



## **Seminario Regional “La situación de la defensa en América Latina y las perspectivas a futuro”**

La Paz, 6 y 7 de julio de 2009  
Observatorio de Democracia y Seguridad  
Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

### **Reporte Preliminar**

*Renata Giannini  
Nathalie Pabón Ayala*

### **Resumen Ejecutivo**

Los días 6 y 7 de julio de 2009 se celebró en la ciudad de La Paz, Bolivia, el Seminario Regional “*La situación de la defensa en América Latina y las perspectivas a futuro*”. Organizado por RESDAL junto con el Observatorio de Democracia y Seguridad y el Ministerio de Defensa Nacional de Bolivia, tuvo el auspicio financiero del Open Society Institute y el National Endowment for Democracy. Los participantes provinieron de los distintos países de la región, en su mayoría en su calidad de miembros de la directiva de RESDAL. La colaboración de la Embajada británica en La Paz permitió la asistencia de representantes de los ministerios de defensa de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Trinidad y Tobago, así como de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.

El Seminario tuvo dos objetivos:

- Propiciar la reflexión y el intercambio acerca de la defensa en América Latina a futuro, en un contexto singular de aparición de convergencias y divergencias en la región.
- Colaborar desde la academia y la sociedad civil a la reflexión sobre la agenda temática de la próxima IX Conferencia de Ministros de Defensa que el Ministerio de Bolivia debe organizar para el año 2010.

Las exposiciones estuvieron basadas en una investigación previa, cuyos núcleos centrales fueron el análisis del marco regional de la seguridad y la defensa; las relaciones hemisféricas y el multilateralismo; la defensa y la democracia; y los desafíos políticos e institucionales en tiempos de crisis; todos ellos a cargo de prestigiosos académicos que trabajaron durante los meses previos y presentaron las versiones preliminares. El conjunto de los trabajos será publicado y distribuido en noviembre de 2009.

El contexto de los debates estuvo marcado por la crisis política e institucional en Honduras. Como parte de las consideraciones generales del escenario actual, tuvieron un papel destacado las demandas ciudadanas acerca de la seguridad y democracia, los efectos de la crisis financiera, las expectativas para la nueva administración estadounidense, y las divergencias y convergencias de los proyectos políticos que enmarcan las relaciones de defensa y seguridad (en particular en Sudamérica). A partir de ello, los expositores y las rondas de debate perfilaron sus visiones acerca de las potencialidades, las preocupaciones y los desafíos del campo de la defensa en el corto y mediano plazo.



## **Seminario Regional** **“La situación de la defensa en América Latina y las perspectivas a futuro”**

La Paz, 6 y 7 de julio de 2009  
Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

### **Reporte Preliminar**

#### **Antecedentes**

A lo largo de los últimos años, la configuración de la defensa en el escenario latinoamericano se ha visto afectada por eventos particulares, que requieren repensar las cuestiones de la seguridad y la defensa, tal como se dio en el contexto de la década de 1980. El desarrollo de diversas situaciones de disputa y discrepancias entre naciones de la región reclamaron la actuación y el involucramiento de organismos hemisféricos y hasta internacionales para dirimirlos. Sucesos tales como los que se desarrollaron entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008 cuando las fuerzas armadas colombianas ingresaron en territorio ecuatoriano y atacaron un campamento de las FARC; el cruce de declaraciones entre Colombia y Venezuela, debido a la posible asistencia por parte del gobierno venezolano a las guerrilla colombiana; y en la región andina, con un enfriamiento de las relaciones entre Chile y Perú, conducen a interrogantes acerca de la configuración particular de la defensa en cada país de la región. Por otro lado, varios países llevaron a cabo ya sea compras de sistemas de armas, o modernización y mantenimiento de las que ya poseen.

Los focos de disputas son varios, y se encuentran a lo largo de toda la región, suponiendo un desafío tanto para los Estados, como para los organismos regionales y subregionales, así como para otros actores involucrados, que tengan en sus manos el análisis de tales situaciones, así también como la prevención de las mismas y en caso de que se desarrollan, su resolución pacífica. La reciente crisis política en Honduras da cuenta de que la relación entre defensa, democracia e institucionalidad está lejos de estar consolidada. Asimismo, se ven afectadas la consolidación y el desarrollo pleno tanto político-institucional como económico, ya que prevalece la inestabilidad en el escenario regional. En este sentido, es necesario sostener y promover el pensamiento estratégico y el debate en cuestiones relacionadas con el camino que la región seguirá en el mediano plazo, para consolidar la democracia y el desarrollo, en consonancia con la defensa.

En este contexto, es de vital importancia la situación del sector defensa, evaluando la situación en la que se encuentra en la región, tanto a nivel normativo, como también en cuanto a composición de los recursos humanos, las relaciones hemisféricas y el papel de los ministerios y los desafíos que incluye la institucionalización.

En dicho marco, RESDAL he llevado a cabo diferentes encuentros y seminarios con el fin de promover el debate, proponiendo ejes de discusión. El Seminario Regional “La situación de la defensa en América Latina y las perspectivas a futuro” tuvo como objetivo, precisamente incentivar la discusión y reunir a los principales actores relacionados con la materia, elaborando propuestas y modos de acción a futuro que respondan a la nueva situación de la defensa en la región.



## Ejes temáticos

Este seminario se desarrolló los días 6 y 7 de julio en la ciudad de La Paz, Bolivia. Estuvieron presentes actores relevantes pertenecientes a distintos sectores, los cuales aportaron una visión de marcada importancia en las cuestiones relativas a la situación de la defensa y sus posibles implicancias a futuro.

La agenda del seminario se constituyó de tal forma de cubrir los ejes temáticos propuestos, donde cada expositor presentaba su punto de vista y su opinión, y luego de que finalizaban las exposiciones de los panelistas, se dio lugar a preguntas y participaciones de los asistentes, favoreciendo e incentivando el debate. Los paneles que se desarrollaron durante el primer día se denominaron: **El marco regional de la seguridad y la defensa, Las relaciones hemisféricas y el multilateralismo; una visión desde las diferentes subregiones; Defensa y democracia;** el segundo día se trataron **Desafíos políticos e institucionales en tiempos de crisis;** y una sesión especial: **El proceso de las ministeriales de defensa en el contexto actual de la región.**

### **Presentación del seminario, desarrollo de los paneles y debate**

Las palabras de apertura fueron pronunciadas por Marcela Donadio, Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), quien dio la bienvenida a los invitados y comentó sobre los orígenes de la Red. Asimismo, destacó el objetivo de la reunión, la necesidad de repensar las cuestiones de seguridad y defensa como ocurrió en la década del 80, cuando el fin de las dictaduras produjo diversos textos académicos sobre el contexto que se presentaba. La actual realidad, en el contexto de la crisis en Honduras prueba que el tema de la conducción civil aun esta en boga.

Se intentó con esta reunión plantear la discusión respecto a un nuevo marco de análisis para la seguridad y defensa en la región que sirva también como aporte, desde la sociedad civil y académica, para la próxima conferencia de ministros a ser realizada en Bolivia. La extensión de invitaciones a representantes ministeriales, como el de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Trinidad y Tobago ahí presentes, es también en función de esta misma razón. Loreta Tellería, Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad también dio la bienvenida a los invitados, representantes ministeriales y miembros de RESDAL. Ella hizo hincapié en el contexto actual de Bolivia, tanto a nivel regional como hemisférico y destacó la importancia de poder contar con expertos y representantes ministeriales en un contexto propicio para discutir los límites y desafíos de la defensa y la seguridad en la región

## Día 1

### **Panel I: El marco regional de la seguridad y defensa**

En este panel, hicieron uso de la palabra el Secretario General de FLACSO en Chile, Francisco Rojas Aravena, el Embajador de Guatemala en Alemania Gabriel Aguilera, y Hal Keplak, miembro de RESDAL en Canadá.

El primer panelista, Francisco Rojas, expuso su punto de vista sobre la seguridad y la defensa en América Latina para el siglo XXI. Pese a la situación hondureña, hay un cambio



fundamental desde los años 70 a los 80 en América Latina. Si bien la democracia ha sido la regla en las últimas dos décadas, no debe olvidarse que los países latinoamericanos han sufrido cuarenta situaciones de crisis políticas o institucionales desde 1990. Ante a ello, los mecanismos de alerta temprana y las propias instituciones son débiles, ni los tomadores de decisiones ni los académicos han tenido instrumentos para las alertas tempranas.

