

**Red de Política de Seguridad
entre el Perú y sus vecinos**

POLICY PAPER Nº2

Noviembre / 2018

ISBN: 978-9972-671-53-1



EL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñedos
Antonio Jorge Ramalho
Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes
José F. Rocabado Sánchez
Diego Pérez Henríquez
Andrés Gómez de la Torre

2018



El nuevo rol de las Fuerzas Armadas

1ª ed., noviembre de 2018
ISBN N° 978-9972-671-53-1

- © Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
Telf.: (51-1) 626-6170
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
<www.facebook.com/ideipucp>
- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: <www.kas.de/peru>
Telf.: (51-1) 416-6100
URL: <www.kas.de/peru/es>
<www.facebook.com/kasenperu>

Autores:
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñedos
Antonio Jorge Ramalho
Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes
José F. Rocabado Sánchez
Diego Pérez Enríquez
Andrés Gómez de la Torre Rotta

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Noviembre, 2018

EL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción
2. Fuerzas Militares de Colombia: entre la superación del conflicto y las nuevas tareas del postconflicto
*Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros*
3. Relaciones cívico-militares en Brasil: Los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña contemporánea
Antonio Jorge Ramalho
4. FF.AA. en Chile y sus capacidades polivalentes
*Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes*
5. Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación, 2006-2018
José F. Rocabado Sánchez
6. Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil-militar
Diego Pérez Enríquez
7. ¿Perú: nuevos roles para las Fuerzas Armadas?
Andrés Gómez de la Torre Rotta

1 Introducción

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), constituyó en 2015 la Red de Política de Seguridad, que está conformada —además del IDEI PUCP— por académicos y especialistas de universidades de los cinco países vecinos del Perú, esto es, de la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta red tiene como propósito difundir y fortalecer el conocimiento en el ámbito de la seguridad en nuestros respectivos países, así como realizar planteamientos para colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia.

En su cuarto año de conformada, la Red ha producido en 2018 una nueva publicación titulada *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*¹, en la cual se analiza la evolución de las competencias otorgadas a las fuerzas armadas en la región, desde su participación en tareas tradicionales hasta su involucramiento en cuestiones de orden interno, desarrollo y seguridad, culminando con un conjunto de propuestas para su fortalecimiento. Precisamente, a continuación, se presenta una breve síntesis de los estudios que componen la referida obra.

2 **Fuerzas Militares de Colombia: entre la superación del conflicto y las nuevas tareas del postconflicto**

*Eduardo Pastrana
Diego Vera*

Colombia tiene la posibilidad de finalizar el conflicto armado interno vía negociaciones de paz y la consolidación de su seguridad. Pero mientras haya actores armados con el poder de desestabilizar el Estado y dañar gravemente a la población, la opción colombiana tiende a ser la continuidad del involucramiento doméstico intenso de sus Fuerzas Militares (FF.MM). De manera paralela, el Gobierno Nacional y la cúpula militar han venido delineando conceptos para externalizar las actividades de las Fuerzas.

Por el momento, Gobierno Nacional, FF.MM. y una proporción de la sociedad no contemplan aspectos como la reducción de las tropas y presupuesto, la separación de los asuntos e instituciones militares y policiales ni la incorporación de excombatientes.

En la esfera internacional abundan las iniciativas de participación militar, pero también quedan grandes interrogantes sobre sus beneficios directos, los costos que se asumirán y las prioridades del país acorde a sus recursos y valores nacionales.

Contexto: de la Seguridad Democrática a la Prosperidad Democrática

¹ Versión digital del libro en:
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/131774>
<https://www.kas.de/web/peru/einzeltitel/-/content/el-nuevo-rol-de-las-fuerzas-armadas-en-bolivia-brasil-chile-colombia-ecuador-y-peru>

La estrategia militar de Colombia entre los gobiernos Uribe (2002-2006, 2006-2010) y Santos (2010-2014, 2014-2018) apuntó a la consolidación interna y la proyección contra amenazas transnacionales, y por ello tiende a ser la estrategia de un Estado de tipo “premoderno”. Colombia es uno de los países latinoamericanos que no introducen una diferencia política u operacional entre defensa y seguridad.

Bajo Uribe, el énfasis estuvo en la modernización para derrotar a los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOAL) y sus vínculos con el narcotráfico. Se procuró aumentar el tamaño de la tropa, extender las áreas de despliegue, lograr su implantación en las zonas neurálgicas, elevar la capacidad técnico-operativa e incentivar una enseñanza y doctrina ancladas en los DD.HH. y el DIH.

Pese a las cifras favorables en bajas insurgentes, capturas, desmovilizaciones y áreas “recuperadas”, hacia la mitad del segundo mandato de Uribe hubo cuestionamientos por DD.HH., bajas civiles, efectos de derrame sobre países vecinos y la incapacidad para conducir a las FARC a su rendición. Influyeron las diversas fuentes de financiación ilegal de los GAOAL, la baja accesibilidad geográfica, prácticas de reclutamiento forzado y el uso de armas y explosivos no convencionales.

