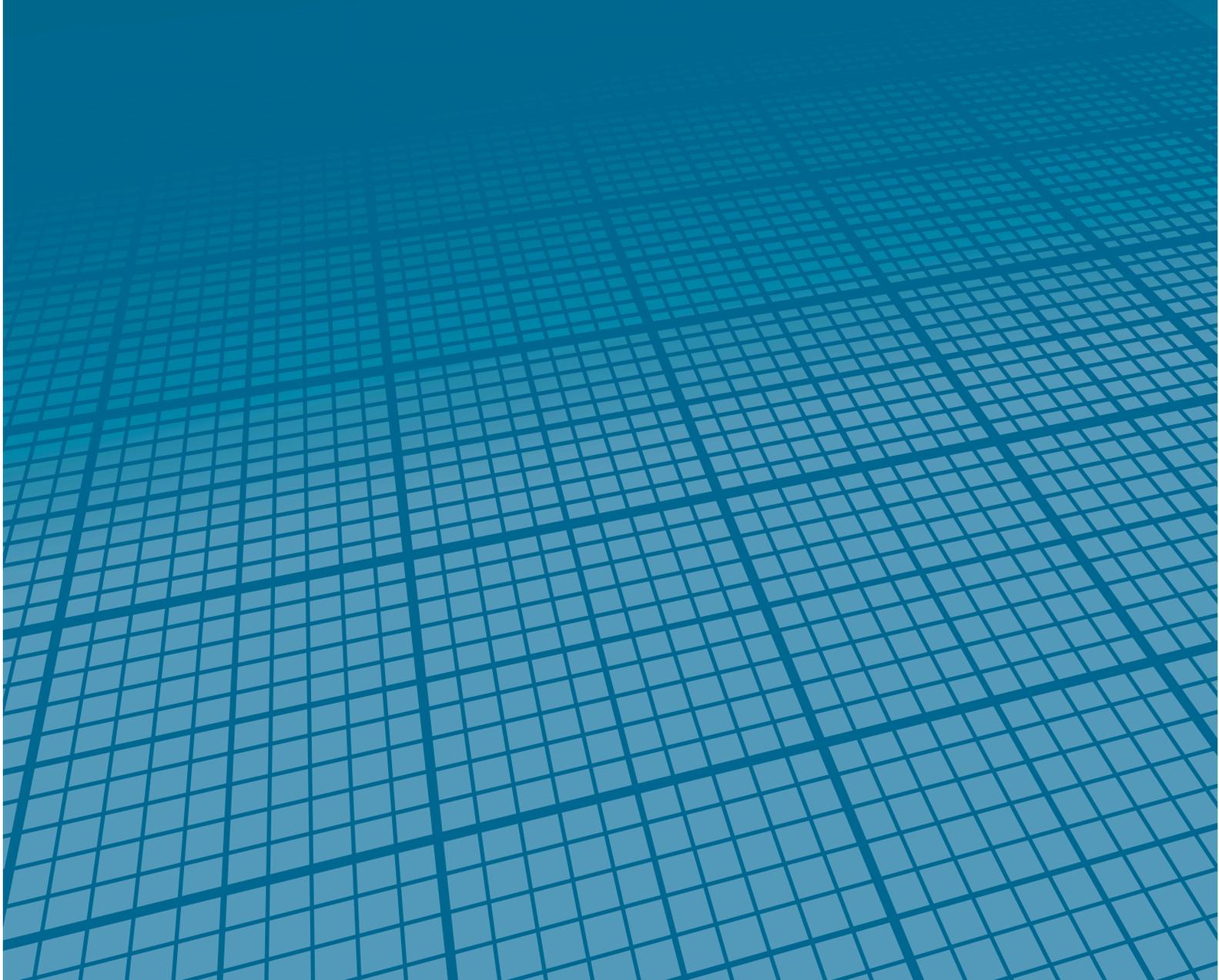


# LA REGION





## Pensar la Región

### A Silent Security "system" for a Discordant Hemisphere

Hal Klepak\*

#### Introducción

La característica saliente de las Américas en el 2007 es ciertamente su discordancia como región. Se han ido los días de discursos de alto vuelo anunciando proyectos de integración económica. Se han ido los días de propuestas para una coordinación política de amplio espectro, en el tema que fuera, entre los Estados del hemisferio. Y dentro de este contexto, se han ido los días de mayor progreso en el campo de la defensa y la seguridad (o al menos de hablar de ello).

En lugar de ello, los miembros de la familia interamericana nos encontramos con amplias y profundas divisiones que parecen decir "aquí de familia no hay nada." Los Estados Unidos se oponen visceral y automáticamente a cualquier propuesta doméstica de reforma o iniciativas internacionales acerca de la Venezuela de Hugo Chávez, y ese Presidente devuelve el favor con ataques feroces sobre el hegemon regional (aunque mayormente verbales). Aunque menos dramáticamente, Washington expresa de la misma manera su desagrado con la mayor parte del programa de reforma y la acción internacional del Presidente de Bolivia Evo Morales. Este desagrado es también (aunque de una forma más discreta) rechazado por el gobierno boliviano, en su determinación -según expresa- por terminar con las relaciones coloniales que están en la base de su economía. Y, aunque mucho más sutilmente, los Estados Unidos están claramente poco felices con las tendencias de izquierda o populistas que llevaron al poder a Correa en Ecuador o a Ortega en Nicaragua. Si el gigante del norte ya estaba preocupado por las ten-

■ La característica saliente de las Américas en el 2007 es ciertamente su discordancia como región.

\*Professor of Latin American History and Strategic Studies, Royal Military College of Canada. Texto original en inglés. Traducción del Editor.

dencias en los relativamente moderados Argentina y Brasil, no ha estado callado acerca de la llegada de los que considera radicales en ningún lugar del mundo.