La región latinoamericana se caracteriza como inequitativa con grandes masas marginadas. Al mismo tiempo, se presenta alta heterogeneidad con modelos de desarrollos diversos donde mecanismos efectivos de resolución de conflictos son inexistentes. Asimismo, destaca en la región la ausencia de un sentido estratégico, donde se presentan altos grados de desconfianza mutua y carencia de liderazgos efectivos.

Con la crisis económica mundial Rojas prevé una reducción en los precios y volúmenes de exportaciones, y una menor inversión. Las consecuencias económicas generarán dificultades en la gobernabilidad democrática, con tensión de los sistemas políticos e incremento de la violencia. Al mismo tiempo, plantea el contexto como una oportunidad para América Latina, particularmente en el ámbito de la cooperación con el G-20. El nuevo contexto ha generado también procesos de fragmentación y mantenimiento de disputas territoriales o por recursos, donde se observan 13 disputas limítrofes en América Latina y el Caribe, 11 relacionados con temas territoriales y marítimos y 3 de ellos exacerbados por temas de explotación de recursos, tensiones migratorias y trasiegos ilegales entre fronteras .

Así, Rojas plantea que para elaborar soluciones se deben constituir y desarrollar medidas de confianza mutua. Sin embargo, el especialista destaca también que no hay capacidad institucional, y defiende un mayor liderazgo civil para que ellas se fortalezcan. Sobre las tendencias de cooperación, el director muestra un conjunto de iniciativas de integración, como el Proyecto Mesoamérica, la UNASUR, la ALBA, el Grupo de Río y el Arco del Pacífico. Como iniciativas subregionales se presentó el SICA; el CARICOM; la CAN y el Mercosur. Estas iniciativas, entretanto, no tienen vínculos entre sí.

Con respecto a las tendencias de cooperación en defensa, las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo se entrecruzan, pero la cooperación frente a las nuevas y viejas amenazas es aún muy débil. En este ámbito se presentan cuatro iniciativas principales:

- Iniciativa Mérida/ Plan Colombia
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica
- Consejo Sudamericano de Defensa
- Alianza Bolivariana de las Américas

Vinculado a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se debe trabajar para la recuperación del peso político, aumentando la presencia de ministros de defensa en las reuniones y buscando un papel más efectivo y actuante. Posibles soluciones se podrían plantear dando mayor peso a la cooperación internacional; publicación de libros blancos de defensa; y elaboración de una metodología estandarizada de gastos militares. La compleja relación entre defensa y seguridad tiene efectos perversos, y se debe tener en cuenta que no se deben superponer las funciones de policía con la de los militares.

En la región se augura que continuará la primacía de los EEUU, los impactos de la globalización con temas ambientales traerán mayores divergencias, y a pesar de los modelos



distintos de desarrollo político que se presentan en la región se espera que se fortalezcan las democracias.

Con relación a las perspectivas hacia el futuro, Rojas plantea dificultad para separar los temas de defensa de los de seguridad, lo que se verá reflejado en el tema de los derechos humanos. Hay falta de voluntad política, por tanto hay que modernizar las capacidades institucionales con grupos académicos y sociales como RESDAL.

A continuación Hal Klepak indicó la dificultad que tiene América Latina y sus democracias para gestionar las demandas sociales. En este contexto, los eventos de Honduras de esta semana se presentan como algo absolutamente importante, ya que los países de la región no han sabido enfrentar las dificultades que este desafío presenta. El surgimiento de nuevas amenazas, retos, desafíos y problemas encarnan una mayor dificultad para avanzar. Así surgen nuevos elementos y actores no estatales involucrados que en el pasado no habían sido tratados en el ámbito de la defensa y la seguridad.

La restitución de la democracia fines de los años 70 y principio de los 80, apoyada por los Estados Unidos y la Iglesia, demanda cambios profundos. Con el regreso de la democracia en estos años, se prometió al pueblo una democracia operativa que arrojaría resultados positivos y arrojaron algunos éxitos y progresos económicos, que sin embargo no fueron palpables para toda la población. Incluso los excesos ideológicos, inexperiencia, prisa, prepotencia de algunos miembros, y la misma desconfianza hacia el cambio no desaparecieron con las reformas. La ciudadanía, por su parte exige democracias capaces de gestionar cambios y demandas sociales y económicas.

En cuanto a los partidos políticos de la región, se continúan observando líderes personalistas y programas mesiánicos que no proponen cambios y que predicán el populismo en el peor sentido. En este marco, el problema es la necesidad de establecer prioridades para enfrentar los desafíos. La exclusión de países de organismos internacionales, como fue el caso de Cuba y recientemente de Honduras tienden a ser ineficaces. En este sentido, América Latina no posee ni instituciones ni armas para enfrentar a ninguna de las dos crisis que ha enfrentado.

Ante esta realidad, la asunción de la administración demócrata es un factor positivo. La región no está acostumbrada a un jefe de estado americano multilateralista. Aunque América Latina no se presente como una prioridad en la agenda estadounidense, el contexto se vislumbra más positivo y encuentra a la región mejor posicionada para enfrentar los desafíos y las crisis.

Concluyendo su presentación, Kleplak destacó que la llegada de gobiernos de izquierda no representa gobiernos antidemocráticos. A su juicio, no solamente el discurso sigue siendo democrático, sino también la práctica. Por otro lado, la actual clase dominante no es la vieja oligarquía, sino que se incorporó a sectores de las clases medias.

En cuanto al contexto actual, destaca la vocación democrática y el deseo de ser líder de Estados Unidos, y una iglesia que presenta discursos más moderados. La supervivencia de las democracias debe ser una prioridad, donde los distintos modelos deben ser tratados para evitar discrepancias y hostilidades. En cuanto a los ejércitos, estos son el arma, no lo van a ser ni el gobierno ni la sociedad civil. Son las fuerzas armadas quienes actúan en contextos de crisis en la sociedad. Sin embargo, nosotros mismos los desprestigiamos, cuando recurrimos a ellas para tareas que no les son inherentes.



Por último, Gabriel Aguilera trató el imaginario que se propone en el escenario de la seguridad y la defensa de la región. Para él, hay un imaginario acerca de cómo maneja la humanidad la guerra, donde toma especial papel las Naciones Unidas. Este imaginario busca controlar el fenómeno de la guerra, evitando la misma para fines políticos. La forma de guerra que actualmente prevalece es aquella utilizada para defender los derechos humanos, como es el caso de las intervenciones humanitarias.

En cuanto a la subordinación de las fuerzas armadas al control civil, Aguilera destaca el cambio del militar heroico al militar profesional, donde la carrera militar se transforma en una elección personal. En el contexto actual se destacan los instrumentos regionales: el Consejo Sudamericano de Defensa, los diversos arreglos de seguridad del Caribe, el Consejo de Defensa de la ALBA, el Tratado de Defensa Centroamericano, etc. En general estos instrumentos defienden medidas de confianza mutua, operaciones de paz, reforma de los ministerios de defensa y profesionalización militar.

A partir de la conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, se crea también un Consejo de Seguridad de Centro América, que implica la subordinación de los militares al poder civil y a los principios de la democracia. En este contexto, defiende que el golpe de Honduras es un rayo que cayó en un cielo sereno. En este caso, recuerda el embajador que participó del diseño del libro blanco, el cual remite totalmente al concepto de seguridad democrática, destacando que nunca tuvo la impresión que podrían realizar el golpe.

Con relación al arreglo del Consejo de Seguridad de la región, Aguilera comenta que existe un capítulo sobre seguridad colectiva, sin embargo, ninguno de los artículos menciona la posibilidad de reacción ante a un golpe de Estado. Por esa razón, no se podría invocar al tratado marco, y por eso se recurrió a medidas policiales.

Para concluir, el Embajador afirma que el golpe en este país tendrá una resolución política y que los países deberán aportar elementos que fortalezcan la institucionalidad. Los problemas tras la consolidación democrática se relacionarían con los desafíos de la inseguridad, los grupos armados, la persistencia de la pobreza y la inequidad de distribución de los ingresos.

A continuación, se abrió espacio libre al debate entre los participantes, el cual giró en torno a las siguientes temáticas:

- Las crisis políticas latinoamericanas y las diversas formas de resolución de las mismas: ya sea a partir de mecanismos puramente domésticos o con intervención internacional.
- El militarismo en la región. Se planteó el debate acerca de si se observa un exacerbamiento de este proceso, y si se configuran respuestas por parte de los actores pertinentes, evidenciado por el golpe en Honduras.
- La dicotomía progreso-anti progreso que se observa en diversas sociedades.
- El crecimiento del armamentismo al interior de algunas sociedades latinoamericanas.
- La inestabilidad institucional y política.



- El avance del proceso de integración regional en base a preceptos democráticos, y la necesidad que de esta integración tienen los países de Centroamérica para paliar la debilidad de las instituciones y el aumento de poder de los militares.

## **Panel 2: Las relaciones hemisféricas y el multilateralismo: una visión desde las diferentes subregiones**

### Parte I

El siguiente panel desarrolló las interacciones entre las Américas y sus implicancias. El primer expositor fue Raúl Benítez Manaut, investigador de la UNAM y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia de México, luego Roberto Cajina, miembro de RESDAL en Nicaragua y el Jefe del Estado Mayor de las fuerzas de defensa de Trinidad y Tobago, el Brigadier General Edmund Dillon.

Benítez Manaut centró su presentación en la situación actual del narcotráfico en México, sus consecuencias y la iniciativas del gobierno. Inicialmente planteó que los efectos del Plan Colombia no han logrado la disminución del consumo de drogas en los Estados Unidos. Los principales resultados han sido observados en el desmantelamiento de los carteles en Colombia. Sin embargo, se observa que los narcotraficantes mexicanos han logrado el control de los mercados y rutas de los estados de California y Texas.

Luego del atentado del 11 de septiembre la flota mexicana fue desplegada en el golfo de México para proveer protección a las zonas petrolíferas estadounidense, por lo que quedó desprotegida el área del Pacífico, dejando la ruta abierta a los envíos de cocaína desde Colombia. Esto se suma el tráfico de armas entre Estados Unidos y México y la existencia de leyes que impiden políticas coordinadas. Debido a la libre venta de armas en Estados Unidos, se intensifica el tráfico a México y demás países de la región centroamericana potenciando la formación de ejércitos armados formados a partir del mercado negro de armas, alimentando la violencia y el narcotráfico en México. Benítez Manaut destaca los conflictos internos entre carteles con y la policía, lo que potencia la violencia, que resulta en una gran cantidad de muertos, entre miembros de los carteles y de la población civil. Asimismo, debido a una política oficial deliberada del gobierno de México, no son claros y definitivos los números en cuanto a muertos por estos enfrentamientos.

Respecto a la Iniciativa Mérida, Benítez Manaut afirmó que aunque el presidente mexicano haya declarado la guerra al narcotráfico, el narcotráfico no le ha declarado guerra al Estado mexicano en términos militares. La evidencia de dicha afirmación se basaría en el hecho de que a la fecha no hubo atentados contra funcionarios de alto nivel del gobierno ni a instalaciones militares, además del hecho de que el presidente y las fuerzas armadas tienen aún movilidad en todo el territorio nacional. No obstante, la situación se podría complicar si los carteles decidieran emprender una ofensiva debido a que el presidente constantemente hace frente a los medios de comunicación señalamientos de que el Estado está en una guerra sin cuartel.

Según los datos proporcionados por el panelista, se puede suponer que el narcotráfico es el principal problema de México. En este país, se estima que 500.000 personas viven y se benefician



de la economía del narcotráfico, de éstas se calcula que aproximadamente 300.000 son del área rural, dedicados a las plantaciones de mariguana y amapola. En las carreteras y las áreas urbanas se concentra el negocio del tránsito de la cocaína proveniente de Colombia y el ruta para Estados Unidos.

Al fin de su presentación, destacó una de las principales consecuencias de la Iniciativa Mérida, es que implica un cambio en la política de México con relación a los Estados Unidos y está relacionada con la aceptación de la asistencia estadounidense. Antes se aceptaba solamente ayuda para la educación militar, actualmente se aceptan equipos militares destinados al combate al narcotráfico. Así, a través de la Iniciativa Mérida, se acepta que la guerra es transnacional. El principal argumento se enmarcó en el hecho de que los Estados Unidos poseen más información y conocimiento respecto al desarrollo del narcotráfico en la región. Asimismo, se señaló que los sistemas de inteligencia están empezando a tener relaciones de cooperación con el FBI, la CIA, la DEA etc. Finalmente, Benítez Manaut destacó la existencia de fracturas en la gobernabilidad democrática en la región, como en el caso del intento de desestabilización de Guatemala a inicios de año y el golpe de Estado de Honduras del 20 de junio. Para el panelista, los presidentes tienen dificultad en dar órdenes a sus fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, con lo que se abre un hueco para la acción de las fuerzas del crimen organizado.

El segundo panelista a hacer uso de la palabra fue el especialista nicaragüense Roberto Cajina, quien destacó que la región centroamericana es múltiple y heterogénea, donde la formación del Estado se produjo de maneras distintas. Asimismo, los procesos de transición política se dieron también de distintas maneras. Sin embargo, dichas reformas no tuvieron alcances suficientes. De hecho, Centroamérica, al mismo tiempo que comparte gran cantidad de problemas es diferenciada no solo por sus orígenes históricos y procesos de transición disímiles, sino en términos económicos, como el PBI, las exportaciones, ingreso per cápita, etc. De la misma manera, cada país ha tratado sus desafíos de manera distinta. Aunque exista una comisión de seguridad, producto del protocolo del sistema de integración centroamericana, se observa el exceso de burocracia, dificultando el establecimiento de una serie de iniciativas, como un sistema de alerta temprano. En el caso de Honduras se dejó la situación correr de manera irresponsable, ya que desde marzo la crisis se fue desarrollando.

En este contexto, Cajina hizo especial énfasis en la poderosa influencia ejercida por Washington. Entre 1996 y 2009, la región ha recibido 124 millones de dólares, siendo Panamá y Honduras los dos principales receptores. Asimismo, se desarrollan también ejercicios y operaciones militares conjuntos, como el PANAMEX, orientados a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Cajina menciona la ausencia de políticas y reformas institucionales en pos de la efectividad de las luchas emprendidas en la región contra la criminalidad. En este sentido, las operaciones deberían moverse hacia el Sur. A modo de conclusión de su ponencia, destaca el hecho de que la Iniciativa Mérida está generando una tendencia perversa, relacionada a la militarización de la policía o acciones dirigidas a “policializar” las fuerzas armadas.

El tercer panelista fue el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Brig. General Edmund Dillon, quien destacó las iniciativas de cooperación en la región Caribeña. El marco legal introductorio de esta cooperación ocurrió a partir de la realización de la Copa Mundial de Cricket del año 2007 en el Caribe. Para la ocasión se pensó la formulación de un espacio común en el Caribe, a través de la realización de acuerdos destinados a la libre circulación de personas en la región con la formulación de una única visa para los participantes. Asimismo, se establecieron



también una serie de acuerdos que reglamentan la visita de tropas de las fuerzas de defensa y policía en la región.

El Brigadier destacó como mecanismos de cooperación, la existencia de un sistema integrado de información de inteligencia, bajo la supervisión de la *Implementation Agency for crime and Security* (IMPACS) en el ámbito del CARICOM. Dillon explicó que cada primer ministro es responsable por un determinado tema, en el caso de la seguridad y la defensa la responsabilidad recayó sobre el Primer Ministro Patrick Manning, de Trinidad y Tobago. Ministro de Seguridad Nacional, Martin Joseph, entonces, es el presidente del Consejo de Ministros Responsables por la Seguridad y la Defensa del CARICOM.