Entretanto, la República Dominicana mira con recelo eventos y líderes en el vecino Haití; la guerra civil continúa en Colombia complicando sus relaciones con todos sus vecinos (especialmente Ecuador y Venezuela); México se inflama con las restricciones fronterizas norteamericanas y otras tensiones, a pesar de la cercana relación que tienen en general; el conflicto cubano-norteamericano no muestra signos reales de disminución; y aún en Centroamérica (unida como nunca antes desde los inicios del siglo XIX) brotes ocasionales nos recuerdan la persistente desconfianza entre los Estados de la región. Todo esto ocurre con el telón de fondo del masivo (sino absoluto), desaceleramiento de la iniciativa de implementar el libre comercio en todo el hemisferio, y del estancamiento de tres propuestas, esencialmente antagónicas en gran parte de su alcance, en lo que se refiere al tema de hacia dónde debería ir el hemisferio, y cómo llegar allí cuando se incluye a la integración económica.

NAFTA es en la mayoría de los sentidos, un éxito para sus tres socios originales (Estados Unidos, Canadá y México), y ha concitado el interés de la franja norte de los Estados del hemisferio. Pero ha sido contrarrestado no sólo por la bien conocida iniciativa de MERCOSUR en el sur, sino también por el ALBA, profundo proyecto de reforma propuesto por Venezuela, respaldado por Cuba y bien visto por Ecuador. MERCOSUR, más allá de incorporar a Caracas recientemente, aún no ha sido capaz de tentar a Chile y a Bolivia de unirse totalmente (aunque tienen status de miembros asociados). Tampoco ha sido suficientemente exitoso como para inducir a Colombia o a cualquiera de los países de la franja norteña, incluyendo a Centroamérica y Caribe, a arriesgar sus posibilidades de incorporarse al NAFTA uniendo su suerte con la opción sureña.

Difícilmente podría, entonces, sorprendernos que este contexto se vea reflejado en un sistema de seguridad hemisférico que se manifiesta irrelevante o aún silencioso, para la mayoría de los asuntos de defensa y seguridad que tienen peso en la región. A pesar de los peligros reales de que la fuerza sea utilizada en el acertijo Cuba-Estados Unidos (altamente volátil en este tiempo de potencial cambio en Cuba), el sistema nunca discute la cuestión. A pesar de las dimensiones internacionales del conflicto interno colombiano, tampoco lo hace. La situación entre República Dominicana y Haití, para incomodidad de aquélla, nunca consigue una audiencia real en los círculos hemisféricos, especialmente cuando se trata de cuestiones de defensa y seguridad. Los asuntos entre México y Estados Unidos se mantienen en un nivel totalmente bilateral, y nunca se tratan a través de los órganos hemisféricos. Y si los asuntos centroamericanos a veces consiguen que se les eche un vistazo donde al menos se muestra algún interés hemisférico en ellos, ciertamente no es el caso de las Falkland/Malvinas (cuyo 25 aniversario fue en abril de 2007), ni de los temas de Venezuela-Estados Unidos, los de Bolivia-Estados Unidos, los de Bolivia-Chile, ni de muchos asuntos merecedores de atención.

■ El contexto se ve reflejado en un sistema de seguridad hemisférico que se manifiesta silencioso para la mayoría de los asuntos de defensa y seguridad que tienen peso en la región.



## El lado positivo (matizado)

Por supuesto que no todo está perdido, ni todo el panorama es sombrío. Resulta fácil olvidar, en este contexto actual, cuánto se ha progresado en las últimas décadas en lo que se refiere a la seguridad interamericana. La resolución de la rivalidad entre los gigantes regionales Argentina y Brasil, que era de larga data, central y altamente preocupante, es un logro destellante en la historia del hemisferio, pero en verdad debe decirse que el sistema interamericano tuvo poco que ver con este feliz resultado. La finalización de los temas fronterizos entre Ecuador y Perú -persistentemente problemáticos, que han sido la causa de conflicto armado en fecha tan reciente como 1995-, tuvo ciertamente un sostén esencial por parte de miembros del sistema, aún cuando otra vez debe admitirse que el sistema como tal estuvo bastante al margen.

El desenredo de la madeja de los conflictos fronterizos históricos entre Chile y Argentina también debe ser considerado como una serie de eventos, profundamente importante, en la historia del hemisferio. También en este caso las acciones fueron casi exclusivamente en un nivel bilateral, al igual que en el de Chile-Perú. Sin embargo, es casi indudable que en todos estos casos las tendencias políticas y militares del hemisferio proveyeron un contexto propicio para estos progresos. Aún en Centroamérica, donde el conflicto y la desconfianza han dado paso en la mayoría de los sentidos a un ambiente de cooperación y hasta de unidad, el papel de la OEA y del sistema interamericano de seguridad ha sido infinitamente menor en la creación de este contexto positivo, que aquel que tuvieron las Naciones Unidas.

Hemos hecho entonces progresos tremendos en la resolución de muchos asuntos, de inmenso interés para la seguridad del hemisferio, y el sistema interamericano fue parte de la creación del contexto necesario para tales progresos. Pero no sería totalmente honesto decir que tuvo mucho papel en el desarrollo efectivo de los eventos que condujeron a esos resultados favorables. En realidad, el sistema ha estado allí para apoyar, pero invitando raramente a hacerlo. Y ello se debe seguramente (al menos en gran parte), al hecho de que la mayoría de los problemas de seguridad y defensa de las Américas son más bien subregionales o bilaterales, antes que de un alcance más amplio.

Debería también hacerse alguna referencia a los elementos positivos de los cambios que la arquitectura hemisférica ha hecho para lidiar con el conflicto. Después de que permanecieran muchos años en el limbo, desde 1991 y luego del fin de la guerra fría, ha sido al menos otra vez posible que los temas de defensa y seguridad se discutan en el nivel hemisférico, y específicamente en la OEA. Fue justamente en ese año cuando se dio un primer paso, para volver a considerar esta clase de elementos esenciales para cualquier región ávida de desarrollo: se estableció una Comisión de Seguridad Hemisférica Ad Hoc. A los cuatro años se convirtió en comisión permanente, objetivo imposible de plantear una década antes. Al mismo tiempo (por iniciativa de Estados Unidos pero en general bien recibida), se generó una serie de Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, que aún permanece, y que realiza reuniones bianuales con sede en un

■ Por supuesto que no todo está perdido, ni todo el panorama es sombrío. Resulta fácil olvidar, en este contexto actual, cuánto se ha progresado en lo que se refiere a la seguridad interamericana.

país miembro de la OEA. Reúne a ministros que, si ella no existiera, podrían tal vez nunca encontrarse, y provee un contexto favorable para la cooperación. Dadas las sucesivas reuniones que se realizaron, al poco tiempo la OEA organizó una conferencia más relevante sobre Seguridad en las Américas, ya a un nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. Ella podría empezar a manejar la mirada de desafíos no tradicionales que la región enfrentaba en el campo de la defensa y seguridad, los cuales se ubicaban más en la competencia de otras agencias del Estado, que en la de los Ministros de Defensa.