Al finalizar, el Jefe del estado Mayor de Trinidad y Tobago habló sobre la cumbre del Milenio realizada en este país en abril de este año, destacando que el marco legal establecido a partir de la Copa de Mundial de Cricket, fue de fundamental para los arreglos de seguridad y la cooperación entre las fuerzas de defensa y seguridad de los distintos países.

Los ejes del debate posterior giraron en torno a las siguientes temáticas:

- La situación de la institucionalidad y la fragmentación política en Centroamérica, a raíz de lo sucedido en Honduras.
- Posición de Estados Unidos respecto a los desafíos que le presenta esta subregión.
- Relación entre el poder civil y las fuerzas armadas en Honduras. Su posición actual luego de la crisis política-institucional.
- El manejo de la crisis hondureña y las medidas adoptadas por Latinoamérica.
- Las relaciones civiles-militares en la región y la posición de los académicos y la sociedad civil.
- Relevancia de organismos regionales para garantizar la institucionalidad en Latinoamérica.

## Parte II

En la segunda parte de este panel, intervinieron Nathalie Pabón Ayala, miembro de RESDAL en Colombia y Héctor Luis Saint Pierre de la Universidade Estadual Paulista de Brasil. La primera centró su análisis en la región andina, mientras que Saint Pierre comentó sobre las posibilidades de integración en América del Sur.

Según Nathalie Pabón Ayala, destacó que a partir del trabajo realizado en su pasantía en RESDAL en conjunto con Dolores Bermeo, observó que las diferencias en el desarrollo político y económico en la región han generado importantes divergencias. En cuanto las características de los países que comprenden la región, la especialista destaca que en Bolivia se enmarcan las diferencias económicas y culturales que dividen la sociedad. En Perú, las condiciones de seguridad se hacen crecientes con la incertidumbre del posible resurgimiento de Sendero Luminoso para lo cual se ha respondido con una fuerte inversión a las Fuerzas Militares, que contrasta con el crecimiento económico registrado desde 2004 que ha permitido que la inversión extranjera y las tasas de empleo aumenten. En Ecuador, Correa ha buscado la estabilidad del sistema político, la justicia y un papel más activo del Estado frente a la economía, expresado en la nueva constitución. Sin embargo, la crisis diplomática con Colombia, la preocupación por la economía dolarizada que se puede ver afectada por la crisis mundial y la apertura de espacios para la participación de las organizaciones sociales generan factores de incertidumbre frente al futuro político y económico de Ecuador.



Venezuela, a su vez, se caracteriza por alta centralización del poder, continuos enfrentamientos con la oposición y medios de comunicación, polarización social, antiamericanismo y las políticas relacionadas con el petróleo. Finalmente, en Colombia se destacan el conflicto armado interno y la inestabilidad política económica y social. Asimismo, en este país se observa también escasa legitimidad de las instituciones, la violación sistemática de los derechos humanos y la polarización social frente a las políticas gubernamentales.

Ya que los mecanismos existentes demostraron ser inadecuados, se presenta la necesidad de una agenda común entre los países de la región, para prevenir crisis diplomáticas y escalamiento de las tensiones. Otros mecanismos de confianza mutua tampoco demostraron ser eficientes, como la comisión binacional fronteriza entre Ecuador y Colombia. Entre los principales desafíos de la región, Pabón destaca:

1. Desbordamiento del conflicto armado de Colombia
2. Ausencia de un sistema de alerta temprana
3. Escasa intención hacia la institucionalización
4. Instituciones desbordadas e incapaces de combatir el desbordamiento del conflicto.
5. Necesidad de aprovechar el Consejo Sudamericano de Defensa
6. Necesidad de promover la participación ciudadana
7. Necesidad de ampliar la cooperación

Concluye que para alcanzar un escenario positivo es necesario generar acercamientos: en el ámbito económico, Chávez y Uribe han podido establecer un diálogo. Asimismo, plantea que la identificación de la amenaza del tráfico de personas puede ayudar al establecimiento de una agenda común en el ámbito del crimen transnacional. Para concluir, la especialista defiende un fortalecimiento de la unidad de la región andina, el replanteamiento de las estructuras e instituciones y la incorporación de Venezuela en el proceso.

A continuación Héctor Luis Saint Pierre, comentó respecto al futuro de América del Sur. Para él, la integración sudamericana no es resultado del destino, sino de las decisiones, y la integración dependerá de las decisiones políticas de los líderes. Así, el concepto de destino en cuanto una cuestión sociológica se define como una serie de decisiones encontradas que se potencian, las cuales no es posible atribuir la responsabilidad a una sola persona.

En cuanto a Sudamérica, el poder está concentrado en trece polos decisorios correspondientes a los países que los conforman. La integración está supeditada a la voluntad de los dirigentes de dichos países. Actualmente se observan acciones hacia la integración, como demuestra la UNASUR. En este contexto, Saint Pierre visualiza el Consejo Sudamericano de Defensa como el lugar adecuado para discutir medidas de confianza mutua. Para él, en la mayoría de los países de la región no hay sincronía entre la defensa y la diplomacia, lo que dificulta, en cierta medida, el desarrollo de ciertas acciones, como el propio Consejo. Una de las iniciativas del Consejo fue la constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa con sede en Buenos Aires.

Saint Pierre considera que en América del Sur se presenta por un lado un *arco de la inestabilidad*, que desde Venezuela y Colombia, pasaría por Ecuador, Perú y Bolivia. Por motivos económicos, sociales, políticos e institucionales esta región, que más o menos coincide con la andina, habría estado sujeta inestabilidad por la convulsión interna de los países que la componen.



Paralelamente a eso, habría otro arco, pero de la estabilidad, que saliendo de Brasil pasaría por Uruguay y Argentina para llegar a Chile. Con fuertes instituciones y sistemas políticos consolidados, son países que consiguieron arreglar sus economías y en alguna medida consiguieron satisfacer las demandas sociales generando un *arco de estabilidad*.

La existencia de actitudes y movimientos unilaterales ponen a prueba la multilateralidad. La existencia de iniciativas como ALBA, y ciertas de sus posiciones políticas no son compartidas por algunos países de UNASUR. De la misma manera, los acuerdos unilaterales de libre comercio que algunos países mantienen también colisionan con los valores adoptados por otros, generando así un escenario de desacuerdos en términos de una integración sudamericana amplia. Asimismo, algunas posiciones concernientes a la política externa se presentan disímiles en la región generando retóricas que dificultan el ejercicio de la diplomacia, por ejemplo, la percepción de las amenazas, definidas no hemisféricamente sino sub-regionalmente.

Saint Pierre menciona que las relaciones civiles-militares, también son variadas, donde hay países en los que prevalece bien consolidada la conducción política de la defensa, otras situaciones en las cuales las fuerzas armadas son empleadas políticamente, otras en las que los militares aún gozan de amplias prerrogativas constitucionales y de autonomía política, etc.

En cuanto a Brasil, Saint Pierre habla de la existencia de percepciones desencontradas entre los actores. Muchos atribuyen a Brasil un liderazgo que no asume, como participar en la mediación de los problemas entre los países vecinos como fue el caso de Argentina y Uruguay en el conflicto de las papeleras. Con el CSD, se observó un sentimiento ambiguo entre los vecinos, donde las actitudes de este país son interpretadas como acciones imperialistas.

Con la diplomacia presidencial la política exterior brasileña se tornó más agresiva y expansiva. Al mismo tiempo, Saint Pierre ve la Estrategia de Defensa Nacional, publicada en diciembre de 2008 como un notable documento para el país, aunque repleto de inconsistencias. Con este proyecto, hay una reforma para que el ministerio deje de ser puramente formal y que forme un comando conjunto. Sin embargo, que dicha reforma ocurra dependerá de las burocracias y de la relación que se establezca y desarrolle entre los militares y la diplomacia.

En el espacio proporcionado para el debate, las temáticas fueron:

- Los objetivos de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa y la configuración del mismo como institución integradora de los países de la región.
- La presencia de divergentes estilos y formas políticas en los países de la región; y el peso que tendrían las ideologías en el proceso de integración que se lleva adelante.
- La presencia de los militares en la diplomacia y sus consecuencias: los obstáculos que esto podría representar.
- La necesidad de valorar los logros alcanzados en la región, en materia de pacificación y prevención de enfrentamientos armados inter-estatales.

### **Panel 3: Defensa y Democracia**

Este panel desarrolló la temática de del control civil de las fuerzas armadas y las políticas de defensa. Intervinieron Rut Diamint de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, Ernesto



López, Embajador argentino en Guatemala y Loreta Tellería, directora del Observatorio Democracia y Seguridad de Bolivia.

La exposición de Diamint planteó la necesidad de seguir hablando en un control civil de las Fuerzas Armadas. Una vez desterrados los golpes militares de la región, luego de los procesos de transición democrática, y de la elaboración de los libros blancos de la defensa, los estudios en la temática destacaron la dificultad de que acontecimientos de esta índole volviesen a pasar.

No se puede considerar que el control civil sobre las fuerzas armadas haya sido plenamente alcanzado en ningún país de la región. Hubo gobiernos no profundizaron a la supremacía civil ya que les resultaba funcional a sus iniciativas de gobierno. Los agujeros responden a una necesidad de los civiles por llenar y permite a los militares cierto grado de conducción. Menciona que Brasil no posee un ministerio de defensa con capacidad efectiva, con escasa presencia de civiles expertos y donde falta transparencia frente a la conducción de la defensa.

Con relación a la defensa y la democracia en la región, Diamint apunta cuatro factores a considerar:

- Primero, están los gobiernos que ante la tensión entre gobernabilidad y democracia optaron por la gobernabilidad. Autonomía militar.
- La caja, se manejan muchos recursos para interés políticos partidarios y otras militares.
- Derechos humanos, fundamental construcción de la democracia, FFAA operantes en la ilegalidad no son adecuadas para construir un estado de derecho.
- América Latina es muy heterogénea también en términos de los partidos políticos, donde se presentan casos en que estos son muy débiles o inexistente, lo que puede resultar peligroso para la estabilidad democrática porque permite el ingreso de los militares.

Destaca que el uso político de las FFAA genera espacios de secreto, no sólo dentro de las FFAA sino a nivel político. En un contexto donde las fuerzas armadas de muchos países latinoamericanos se han puesto al día con la modernización de sus equipos, y que las políticas de cooperación quedaron en stand by, por competencia o desinterés de muchos Estados, se hace más urgente la conducción civil.

Para finalizar, la especialista argentina defiende que la conducción civil además de ser una preparación es además agenda pública. Mientras los gobernantes sigan manteniendo el secreto y la ambigüedad en la conducción de la defensa, mientras no se instale la defensa como bien y como política pública, la sociedad se hace cómplice de la ausencia de conducción civil.

El segundo panelista, Ernesto López, destacó la necesidad de rescatar la centralidad frente al concepto de las relaciones civiles-militares. Respecto al modo en que se desplegó el control civil en América Latina desde las transiciones o consolidaciones de las democracias, resalta tres dimensiones en las que se puede ver el control de lo civil a lo militar:

1. Repetida aparición del intervencionismo militar que dieron lugar a la reflexión de cómo encarar las relaciones civiles-militares.
2. Distinción de una relación entre dos términos en las cuales tienen unas posibilidades de mando y otras de obediencia, asistimos a una configuración donde hay excesos de las relaciones. Capacidad de tener mandato donde haya subordinación (ocurre de hecho). Se desarrollan algunas cuestiones tales como apuntar a las bajas capacidades civiles,



limitaciones de comprensión o concepción del mundo civil, acomodamiento del mundo utilitarios

3. En alusión a Alfred Stepan, el asunto del control civil se resume en dos preguntas y sus variables: quién manda y en qué actividad.

Asimismo, demostró preocupación por el debate sobre libros blancos y la conducción de la política. Estas tres dimensiones se desarrollan actualmente, y están conteniendo los trabajos y discusiones actuales. Las perspectivas a futuro comprenden:

- El debate y distinción de los conceptos de seguridad y defensa se nos hace cada vez más difícil.
- No le ha preocupado mucho el tema de las nuevas amenazas, hay que estudiar nuevos problemas.
- Hay acciones operacionales que aun necesitan ser identificadas.
- Hay que pensar en actividades policiales y fuerzas militares en los problemas de seguridad.
- Existe una impostergable necesidad de atender el problema.
- Hay que repensar estas cuestiones que debe estar alerta para recuperarlas.

También recuerda que si no se ataca con seriedad el problema del lavado y tráfico de armamentos. Finalmente concluye afirmando que estamos en el punto de partida en que estábamos en los años sesenta. Lo positivo radica en que comunidades académicas y políticas han desarrollado capacidades, ganado experiencia, resultando en mejores capacidades para intervenir, coordinar e integrar.

La tercera panelista, Loreta Tellería, resaltó que el retorno a la democracia en Bolivia y en varios países de la región se constituyó en un proceso de apertura y oportunidad a transformaciones institucionales, encaminadas a reforzar principios democráticos de equidad, igualdad e inclusión, bajo un escenario optimista de modernización y profesionalización institucional.

Este proceso implicó el surgimiento de ciertas características que retratan a las instituciones de seguridad pública en Bolivia, entre las que se mencionan: falta de control civil, elevada autonomía militar y policial, ausencia de capacidad fiscalizadora del poder legislativo, adecuación a nuevos roles e indefinición estratégica, falta de mecanismos de apertura y control social, corrupción, violación de derechos humanos, y el tema de la defensa como un bien público.

A pesar de los cambios observados en el planteamiento estratégico y los roles de las Fuerzas Armadas y gracias a la inexistencia de reformas en la Policía Nacional, para ella se puede concluir que no han existido hasta el momento cambios institucionales en los ámbitos de defensa y seguridad. Tras tres años de gestión, tal como ocurrió en la transición democrática de los años ochenta, los temas pendientes del actual gobierno siguen siendo las reformas institucionales en los ámbitos de defensa y seguridad. La pregunta que surge es ¿por qué el actual gobierno no ha asumido las reformas de las instituciones de la fuerza pública en su política de cambio?

Un cambio institucional debería suponer la elaboración de un diagnóstico que de cuenta de los rasgos citados, y ver cuál es su incidencia en el proceso democrático. Temas como corrupción, violación a derechos humanos, falta de control civil y ausencia de fiscalización, entre otros, deberían ser las bases de una política de reforma institucional global, que no solo tome en cuenta factores independientes de la reforma, como es el caso actual del redimensionamiento de roles en las Fuerzas Armadas, sino que articule todas las deficiencias institucionales encontradas, para



lograr un objetivo mucho más amplio, como es la modernización y democratización de las instituciones de la fuerza pública.

A pesar de que los temas de seguridad ciudadana y la reforma del sector defensa, fueron pilares fundamentales de la campaña electoral en el 2005, el actual gobierno se ha visto con serias dificultades para llevar a cabo reformas fundamentales en ambos sectores. Entre los principales inconvenientes encontrados se tienen:

- Falta de capacidad institucional de los ministerios de Defensa y Gobierno para encarar la reforma
- Constantes crisis de inestabilidad política.
- Desgobierno político. Existen autoridades políticas encargadas de los sectores de defensa y seguridad, que ante el desconocimiento de las falencias principales de ambos sectores prefieren mantener un status quo.

Para Tellería, existen riesgos en la no realización de la reforma. En el futuro, si no existen cambios, seguiremos contando con Fuerzas Armadas semi-autónomas, funcionarios civiles que desconocen a las instituciones y autoridades políticas que le temen al cambio. Se mantendrán las falencias actuales en las Fuerzas Armadas y sobre todo, la falta de control político y social sobre la institución.

Por otra parte, si no se reforma el sector de seguridad y la Policía, las consecuencias serán de mayor impacto para la población. La falta de capacidad gubernamental se reflejará en mayores índices de inseguridad ciudadana, que repercutirán en el gobierno, mediante protestas sociales, crisis de legitimidad y en casos extremos problemas de gobernabilidad. El riesgo de no reforma a la Policía, implica afrontar en el futuro el incremento de la inseguridad, la corrupción y el uso arbitrario del poder en detrimento de la sociedad.