Esto era a menudo particularmente cierto en el caso de los "nuevos" problemas, tales como el comercio ilegal internacional de drogas, la inmigración ilegal, el terrorismo, el crimen internacional, las epidemias, los desastres naturales, la defensa de la democracia y las relaciones entre civiles y militares, y varios más que de ninguna manera caen automáticamente dentro del acápito referido a Ministros de Defensa en estados democráticos. La reunión finalmente se celebró en el 2003 en la ciudad de México, y sí arrojó guías para la coordinación de esfuerzos, además de apelar a una mejor coordinación entre Estados para estos asuntos de seguridad no tradicionales. Pero mostró (otra vez) que si bien los Estados del hemisferio podían decidir sobre una lista de preocupaciones comunes, cuando llegaba el momento de ver cómo encararlas y cuál debía ser el orden de prioridades, el resultado era el debate, en ocasiones áspero.

En un proceso igualmente alentador pero cargado de dificultades, se puso al día el plan de estudios del Colegio Interamericano de Defensa, purgando su excesivo énfasis de guerra fría. Florecieron iniciativas regionales tales como el Sistema Regional de Seguridad en el Caribe oriental del Commonwealth, y el Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica. Esta última tendencia se vio reforzada por la serie de éxitos en la resolución de conflictos bilaterales que antes se mencionara. Y, más recientemente, el irritante tema de dónde debía ubicarse a la Junta Interamericana de Defensa (JID) en la arquitectura regional fue al menos abordado; como resultado la Junta comprometió un "vínculo jurídico" como una agencia de la OEA. Volveremos a este punto, pero es aquí importante resaltar que si bien este vínculo se alcanzó, el mandato real de la Junta es menos que claro para la mayoría de los observadores.

## Intentos bloqueados y reforma real

La entrada como miembros (primero a la OEA, y luego a la JID) de Canadá y de otras naciones del Commonwealth, había enfatizado la necesidad de reforma del sistema interamericano de seguridad, si se lo iba a hacer funcionar. En la OEA varios embajadores, tempranamente encabezados por el argentino Hernán Patiño-Mayer, encabezaron demandas para la reforma de un sistema que había probado ser enteramente irrelevante en los '70 y '80, y que corría el riesgo de hacer lo mismo en un futuro incierto. Sus esfuerzos estimularon la mayoría de los resultados que se consiguieron, en lo que concernía a una arquitectura hemisférica.

Los Estados del Commonwealth venían, sin embargo, de una tradición de defensa diferente a la de aquellos acostumbrados al orden hemisférico hasta el

■ La entrada de nuevos miembros a la OEA había enfatizado la necesidad de reforma del Sistema Interamericano de Seguridad.



momento conocido. En la tradición del Commonwealth británico, para las formaciones canadienses era un procedimiento absolutamente estándar tener dentro de su comando o bajo él, a unidades británicas, australianas, neozelandesas y otras. Lo mismo se aplicaba a los otros países y especialmente, por supuesto, a la madre patria. Si bien el Reino Unido era ciertamente el miembro más poderoso de la "familia", no existía en décadas recientes una tradición de dominación por parte de Londres, hasta el punto del control absoluto de la logística, cursos, doctrina, o cualquiera de los muchos elementos de los asuntos militares. Esto se acentuaba, en los canadienses, por su experiencia en la OTAN, donde menos de la mitad de los comandos generales eran conducidos por oficiales norteamericanos, y donde la mayoría de los cuarteles generales y escuelas estaban localizados en otros países miembros que no eran los Estados Unidos.

Estos países tuvieron una gran dificultad para ajustarse a un sistema completamente dominado por un miembro, cuyos oficiales sostenían *todas* las posiciones de comando en las instituciones del sistema, cuyas instituciones estaban *todas* en territorio norteamericano, cuya logística era en un *todo* parte y parcela del sistema logístico de las fuerzas norteamericanas, y donde las relaciones de defensa bilaterales (bajo los famosos MAP, Pactos de Asistencia Mutua de los '50), producían un sistema de seguridad interamericano paralelo, real y discutiblemente más importante, dominado por un estilo de "centraliza y habla" por los Estados Unidos, absolutamente reñido con la práctica del Commonwealth, y especialmente de la OTAN. Esto era una receta para el descontento, si no para el desastre.

No sorprendentemente, fueron esos países los que más clamaron por la reforma. Canadá particularmente requirió no solamente por un currículo revisado para el CID (lo cual consiguió en corto tiempo). También demandó por una presidencia rotativa para la JID, o al menos, la posibilidad de una sede rotativa que permitiera aunque fuera en teoría que otros países la alojaran, en algún momento; por posiciones electas en el caso de algunas que eran clave en la Junta, y otras pequeñas reformas. Si bien hubo algún éxito en el tema de elecciones y presidencias rotativas, de hecho hubo poco en lo que se refiere a una reforma mayor. Las propuestas para modernizar la Junta y reducir el dominio de los EE.UU. fueron abrumadoramente rechazadas por los propios latinoamericanos, por razones en las que los historiadores deberán ahondar. Ulteriores reformas fueron rápidamente postergadas. Sólo la iniciativa de la OEA para finalmente tener un vínculo jurídico con la JID pudo ser contada como un logro importante, y aún en ese tema la renuencia para dar a la Junta un papel real disminuyó masivamente la utilidad de la reforma. Ello se observó en la Conferencia de Ministros de Defensa de Managua, en 2006, cuando los Estados miembros no desearon siquiera estudiar la posibilidad de que la Junta pudiera ayudar, a pequeños Estados, a albergar ese gran evento, con la complicada y costosa administración que supone.