Tellería plantea las siguientes necesidades:

- Primero, se debe formar expertos civiles en estos temas, capaces de diseñar, implementar y evaluar las reformas.
- Segundo, se debe tener la voluntad política del cambio, lo que implica llevar a cabo reformas globales y completas, que incorporen entre otros, los ámbitos de educación, doctrina con base multicultural y equidad de género, marco normativo, presupuesto, transparencia, etc.
- Tercero, se debe tener claro que no será un proceso rápido, ni mucho menos fácil, porque implicara la reforma de dos de las instituciones sobrevivientes de los procesos dictatoriales y de la transición democrática, con una cultura corporativa y espíritu de cuerpo, capaces de resistir activamente toda reforma.

Tellería concluye que mientras no se encaren procesos profundos de reforma y modernización institucional no habrá coordinación entre democracia-defensa-seguridad. Mientras las reformas sigan siendo parciales, los países de América Latina seguirán siendo parte de procesos inconclusos de temas de defensa, seguridad e integración, y seguirán padeciendo el problema de falta de control político y autonomía de las instituciones de la fuerza pública.

Entre los temas discutidos por los participantes en el debate estuvieron:



- El concepto de reforma y el uso que se hace del mismo. La necesidad de definir qué se entiende por reforma y acotar los modos de acción en concordancia.
- La necesidad de introducir y promover en Brasil el pensamiento estratégico.
- La experiencia de Perú, particularmente a partir del período posterior a Fujimori y el control civil de las fuerzas armadas por medio de leyes específicas.
- La importancia de la transparencia para el avance del control civil.
- El aspecto financiero de las reformas: los requerimientos monetarios para mantener y costear una democracia.

A modo de conclusión de ese primer día, se esbozaron los principales puntos de la reunión:

- Es necesario pensar respuestas.
- Relación entre democracia e ideología (esto es una afirmación o una pregunta?)
- ¿Cuál es el papel de la academia y la clase política?
- ¿Qué temas debe tener la agenda de trabajo?
- La temática de la conducción política.
- La escasa masa crítica formadora de pensamiento en la materia.

## Día 2

### Panel 4: Desafíos políticos e institucionales en tiempos de crisis.

En este panel hicieron uso de la palabra Maria Celina D'Araujo de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, Juan Rial miembro de RESDAL en Uruguay, Renzo Chiri del Ministerio de Defensa de Perú, Alejo Vargas de la Universidad Nacional de Colombia, y Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano de España.

El primer expositor fue Juan Rial, quién analizó los orígenes y diversos factores de la crisis. De ella surge una cultura de inseguridad y miedo. En una región como América Latina las medidas para enfrentar las crisis son mínimas. Sólo Bolivia tiene un grado alto de reservas.

Los aspectos políticos de América Latina han cambiado hace algún tiempo y la democracia vigente se caracteriza por la personalización de la política, el neocaudillo. Sin embargo, se da importancia a la democracia representativa, que lleva a la demanda por la democracia directa. Menciona que la región es la única del mundo donde se puede destituir un presidente existiendo instrumentos institucionales para ello. Sobre la integración, destaca que los mecanismos existentes han sido insuficientes.

Frente a la crisis, no ha habido un conflicto grave. Las instituciones militares se han acomodado a la situación. Se plantea como debate:

- Su función, en qué temas deben trabajar
- Ministerios de defensa. Relaciones cívico-militares.
- No está claro el cambio de la cultura, cambio de vieja justicia militar a la justicia civil.
- Educación e instrucción militar. Como se forma un militar.
- Presupuesto.



---

- Misiones de paz.

Finalmente destaca la necesidad de integrar el estudio sobre seguridad pública, argumentando que sabemos poco o nada de cómo funcionan estas instituciones. No hay conocimiento de las instituciones, de su dependencia. Actualmente, continuamos debatiendo qué es la seguridad pública.

La segunda panelista fue Maria Celina D'Araujo, quién abordó el papel de las fuerzas armadas en cuestiones de desarrollo nacional en los países de América del Sur a partir de los años 1990, haciendo énfasis en la industrialización.

Según ella, las fuerzas armadas continúan siendo vistas hoy, como un recurso instrumental para promover el desarrollo y para practicar políticas de bienestar y asistencia social. Sin embargo, desde el inicio del siglo XXI, han ganado importancia iniciativas en países que actualmente dependen menos de inversiones y de la economía norteamericana.

Una de las iniciativas para tratar la región de manera más autónoma e integrada tiene como marco la I Reunión de Presidentes de Sudamérica, realizada en Brasilia, a fines de agosto e inicio de septiembre de 2000, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando fue propuesta la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica, IIRSA. Tiene como objetivo tratar de cuestiones de infraestructura que faciliten la construcción de insumos (transporte y energía) para la economía y la circulación de mercancías. Empezó a reunirse a cada dos años y, a partir de 2004, pasó a llamarse Cúpula Sudamericana.

Prosiguieron una serie de encuentros entre presidentes que propiciaron la firma y la aprobación de proyectos tendientes a superar asimetrías, promover la cohesión social, la inclusión, la justicia, etc. Esta iniciativa marca el origen de lo que posteriormente se conoció como UNASUR, Unión de los Países de América del Sur, una nueva arquitectura regional de articulación de intereses con vistas a reorganizar e incrementar estructuras ya existentes como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR. En la reunión de la Cúpula Energética Sudamericana, realizada en abril de 2007, en Venezuela, los mandatarios de los 12 países sudamericanos resolvieron transformar la CSN en Unión de las Naciones de América del Sur.

Frente a un debate ideológico que ganó relevancia especial en los países andinos y que nos remite a la posibilidad de un nuevo socialismo, se observa que hay un espacio creciente para la negociación de intereses comunes en varios campos, en especial los más escasos, con la energía y los transportes.

Con la proclamación de UNASUR fue creado el Consejo Sudamericano de Defensa. Esta nueva institución tiene como meta actuar como instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. La declaración de Santiago de Chile de marzo de 2009, cuando el CSD se reunió por primera vez, quedó establecido el compromiso con la paz regional e internacional y la búsqueda de una identidad consensuada en materia de defensa. Sus ejes eran: políticas de defensa; cooperación militar, operaciones de paz y acciones humanitarias; industria y tecnología de defensa planeada e integrada en el ámbito de los países de la región; y, la cooperación en el área de formación y capacitación personal.



Asimismo, Araujo defiende la idea de que en los últimos años, las fuerzas armadas en varios países han sido pensadas como instrumento de desarrollo al servicio de la nación. En todos los países del continente, las fuerzas armadas se conformaron y fueron pensadas como agentes de la modernización. Comenta también que desde los años 30' ya se veía la seguridad nacional brasileña como dependiente de un amplio proyecto de industrialización nacional capitaneado por el Estado – petróleo y siderurgia. Durante el gobierno militar, el proyecto de industrialización de los militares fue redimensionado. Ejemplo de ello fue la creación de la Empresa Brasileira da Aeronáutica S/A (Embraer), en 1969.

El reciente documento brasileño Estrategia Nacional de Defensa menciona alrededor de 90 veces la palabra “desarrollo”. Afirma que el crecimiento de Brasil en el escenario internacional y el volumen de su economía indican que se posiciona como un nuevo actor en el campo de la defensa. Araujo señala que desarrollo, expresión internacional y liderazgo regional están conectados en la base de esta estrategia nacional. En ella, las fuerzas armadas son conformadas como una importante institución para la promoción del desarrollo nacional y consecución de los objetivos del Estado. En esta línea de raciocinio el documento propone que deban reproducir en su interior la composición de la nación por medio de la mejora del servicio militar obligatorio y de la “transformación de consciencias”.

Araujo destaca entonces los tres ejes de la Estrategia:

- reorganización y reorientación de las fuerzas armadas;
- industria de defensa;
- servicio militar obligatorio.

Asimismo, apunta que al incluirse una serie de actividades sociales, el contenido de la Estrategia remite a los mensajes del siglo XIX cuando se proponía la “nación en armas”, o el “soldado ciudadano”. Ejemplo de ello es Venezuela, donde las fuerzas armadas son el brazo institucional del gobierno y su acción se extiende por varios sectores. En este país la percepción de la unidad cívico-militar fue ampliada, lo que en la práctica llevó a una militarización de los sectores sociales. El desarrollo de un proyecto nacional está intrínsecamente conectado al papel de los militares y a los lazos que se deben crear con la sociedad.