■ Sólo la iniciativa de la OEA para finalmente tener un vínculo jurídico con la JID pudo ser contada como un logro importante, y aún en ese tema la renuencia para dar a la Junta un papel real disminuyó masivamente la utilidad de la reforma.

1 "Hub and spokes" en el original.

## Silencio, porque la otra opción es discordancia

La realidad es que la inhabilidad del sistema hemisférico para estar presente en forma importante en la vital área de la defensa y la seguridad, es meramente un reflejo de divisiones más amplias que plagan en este momento la región. Los EE.UU. desean ver un sistema mucho más eficiente, capaz de responder rápidamente y sin fisuras, a sus necesidades de apoyo en la región y en el mundo. Pero la mayoría de los países latinoamericanos no confía actualmente lo suficiente en Washington y en sus objetivos regionales o mundiales, como para involucrarse en iniciativas militares norteamericanas, en general o localmente. De esta manera, podemos estar ante una brecha insalvable, que refleja contextos históricos y actuales.

Desde los comienzos, en los '1880, los objetivos de EE.UU. y los de otras naciones americanas chocaron, en lo que se refería a un sistema regional. Al comienzo, Washington deseaba en particular excluir la influencia europea en las Américas, queriendo el Panamericanismo como una ideología, y a la Unión Panamericana como la institución que trabajaría en pos de este objetivo. No es necesario decir que la mayoría de los países latinoamericanos (precavidos de un excesivo control de EE.UU.), querían exactamente lo opuesto, especialmente cuando se trataba de la influencia europea.

Los eventos fundamentales que temporalmente cambiaron esto fueron la Política del Buen Vecino (1934-54), que mostró a un Estados Unidos tolerante de la reforma democrática en la región y con deseos de trabajar sobre las bases del respeto mutuo y la no intervención; y la Segunda Guerra Mundial, cuando los latinoamericanos devolvieron tales políticas positivas con un apoyo a ese país en guerra, inimaginable antes de 1934. Tan es así que fueron los latinoamericanos quienes presionaron en Chapultepec (1945), por un acuerdo de defensa para el hemisferio cuando la guerra terminó, permanente, para el tiempo de paz. Una asombrosa victoria para la política norteamericana, tal vez única en la larga y variada relación entre los EE.UU. y sus vecinos del sur.

El fin de la tal política, y los desagradables años de la guerra fría, significaron también el fin de ese nivel de confianza. Y cuando al denso peso de la historia (especialmente del rol del sistema durante la guerra fría), se le agrega el rechazo de casi todos los Estados de las Américas hacia políticas recientes y clave del gobierno norteamericano, se hace simplemente imposible imaginar la aprobación de un sistema que podría hacer más fácil a Washington movilizar apoyo para actividades militares, con las cuales gran parte del tiempo la mayoría de los países de la región estarían en desacuerdo (y a menudo, virulento).

## Conclusiones

En este contexto, no sorprende que en este momento se pueda lograr poco progreso en la construcción de una asociación de defensa más efectiva en el hemisferio. Económicamente, el hemisferio se divide dramáticamente entre Estados que favorecen a una u otra de las tres grandes opciones que existen, para ellos y para su futuro: NAFTA, MERCOSUR, ALBA. Políticamente, las grietas acer-

■ No sorprende que en este momento se pueda lograr poco progreso en la construcción de una asociación de defensa más efectiva en el hemisferio.



ca de qué clase de futuro debería estar construyéndose son simplemente colosales. Y por lo tanto, en el campo de la defensa y seguridad (central en el frente político), la idea de un sistema de seguridad más activo y con capacidad de respuesta es, en este momento, un anatema.

Seguramente se necesita repensar hacia dónde queremos ir y qué es aceptable para nosotros. El involucramiento rápido, sostenido, dramático, de América Latina en la resolución de la actual crisis en Haití, es un ejemplo de lo que podría y puede hacerse, si existe respeto mutuo y un deseo real de cooperación. Pero todos los observadores acuerdan en que existió poco de la coordinación que hubiera sido suficiente, en el nivel hemisférico, para este despliegue. En realidad, su propio éxito ha proclamado la necesidad de mecanismos y procedimientos hemisféricos más efectivos, para una rápida respuesta.

Cuando las naciones no sienten que quieren responder, sin embargo, es poco lo que se puede hacer. Y en este momento, este es el caso. Así, es probable que veamos menos y no más cooperación real en defensa, en los años siguientes, y que el progreso sobre una arquitectura de seguridad hemisférica hecho hasta ahora sea todo lo que pueda esperarse, hasta que los tiempos cambien en forma importante. Países con el mismo parecer pueden aún operar juntos en estos tiempos agitados. Los Estados Unidos pueden ser capaces (como con Irak), de persuadir a algunos países en el nivel bilateral, para que contribuyan a coaliciones lideradas por ellos en la arena mundial. Pero si ello meramente refuerza los puntos de vista latinoamericanos, acerca de que la cooperación en estos campos con los Estados Unidos es *el* signo de su subordinación a ese poder, entonces ese apoyo puede bien representar una victoria pírrica; así como un deseo real de proveer tal amistosa ayuda puede bien llegar a ser menos, y no más, penetrante en las Américas.

## Integración y seguridad en un nuevo regionalismo

**Pablo Celi\***

■ En América Latina se desarrollan procesos políticos y económicos que prefiguran el apareamiento de un nuevo regionalismo, manifiesto en los diversos esquemas de integración y en las actuales tendencias de seguridad regional. Más allá de las convocatorias hemisféricas, propias del denominado sistema interamericano, la desagregación de la región ha sido la constante de una integración multicéntrica, sujeta a dinámicas heterogéneas, determinadas por la asimetría estructural, económica, social, política y militar de los países. En este contexto, se ha

■ En América Latina se desarrollan procesos políticos y económicos que prefiguran el apareamiento de un nuevo regionalismo,

\* Universidad Central del Ecuador

abierto el debate sobre un nuevo concepto de lo regional, tanto desde el punto de vista de la identidad, como de la proyección económica y geoestratégica de los países y sus sociedades.