En Bolivia y Ecuador las fuerzas armadas también fueron accionadas en momentos de crisis política y han apoyado las iniciativas nacionalistas de dos presidentes Evo Morales y Rafael Correa. La institución en esos dos países está asociada a un proyecto de desarrollo con vistas a aumentar el control social sobre las riquezas y la producción de bienestar para los más pobres.

En este contexto, concluye que el involucramiento de las fuerzas armadas con cuestiones de desarrollo en Sudamérica está más presente en el complejo andino y en Brasil, aunque por razones diferentes. En los casos de Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay, sus constituciones no se pronuncian en términos de conexión entre desarrollo económico nacional y cuestiones internas de seguridad. Finalmente, además de funciones de seguridad interna, estos países asocian el desarrollo en términos de defensa al desarrollo nacional y ven en las fuerzas armadas un actor directo en la formulación de un proyecto nacional. Es así que la existencia de asimetrías tan marcadas en Sudamérica puede dificultar el proceso de integración y de cooperación, tan necesario cuando se piensa en posibilidades de reducción de la pobreza y de la desigualdad en la región.

El tercero a exponer fue Renzo Chiri, quién habló sobre la situación peruana en cuanto a la seguridad y la defensa. Según él, a partir de 2005 se ha reactivado Sendero Luminoso, con una



peligrosa alianza con el narcotráfico que los han permitido fortalecer tanto en el aspecto logístico como militar, y produciendo que se declare el estado de emergencia.

Esto detonó el llamado a que las fuerzas armadas se desplieguen en la zona para combatir al Sendero. Las fuerzas armadas por su parte reclaman que las mismas no están preparadas para actuar en este tipo de situaciones. Se planteó la necesidad de crear un instrumento jurídico para que las fuerzas armadas pudieran actuar en base de parámetros y normas claras en ocasiones tales como la mencionada. Después de un largo debate, a mediados de 2007, es aprobada la norma 29166, que por su propia naturaleza ha generado comentarios diversos. Fue trabajada desde el Ministerio de Defensa, es decir, conducción civil con participación de las fuerzas armadas y expertos en derecho humanitario como el Comité internacional de la Cruz Roja. La norma instituye el marco legal que establece el uso de la fuerza:

1. Cumplimiento de los actos de servicio
2. Derecho de defensa
3. Respuesta a actos hostiles

Para el ejercicio del uso de la fuerza en estas condiciones los principios que deben ser seguidos son: legalidad, proporcionalidad, obligatoriedad, razonabilidad, etc. La ley establece que deberán incluir las reglas de aplicación de la fuerza. Ello representa de cierta manera tranquilidad para el militar que actúa al esclarecerse el margen de acción de las fuerza armadas.

Para la aprobación de la ley se adoptó como estrategia el armado de una ley esqueleto. Como resultado se aprobó en el 2007 una ley general, sin directrices específicas. En contra de la aprobación se argumentaba por un lado que la misma ataba a las fuerzas armadas (derecha militarista vinculada al Fujimorismo) y por otro, se consideraba como un retroceso y ataque a los derechos humanos (en su mayoría ONGs).

A continuación, hizo uso de la palabra Alego Vargas, quién habló sobre la situación en Colombia. Afirmó que la misma se presenta como una excepción ya que históricamente ha habido estrechas relaciones con los Estados Unidos. En cuanto a las relaciones civiles militares, para la reflexiones es importante situar el tema del control en el marco de las relaciones entre las instituciones democráticamente electas y las instituciones de FFAA y policía. En este contexto, nunca hubo distinción entre seguridad y defensa.

En toda democracia se supone que la fuerza pública debe estar formal y realmente subordinadas a la autoridad civil. Durante el periodo de Frente Nacional en Colombia se dio un esquema de relaciones civiles militares que era básicamente una clara subordinación formal de las fuerzas armadas al control civil con una importante autonomía. Ese modelo de autonomía y competencia de las fuerzas armadas se mantuvo hasta la constitución de 1991. Con el objetivo de conservar el orden publico en todo el territorio nacional y restablecerlo donde había sido perdido, el especialista plantea:

1. Uso proporcional de la fuerza
2. Distinción de combatientes y no combatientes
3. Separación de poderes
4. Subordinación del poder militar al poder civil.
5. La fuerza pública debe estar sometida al control civil.



Sin embargo, la constitución de 1991 cambia algunos elementos y los gobernantes son los responsables por la definición política de la defensa. Destaca que está en tránsito una ley, redactada por una comisión plural donde se ponen de manifiesto los siguientes principios: legitimidad, separación de poderes, subordinación, coordinación entre ejército y policía, protección, integridad, respecto a los derechos humanos y cooperación internacional.

La defensa, a su vez es la capacidad que tiene el Estado para salvaguardar el territorio, y la soberanía frente a amenazas internas y externas. Para ellos, debe haber confiabilidad de las FFAA en los civiles, y el vice-versa, destacando, sin embargo que existe un desconocimiento por parte de los civiles de la cultura militar y protocolos, rompiéndolos todo el tiempo. Por esa razón defiende que debe existir una corresponsabilidad entre los civiles y militares en esta cuestión.

Finalmente, sobre los debates desarrollados en el primer día del evento, él destaca algunos aspectos considerados importantes como el tema de la educación militar, no solo en la Escuela Superior de Guerra sino también en las escuelas de formación militar. Se debería añadir una serie de cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde, forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta, falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados-, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo con la política de seguridad y defensa y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

Gustavo Suarez Pertierra fue el tercer expositor, y partió del supuesto de que estamos asistiendo a una transformación de un mundo que se encuentra en constante dinámica, tenemos la percepción de que es globalidad, se producen cambios profundos en los ámbitos político, económico, medio ambiente, etc., cambios que nos afectan a todos. En seguridad y defensa los cambios se están produciendo en el contexto estratégico, nadie está exento de estos procesos. Desafíos políticos en términos de seguridad y defensa y la incapacidad de concreción de políticas. Se fija así en tres aspectos: ¿A qué factores se deben los cambios? ¿Qué tipos de cambios tenemos que enfrentar? Y ¿cómo se deben enfrentar?

Los factores de riesgo son nuevos e inevitables. Elementos nuevos porque las sociedades ya no tienen fronteras. Se acaba la autarquía y el Estado ya no podrá por sí sólo resolver los problemas. Hay por tanto una agenda global, y uno nacional. Se plantea el desafío de superar la confrontación del Estado. Para el expositor, los Estados enfrentan a una crisis de legitimidad, donde su autoridad se desvanece. En este contexto, no saben cómo manejar las crisis. A esto se suma el hecho de que hay nuevos actores, algunos con dependencia de las Organizaciones Internacionales; otros que conforman actores semipúblicos que tienen un papel importante en la solución de los problemas de las sociedades; y aún actores privados. Asimismo, destaca que esta diversificación conceptual entre seguridad interior y exterior no se está dando, y se genera una crisis de identidad en las instituciones. El resultado es el sacrificio de la legitimidad por eficacia.

Ante a esta realidad el especialista español se pregunta cómo enfrentar esta realidad. Plantea:

- Coordinación entre las agendas
- Estrechamiento de la cooperación internacional ágil y eficaz
- Recuperación del respaldo social para la seguridad y la defensa lo cual solo se puede hacer con liderazgo, política de participación, y diplomacia



El debate fue un contrapunto entre los participantes sumamente dinámico. Los ejes principales que predominaron en la discusión fueron:

- La ausencia de un debate serio sobre seguridad y defensa en la región que se extiende al norte de Colombia, esto es, América Central y México.
- Los obstáculos a las relaciones civiles-militares a partir de la debilidad de las instituciones.
- La importancia que tomó en la región la personificación de la política, y la necesidad de debatir y discutir este fenómeno.
- Naturaleza del surgimiento y objetivos de Sendero Luminoso.
- Situación en que se encuentran la seguridad nacional y la seguridad pública.
- Diferencias en los conceptos de seguridad y defensa.