Una perspectiva de integración regional diferente se proyecta desde los países de América del Sur frente a los de América del Norte. No se trata únicamente del progresivo distanciamiento entre los modelos políticos, económicos y sociales, sino de un proceso de búsqueda y definición de una identidad sudamericana, que propende a una reestructuración de las relaciones continentales.

Mientras en el norte avanza una integración silenciosa (a partir del TLCAN y las condiciones que impone su dinámica a México y Canadá, por su mayor proximidad con los Estados Unidos), en Sudamérica se desarrollan tendencias alternativas y, en algunos casos, contrapuestas, que parecen avanzar hacia un modelo regional propio.

La nueva integración sudamericana surge como consecuencia del desmembramiento del esquema hemisférico y de la resistencia a la extensión continental de la integración hacia el norte, bajo hegemonía de los Estados Unidos. En las renovadas tendencias integracionistas se plasma también la realidad geopolítica de la región, en un momento en que han crecido los disensos en lo económico (en relación con el modelo de integración hemisférica del ALCA), y en los aspectos de seguridad, dada la inviabilidad regional del modelo basado en la estrategia global antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcóticos. En una perspectiva geoestratégica, el nuevo regionalismo responde también a los conflictos del viejo ordenamiento interamericano: la crisis sistémica de la OEA, la inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y la tendencia a la subregionalización de los esquemas de seguridad, a partir de la localización diferenciada de conflictos.

■ Los esquemas de integración de mercados en la región, se reactivan como espacios de salvaguarda frente a problemas de inserción desventajosa de economías nacionales, poco competitivas, en los ciclos globalizadores del comercio internacional.

## Redimensionamiento de la integración regional

En la última década, los esquemas de integración de mercados en la región, se reactivan como espacios de salvaguarda frente a problemas de inserción desventajosa de economías nacionales, poco competitivas, en los ciclos globalizadores del comercio internacional. Bajo el impulso de las políticas transformadoras presentes en varios países de Sudamérica, procesos de integración muy diferentes en su dimensión económica, política e institucional convergen en un nuevo regionalismo, aún incipiente, en medio de las tensiones entre el *continentalismo bilateralista*, y los enfoques *subregionales* de los estados sudamericanos.

Surge progresivamente una compleja *regionalización en red* que abarca desde los tradicionales bloques de área CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA hasta el mayor y más reciente proyecto subcontinental, la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuya perspectiva está sujeta a la compleja y lenta convergencia de dos procesos de integración diferentes (el MERCOSUR y la CAN), poco consolidados, con dinámicas contradictorias y significativas distancias institucionales y de modelo.

La construcción de un nuevo espacio subcontinental integrado demanda la progresiva nivelación de las economías nacionales y subregionales, no solamen-



te desde un principio de solidaridad, sino como una condición para la configuración de una zona de mercado equilibrada, propicia para el desarrollo de la complementariedad y especialización en la estructura de los procesos productivos, con un equitativo aprovechamiento de los recursos energéticos e infraestructura, y una distribución mejor proporcionada de los beneficios de la integración.

En este sentido, un aspecto fundamental en el proceso de configuración del nuevo regionalismo está en la revalorización del espacio regional para la consolidación de proyectos nacionales, en cuanto los mecanismos de integración potencian las capacidades de los Estados frente a relaciones de hegemonía y la coordinación para acciones políticas en foros multilaterales, respaldando una mayor autonomía en las decisiones de política exterior.

### **Redefiniciones estratégicas y desplazamiento del eje geopolítico**

La articulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica es aún muy limitada en los nuevos modelos de integración. Sin embargo, ésta avanza junto al progresivo alejamiento de Sudamérica de la visión estratégica hemisférica.

En el proceso de reestructuración de las relaciones regionales, la integración constituye un mecanismo para elevar el peso estratégico de la región, redefinir su orientación e impulsar un cambio del eje de la seguridad continental. Los diversos esquemas desarrollan el supuesto de articular los acuerdos económicos a una mayor integración política, a fin de que la integración comercial constituya un factor para una política exterior común y una oportunidad para la redefinición estratégica de los procesos políticos regionales.

En este contexto de reordenamiento estratégico, los proyectos de integración en América del Sur requieren desarrollarse también en materia de política de seguridad, incluida la cooperación militar. A partir de la Conferencia Especial de Seguridad, se han profundizado las diferencias acerca del sentido direccional de la seguridad continental, que se desplaza de la dimensión hemisférica a los espacios subregionales. Esta actual tendencia a la subregionalización de la seguridad continental se expresa en una diversidad de instrumentos de cooperación, y acuerdos de establecimiento de zonas de paz.

Pero esta desagregación de la seguridad hemisférica en escenarios subregionales responde no solamente a la correspondencia de los modelos de integración con definiciones de política exterior y de seguridad común, sino a la efectiva localización de las tensiones y conflictos. La integración subregional, como factor de un nuevo equilibrio continental, supone también la construcción de prioridades estratégicas, orientadas a elevar el rol de Sudamérica en los escenarios internacionales con una perspectiva autónoma en los asuntos de seguridad y defensa, superando el modelo bilateralista hegemónico de cooperación militar.

La unilateralidad de la política de seguridad de los Estados Unidos frente una región no prioritaria en sus acciones globales, potencia el valor estratégico del nuevo regionalismo con esquemas de integración alternativos, y su aporte a la construcción

■ La articulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica es aún muy limitada en los nuevos modelos de integración.

de un orden internacional multipolar. Ejemplo de esta búsqueda es la ampliación de su entorno extracontinental, hoy desplegado en dos perspectivas: la profundización de la interrelación con la Unión Europea, y la ampliación de los intercambios con el Asia-Pacífico. La dinámica de estos procesos evidencia que la integración comercial, en las nuevas tendencias, tanto como en su forma tradicional, compromete una proyección estratégica fundamental para la agenda política y de seguridad colectiva.

## Las relaciones cívico-militares latinoamericanas en el siglo XXI

**Louis W. Goodman\***

■ La Guerra Fría, caracterizada por la desconfianza, marcó las relaciones entre los líderes civiles y militares latinoamericanos durante el siglo XX<sup>1</sup>. Comúnmente, los líderes militares visualizaban a la clase política civil como incompetente y auto indulgente, calificándola hasta de antipatriota y aliada a los intereses extranjeros. Las frecuentes llegadas militares al poder eran, a menudo, motivadas por la percepción de que se necesitaba salvar a la nación de un liderazgo civil débil, corrupto e indisciplinado. Por su parte, los líderes civiles percibían sus propias experiencias como grandes intentos de lograr un gobierno que respondiera a la mayoría de la población, que eran imposibilitados por sectores militares asociados con las oligarquías en busca de su propio interés.

Estas frías relaciones comenzaron a descongelarse con el retorno de los regímenes civiles en los años 80, y se vieron reforzadas luego con la imposición de restricciones al posible retorno de los militares al poder, algunas de las cuales provinieron de las mismas instituciones militares. Una economía inestable, sumada a los resultados políticos obtenidos durante el pasado siglo por los gobiernos militares en América Latina, y a las divisiones internas que estas experiencias crearon en muchas de las Fuerzas, han descartado definitivamente cualquier tipo de entusiasmo por los gobiernos de facto encabezados por líderes militares.

Con el retorno de los regímenes civiles y el fin de la Guerra Fría, el tamaño de los presupuestos de las fuerzas armadas cayó sustancialmente; los Ministros de Defensa, muchos de ellos civiles, comenzaron a ser nombrados por presidentes electos popularmente; los cuerpos de trabajo de los ministerios comenzaron a estar compuestos en su mayoría por personal civil profesional; civiles y militares se permiten mutuamente cursar estudios en sus instituciones académicas; la conscripción obligatoria fue eliminada en varios de los países; las mujeres comenzaron

■ Las frecuentes llegadas militares al poder eran, a menudo, motivadas por la percepción de que se necesitaba salvar a la nación de un liderazgo civil débil, corrupto e indisciplinado.

\*Decano de la School of International Service American University. Original en inglés. Traducción del Editor

<sup>1</sup>Ver GOODMAN LOUIS W., MENDELSON JOHANNA S.R., y RIAL JUAN. *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington Books. Lexington, Massachusetts, 1990.



a unirse a las fuerzas armadas en cantidades cada vez mayores; los Libros Blancos han hecho de los presupuestos militares y de las estructuras de las Fuerzas algo cada vez más transparente; y los debates sobre asuntos relacionados a la defensa nacional son ahora frecuentemente iniciados por comisiones parlamentarias.

A pesar de que este descongelamiento aun está lejos de completarse, las relaciones cívico-militares han tomado un matiz diferente en el siglo XXI. Las fuerzas políticas progresistas ya no son abiertamente etiquetadas como aliadas a pérfidas influencias extranjeras. Las fuerzas armadas ya no ven a los gobiernos militares como la solución a los problemas nacionales. Los líderes civiles ya no temen a las cúpulas militares como barreras al progreso democrático. Esto es importante, teniendo en cuenta que las ineficiencias e inequidades (que en parte llevaron a líderes militares como el argentino Juan Carlos Onganía y el peruano Juan Velasco Alvarado a derrocar gobiernos civiles electos) aún continúan. Mientras que el crecimiento económico latinoamericano ha ido en aumento desde el año 2004<sup>2</sup>, los registros de décadas pasadas han dejado a 250 millones de latinoamericanos (sobre una población total de 600 millones) sumidos en la pobreza, con 100 millones de personas sin la posibilidad de proveerse de un techo y de la nutrición básica necesaria<sup>3</sup>. Mientras que los índices que miden la brecha que separa a ricos y pobres es de 4 a 1 en países como Suecia y Taiwán, esta brecha en América Latina es la mayor a nivel mundial, promediando un 15 a 1, con niveles que en Brasil, Guatemala, Panamá y México son superiores al 30 a 1<sup>4</sup>. Las condiciones sociales básicas han sido fuertemente deterioradas a causa de ecosistemas dañados por las fuerzas económicas; el calentamiento global; y el aumento de la criminalidad en asociación con la problemática de las drogas, que cada vez más es controlada por complejas organizaciones con vínculos transnacionales.

Mientras que las condiciones descritas en los párrafos anteriores ya no son causas para que las fuerzas armadas de América Latina busquen derrocar a gobiernos electos, ahora son estos gobiernos los que inician acciones militares para combatir los problemas mencionados. Incapaces de proveer sistemas básicos de salud y educación para los empobrecidos poblados rurales a partir de las instituciones civiles, los políticos llaman a sus tropas para sean ellas quienes los provean. Incapaces de controlar las actividades llevadas a cabo por las "mafias de las drogas" y otras formas delictivas, los políticos hacen un llamado a sus tropas para desempeñar funciones de policía. Incapaces de realizar la recolección de basura, vacunar perros y animales de granja, o de distribuir fertilizantes entre los granjeros, los políticos llaman a sus tropas para que provean servicios normalmente provistos por instituciones sanitarias y agrícolas. Los civiles latinoamericanos agradecen profusamente estos servicios brindados por sus uniformados. Pero esta clase de cobertura de las falencias civiles, sin un plan definitivo para reemplazar a militares con civiles en estos puestos, sólo

■ A pesar de que este descongelamiento aun está lejos de completarse, las relaciones cívico-militares han tomado un matiz diferente en el siglo XXI.

2 Ver CEPAL. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, 2004-2005. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.

3 Ver: USAID. *Latin America and the Caribbean 2004: Selected Economic and Social Data*. United States Agency for International Development. Washington D.C. 2005.

4 Ver *World Development Report 2006, Equity and Development*. The World Bank. Washington D.C. 2005

retrasa el día en que los ciudadanos latinoamericanos puedan ser atendidos por gobiernos que cuenten con sólidas instituciones, sostenidas por profesionales altamente calificados, que provean las bases para que sus ciudadanos puedan construir creativamente sus vidas, en un contexto de paz y prosperidad.