### **Sesión especial: El proceso de las ministeriales de defensa en el contexto actual de la región**

En esta sesión especial hicieron uso de la palabra Mike Snell, organizador de la VIII Conferencia de Ministros de las Américas del año 2008 en Canadá, Abraham Stein, Director del Departamento para la coordinación de Políticas y Programas de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos y Orlando Pérez, de la Central Michigan University.

El primer expositor fue Mike Snell, quién habló sobre el proceso de preparación para la octava ministerial de defensa y la participación de la sociedad civil en este proceso. El tema destacado en dicha conferencia fue la seguridad hemisférica y confianza mutua a través de la cooperación y colaboración. Asimismo, destacó que había un limitado número de temas que podrían ser discutidos y que luego de calurosas discusiones, se decidió que Canadá iba a proponer el soporte militar a autoridades civiles a los desafíos que se presentasen, como los desastres naturales, eventos, etc.

Otro tema que destacó fue la realización de una serie de consultas previas a la conferencia. En este marco, la primera consulta se realizó en Costa Rica en 2006, organizada por FLACSO y RESDAL. La segunda, a su vez, ocurrió en Barbados, en marzo de 2008.

Para el expositor, el valor de las consultorías fue perdido en el proceso de la conferencia, pero se conformó como un importante aporte para el gobierno local. Finalmente destacó que recibieron muchas ideas, sugerencias y comentarios por parte de las ONGs quienes participan para decir aquello que quieren que uno sepa.

El segundo panelista fue Abraham Stein quién destacó la problemática del enemigo global, que se manifiesta mediante la infiltración de sus ideas en cuestiones internas, lo que en su momento llevo a destrucción de sectores y gobiernos legítimos.

En el actual contexto, el destaca la globalidad del crimen, con delitos transnacionales relacionados al tráfico de drogas, y lavado de dinero, por ejemplo. Se modificó también el concepto de ciudadanía, y participación a través de instrumentos de participación internacionales como los propios tribunales penales internacionales.

Destacó también el concepto de seguridad humana a partir del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y del desarrollo humano. Asimismo, la Cumbre del Milenio apuntó hacia la



consagración de este concepto, englobando la seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, de la comunidad y pública. En este sentido, la seguridad humana complementa la seguridad del estado. Resalta la necesidad de definir los conceptos de seguridad pública y defensa, defendiendo que las amenazas en cada una de estas esferas deben ser combatidas con competencias diversas. Asimismo, insiste en que se debe facilitar acciones conjuntas entre los países para combatir los problemas.

Para concluir señala que desde la primera conferencia de ministros, se ha buscado numerosos consensos, entre los cuales, de que la democracia es indispensable para la Seguridad Hemisférica.

Posteriormente, hizo uso de la palabra Orlando Pérez quién explicó la situación en Honduras. Durante su presentación, se fijó principalmente en tres aspectos:

1. Contextualización del golpe, con noticias que lo justificaban y no lo cualificaban como golpe de estado. Para él si hay que nombrarlo como tal. Otro punto destacado serían las debilidades del Estado hondureño.
2. El rol de la Organización de Estados Americanos.
3. Rol de los Estados Unidos.

El golpe de Estado en este país resultó de la confrontación política entre personalidades y estamentos políticos de Honduras, donde se aumentó la crispación y dio lugar a la cuestión sobre a quién responden las fuerzas armadas. La constitución de 1982 fue reformada en lo que tiene que ver con las atribuciones del Congreso, corte suprema, presidente, y fuerzas armadas. Un problema que surgió es la ausencia de directivas cómo destituir un presidente. Un argumento pro golpe es la propia misión de las fuerzas armadas que incluye la protección del sufragio y organización de las elecciones, que en el contexto donde se dio el golpe, podría justificarlo.

Por su parte, con relación a los Estados Unidos, Perez empieza hablando de Obama, el nuevo presidente, quién tiene el deseo que las instancias multilaterales, como la OEA, actúen más activamente en la crisis. Es el actor que mas influencia puede tener en Honduras, ya que el país recibe 100 millones anuales de ayuda. Asimismo, permanecen tropas estadounidenses desplegadas en territorio hondureño. La dificultad radica en cómo volver a la constitucionalidad sin que el proyecto de Zelaya triunfe. Por tal razón, concluye que se está esperando las elecciones en noviembre, lo que no resolvería las debilidades institucionales, persistiendo las razones de fondo.

Al fin de las presentaciones se produjo el último debate del evento. Las principales cuestiones debatidas fueron:

- La continuidad de la participación de la sociedad civil en las conferencias y el rol de las OEA en las mismas
- Los aportes positivos que arrojó la experiencia canadiense.
- Crisis política en Honduras: Causas.
- Posición de la OEA en la crisis hondureña: ¿está obligada o no a involucrarse?

## **Conclusiones y cierre**



En la clausura del evento, se contó con la participación del Ministro de Defensa de Bolivia, Walker San Miguel Rodríguez, de la Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad Loreta Tellería y la Directora Ejecutiva de RESDAL Marcela Donadio.

La primera en hacer uso de la palabra fue Marcela Donadio, quién destacó tres puntos para la conclusión del evento, que se encontraron presentes por primera vez en mucho tiempo:

- Que más allá de diferencias subregionales todos tienen una idea común, que es el tema institucional y la conducción política de las FFAA. Esto ha sido algo positivo de este punto y ha unido los debates académicos.
- Que el tema de la acción y presencia de los Estados Unidos estuvo presente, pero no fue central, y ello también resalta como aspecto positivo e indicador de la búsqueda de madurez.
- La necesidad de masa crítica para dar su aporte.

Donadio destacó la necesidad de cuestionar lo sucedido con la academia. Afirma también la necesidad de incorporar el tema del militarismo, del control incompleto de la conducción política de las fuerzas armadas, y del papel de las misiones militares y como involucrar en la agenda el tema del desarrollo. Teniendo en cuenta la situación en Honduras y el papel de la academia, destaca la generación de mecanismos de alerta temprana. En cuanto a los cuestionamientos, ella pregunta: ¿Qué pasa con las interministeriales? ¿Cómo se piensan las relaciones estructurales entre fuerzas armadas, economía, empresas, etc.? ¿Cómo retomar y reflexionar la temática de seguridad y defensa a nivel regional?

A continuación, Loreta Tellería destacó que al observar las diversas conferencias, nos damos cuenta que hemos avanzado poco. Al no caminar por las mismas vías, las reformas son concebidas de maneras diferentes. Aunque son buenas intenciones y no constituyen actos consolidados. Al proponer que Bolivia sea anfitriona de esta reunión, es una nueva oportunidad para abrir las puertas a que se debata el poder político e instituciones militares, para que los dos ámbitos vean los cambios de la misma manera.

Finalmente el Sr. Ministro Walker San Miguel Rodríguez agradeció la participación en el acto de clausura del evento. Recuerda que el caso de Honduras ya ha sido visto en varios de nuestros países en la década de 70, donde se justificaron los golpes bajo la amenaza roja. Él mismo presenció el golpe militar de 71, el de 79, que duro solamente 16 días, y el de 1980. Así, construir una vía institucional democrática es una tarea.

Destaca que en Bolivia, las fuerzas armadas se apegan a su rol constitucional. Sobre el rol de las organizaciones que acompañan el tema de la defensa y seguridad, él demuestra que tiene intención de valorarlo. Para él, no cabe duda que RESDAL es una de las más importantes. En la próxima conferencia, quisiera que paralelamente a las reuniones y discusiones, RESDAL junto a otras organizaciones este presente. Ha participado en Nicaragua en el 2006, y en Canadá en 2008, y está complacido de que Bolivia haya sido designada por unanimidad como sede. En este marco, Bolivia ha vivido un cambio constitucional democrático. Es así que el país alienta la discusión abierta de estos temas, con absoluta libertad de manifestación y asociación. En el contenido de la prensa y televisión se observa el autentico régimen de libertades.

Para él, debe discutirse el rol de la superpotencia, el del Caribe, y de Sudamérica. Valora que los temas sean tocados de manera directa. La conferencia del año siguiente incorporará también



---

una segunda conferencia que es de los ministros de Unasur. El ministro espera contar con el apoyo de RESDAL y del Observatorio en ambos procesos.