Mientras que los militares latinoamericanos son llamados a asumir roles que en otros contextos nacionales son enteramente llevados a cabo por civiles, América Latina continúa dependiendo de sus fuerzas armadas para que también desempeñen las funciones que son básicas de su misión: proveer a la defensa nacional, responder ante emergencias causadas por desastres naturales, y cooperar con otras naciones para confrontar enemigos comunes. Mientras la relativa merma de guerras regionales hace que la primera función sea menos importante, los militares de la región son llamados frecuentemente para responder ante desastres causados por huracanes, terremotos e inundaciones; y las naciones refuerzan sus vínculos con sus aliados de manera significativa a partir de la participación en operaciones militares conjuntas y misiones multilaterales de mantenimiento de la paz. El problema es que a veces la habilidad de llevar a cabo estos roles es debilitada por las demandas políticas que llevan a los militares a realizar acciones no relacionadas con la defensa, a menudo objetadas por parte de los jefes militares.

Los presupuestos militares latinoamericanos, bajos en comparación con naciones de otras regiones, cubren en su mayoría costos de personal asociados con los salarios de los efectivos militares, y del personal de apoyo civil. Los sueldos de los militares, así como los de la mayoría de los empleados del sector público, a su vez no son suficientes para cubrir los estándares de vida de la clase media. Por lo cual a menudo, los militares aún siendo oficiales de alto rango, buscan un segundo empleo, que va desde taxista hasta guardia de seguridad; o se tornan vulnerables a grupos extra gubernamentales que, a cambio de ciertas "consideraciones" les ofrecen beneficios que complementan sus salarios. Esta debilidad presupuestaria impide además la posibilidad de que los militares latinoamericanos puedan contar con una Fuerza totalmente profesional y dedicada a llevar a cabo las misiones propias de la defensa.

Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI no poseen similitud con el estereotipo de las oligarquías auto interesadas, golpeando las puertas de las barracas, hambrientas de un golpe de Estado. En la actualidad el reto se centra en proveer a las Fuerzas Armadas de la región con los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus funciones esenciales de defensa nacional, al tiempo que se fortalecen las capacidades civiles. Tal reto debe ser superado a través de guías, brindadas a las Fuerzas por planes nacionales de defensa diseñados por civiles, y por una administración civil de las instituciones nacionales de defensa. Al mismo tiempo, la conducción civil debe desarrollar capacidades para proveer a los ciudadanos de los servicios básicos, de manera tal que los políticos ya no sientan la necesidad de llamar a las tropas para cubrir dicho vacío. Así es como se debe continuar el camino de descongelamiento de las relaciones cívico-militares en América Latina, contribuyendo positivamente a la construcción de sistemas políticos democráticos.

■ El reto se centra en proveer a las Fuerzas Armadas de la región con los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus funciones esenciales de defensa nacional, al tiempo que se fortalecen las capacidades civiles.



## Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa

**Gustavo Suárez Pertierra\***

■ En las circunstancias estratégicas actuales, la defensa es obligadamente compartida y se ejerce muchas veces lejos de las propias fronteras. Pues bien, para enfrentarse a esta nueva realidad tan dinámica, estimo que deben tenerse resueltas previamente, al menos, dos grandes cuestiones:

- Lo que podría llamarse la institucionalidad de la defensa, que afecta a una de las grandes organizaciones del Estado. En otras palabras, se trata de definir cómo van a imbricarse las fuerzas armadas en el entramado institucional del Estado.
- Qué misiones deben tener esas corporaciones (que, además, disponen del monopolio de la violencia), para satisfacer los grandes objetivos de defensa que, generalmente, emanan de la Constitución.

Aunque, por supuesto, las experiencias no son trasladables, trataré de delinear a través del caso español algunos elementos clave para resolver estas cuestiones en aquellas sociedades que se enfrentan con procesos de transición y con una debilidad institucional especialmente acusada.

En el contexto de la transición española, nos encontramos con una sociedad muy desestructurada, enfrentada con problemas internos sólo artificialmente resueltos (como, por ejemplo, el problema de la organización territorial del Estado), con unas fuerzas armadas sobredimensionadas, internacionalmente aisladas, mal dotadas en términos materiales, que ejercían funciones impropias de los ejércitos y celosas de una autonomía que toma la forma de tutela del Estado. Si a esto se añade el fenómeno del terrorismo (que especialmente durante los primeros años de la transición tuvo como objetivo de sus atentados a los militares con la intención de desestabilizar el sistema), se obtiene el panorama de aquella situación.

En 1978 los españoles nos damos una Constitución democrática después de varias décadas de dictadura. La Constitución, por una parte, fija misiones para los ejércitos con arreglo a los criterios clásicos de la soberanía nacional y sitúa a las fuerzas armadas bajo la autoridad del Gobierno, que es quien dirige la política de defensa y la política militar del Estado. En segundo lugar, establece una clara distinción entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad del Estado, al extremo de que ni siquiera el cuerpo de seguridad de carácter militar (la Guardia civil), es citado en el supuesto constitucional que se refiere a las fuerzas armadas.

A partir de aquí comienza el proceso que he llamado de institucionalización. ¿Qué queremos decir con la idea de imbricación de las fuerzas armadas en las instituciones del Estado? Hay, en mi criterio, dos aspectos fundamentales: el primero, la

■ En las circunstancias estratégicas actuales, la defensa tiene características compartidas, y se ejerce muchas veces lejos de nuestras fronteras

\* Presidente del Real Instituto Elcano

integración de la autoridad, es decir, a quién se atribuye la dirección de esa gran organización. El segundo se refiere a la distinción entre funciones de dirección y funciones de ejecución. Eso vale tanto para las grandes corporaciones en general, como para las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado. Y se refiere principalmente al poder ejecutivo.

En el momento de la transición española, debió definirse claramente en qué lugar de la jerarquía se ubican las autoridades fundamentales del Estado. En desarrollo de la Constitución, una ley de Criterios básicos de la Defensa Nacional, de 1980 y reformada en 1984, definió el papel del Presidente de Gobierno como autoridad superior de la Defensa, que hasta entonces correspondía a un órgano conjunto de carácter militar. De la misma manera, el Ministro de Defensa se configura como autoridad propia en asuntos de política militar y como delegado del Presidente en otros asuntos. Por su parte, los órganos colegiados militares pasan a ser órganos asesores y dejan de tener capacidad ejecutiva alguna.

Desde otra perspectiva, la posición institucional del poder legislativo suele ser una buena prueba de la madurez de los sistemas democráticos. El Parlamento tiene como funciones fundamentales la de legislar (por ejemplo, la ley anual del presupuesto), la de controlar al gobierno o la de constituirse en sede de los grandes debates nacionales. En este sentido, es muy importante que en los parlamentos existan comisiones que se ocupen específicamente de las temáticas relacionadas con la defensa y la seguridad. Sus grandes debates deben tener asiento en la Cámara: por ejemplo el reclutamiento, las decisiones sobre los grandes contratos de material, la definición en términos estratégicos del volumen que deben tener las fuerzas armadas de las próximas décadas, o cuando se cambia de modelo y se pasa de un ejército de conscripción a uno de carácter profesional. Los parlamentos europeos están teniendo, por ejemplo, un protagonismo creciente en el ámbito de la autorización de las intervenciones de los ejércitos en el exterior. Dado que en ocasiones la defensa se ejerce fuera de las propias fronteras, a la hora de enviar contingentes armados a desarrollar misiones en el exterior, suele haber una intervención que fija límites y condiciones y que, en definitiva, autoriza a los gobiernos para que se produzca el envío.

En cuanto al poder judicial, dicho sea para completar el cuadro, las fuerzas armadas suelen disponer de un sistema completo de jurisdicción, a veces extraordinariamente extenso, que debe ser integrada en un poder que en los sistemas democráticos se configura como poder único del Estado para juzgar los delitos. Esta confluencia, que en el caso español se alcanzó por medio del establecimiento de una Sala de lo Militar en el Tribunal Supremo de la Nación, debe ser garantizada sin perjuicio de la existencia posible de sistemas profesionalizados de ejercicio de la jurisdicción castrense para delitos específicamente militares.

Antes se ha dicho que, además de los problemas de institucionalidad, la cuestión relativa a las misiones de las fuerzas armadas tiene una importancia capital. Los ejércitos cumplen unas funciones que les corresponden tradicionalmente y por propia naturaleza: la defensa de la soberanía, de la integridad territorial, o la defensa del sistema, que formalmente se focaliza en el ordenamiento constitucional. Para ello se preparan y a ello responden su doctrina específica y los medios con que están dotados: una organización peculiar, basada en la jerarquía, en la disciplina y en la cohesión, un sistema logístico y un sistema de conexiones internacionales.

Sin embargo y por diferentes razones, a veces la organización militar desarrolla

■ Las dos grandes cuestiones son la institucionalidad y las misiones que deben tener las Fuerzas Armadas.



su trabajo en circunstancias de debilidad institucional de otras organizaciones fundamentales del Estado, de modo que se convierten en la única organización que puede asegurar el desempeño de determinadas funciones sociales que nada tienen que ver con la defensa. En esta situación, tienden a ocupar espacios vacíos, de modo que acaban incorporando un conjunto de misiones impropias, para las que no están entrenadas, que solo se justifican si son necesarias y se asumen de manera transitoria y que pueden provocar en los propios ejércitos un cierto cambio de naturaleza, con el peligro de hacer que olviden sus misiones específicas y se genere inevitablemente una cierta autonomía funcional.

El más importante problema en este campo es la línea gris que separa la relación entre fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad. En España, con el alejamiento de los ejércitos de las funciones de preservación del orden público, propias de un sistema de ausencia de libertades, ha habido que poner en marcha, por un lado, procesos de modernización de las fuerzas y cuerpos de seguridad que les permitan ser percibidas por los ciudadanos no ya como fuerzas represoras, sino como fuerzas de mantenimiento de la seguridad ciudadana. Pero la gran reforma fue la desmilitarización de la organización de las fuerzas de seguridad. Hasta 1986 los mandos eran militares, se formaban en academias militares, y la organización de la ejecución de las funciones era militar. Esta reforma se planteó con la conciencia de que no podían enfrentarse los problemas de la seguridad ciudadana desde la aplicación de doctrinas que están más centradas en otros ámbitos, que son los de defensa y seguridad global. Porque estos problemas globales deben ser enfrentados desde su complejidad que requiere el empleo de un conjunto de medios de carácter diplomático, económico, financiero, social y, por supuesto, llegado el caso de carácter militar.

Valga una referencia adicional: la coordinación de las fuerzas de seguridad federales o nacionales con aquellas que no son de ámbito estatal sino de ámbitos territoriales menores. Mientras que la defensa no puede transferirse a la región o al municipio, sin embargo, la función de protección de la seguridad ciudadana sí puede transferirse a otras organizaciones territoriales. Ello no significa forzosamente que, ante un problema real frente al que sea necesario emplear todos los recursos de la nación, deba prescindirse de las fuerzas armadas. Estas funciones pueden ejercerlas de acuerdo con la legalidad, cuando el gobierno así lo ordena, excepcionalmente, siempre que sean de carácter complementario, de apoyo, y claramente transitorias.

Una referencia final. Todo esto funciona si hay administraciones sólidas, potentes, y estables. Los procesos de modernización son muy largos, sometidos al vaivén de las mayorías políticas y para lidiar con ello se necesitan ministerios fuertes, con organizaciones potentes que permitan poner en práctica las medidas con el ritmo adecuado.

Pero, en el fondo, el mayor problema subyacente suele ser la ausencia de sociedades implicadas en la función pública defensa. Por eso la necesidad de transparencia en la puesta en práctica de esta política pública; por eso la necesidad de escuchar a los ciudadanos, informarles acerca de los problemas que hoy implica la seguridad global, hacerles partícipes de ellos y también la necesidad de poner en marcha programas intensos de formación de cuadros en esta materia: partidos políticos, militares, policía, quienes hacen opinión pública, académicos. Ser concientes de que no tenemos expertos en este terreno es el primer paso para resolver los desafíos que nos plantean la seguridad y la defensa, en este mundo tan cambiante.

■ Los procesos de modernización son muy largos, sometidos al vaivén de las mayorías políticas, y para lidiar con ello se necesitan ministerios fuertes, con organizaciones potentes que permitan poner en práctica la política.