Durante los dos primeros años de Santos, tiende a continuarse la ofensiva militar, pero hubo algunas expectativas de cambio con el avance de las negociaciones de paz con las FARC, que iniciaron oficialmente en 2012.

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad presentó los siguientes objetivos: 1) llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos; 2) desarticular los GAOAL; 3) crear condiciones para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa (S&D). El componente 4 (disuasión) es relativamente nuevo en definición.

Esto se combina con los planes de modernización de las industrias de defensa, es decir, INDUMIL, la CIAC (Industria Aeronáutica) y COTECMAR (astilleros de la Armada), no solo para efectos de auto-abastecimiento sino además de planes de comercialización externa. No obstante, existe una gran desactualización de la flota aérea y la práctica ausencia de una “carrera espacial” colombiana, aunque en 2013 se creó el Programa Presidencial para el Desarrollo Espacial.

Santos continuó las líneas del incremento del gasto militar y de la incorporación de efectivos. A pesar de un ligero descenso del gasto en 2011 y 2012, el gobierno Santos mantuvo un gasto anual superior al de su antecesor. En materia de personal, Uribe dejó unos 441.828 efectivos milita-

res y de policía en 2010. Hacia el 2016, el gobierno Santos reportaba la disponibilidad de unos 481.100 efectivos (293,200 militares). Se destaca además la creación de nueve Fuerzas de Tarea Conjunta y del Consejo de Seguridad Nacional, modelo de EE.UU.

El gobierno y las FF.AA. parecen muy interesadas en construir una identidad en S&D a partir de los vínculos históricos con el Sistema Interamericano. También se han reforzado valores y alianzas con el Norte a partir de los vínculos con el Comando Sur de los EE.UU. y la nueva cooperación con la OTAN. Con la ONU, se firmó en 2015 un acuerdo marco para participar de misiones de paz a partir de 2019 y aportar un contingente de hasta 5 mil hombres llamado “Fuerza de Tarea Colombia”.

Son “ventanas de oportunidad” para mantener su tamaño actual y metas de modernización y profesionalización, sobre todo al estimar la desaparición de sus principales enemigos históricos (las FARC y el ELN). Colombia ya participa de programas de cooperación en transparencia de la defensa y el intercambio de estándares, y en 2012 realizó para OTAN una operación de “Reabastecimiento en Vuelo” dentro del principio de “interoperabilidad”. En junio de 2013, Colombia firmó un Acuerdo con OTAN para explorar temas adicionales de cooperación y solicitar el status de “socio”. Actualmente, la Alianza desarrolla vínculos de diálogo político y cooperación por *issues* con 41 Estados socios (no-miembros). Colombia es el único país latinoamericano en ese status. Contribuyó en 2015 a combatir la piratería y proteger los corredores de navegación en el cuerno de África.

A Colombia le interesa de OTAN la formulación de políticas de defensa democráticas, el re-entrenamiento del personal dado de baja, la destrucción de armas y municiones sobrantes, la preparación contra desastres naturales y humanitarios, la cooperación científica, la diplomacia militar, el antiterrorismo, la no proliferación de Armas de Destrucción Masiva y la ciberdefensa. Lo que Colombia desea transmitir es su experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

El U.S.-Colombia Action Plan (2012) es el principal ejemplo de externalización. Consiste en brindar asistencia técnica a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana en temas como narcotráfico y crimen transnacional. Entre 2012 y 2016, unos 1.494 soldados fueron capacitados por Colombia.

Domésticamente, las FF.MM. han venido ejerciendo tareas asociadas a la protección de los excombatientes para su desmovilización, al despliegue en zonas con débil presencia gubernamental y al apoyo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y desminado.

Sobre postconflicto surgen discusiones para las FF.MM. con la posibilidad de una reforma. Se identificaron cuatro inquietudes de la Policía y el Ejército durante las negociaciones de paz: estabilidad laboral, juzgamiento, contrataciones e ideología. No se acepta que algunas de las funciones domésticas del Ejército pasen a ser funciones solo de la Policía. Con el nuevo estatus político de las FARC, sigue siendo un reto cambiar la percepción institucional sobre los excombatientes, incluyendo la comparencia ante un solo sistema de justicia transicional.

La transformación del Ejército hoy toma como referencia los lineamientos de la OTAN y de EE.UU. para su modernización, algunos basados en la lógica de confrontación entre Estados. Lo que se esperaría es que esté en sintonía con la finalización del conflicto armado, conducente a la reducción y la especialización externa. Pero la visión de guerra irregular persiste al mismo tiempo que se construye una nueva visión, revelando una fricción. En la nueva visión resaltan la creación del Comando Estratégico de Transición (COET) y el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF). El primero, coordina la dejación de armas de las FARC. El segundo, se encarga de la transformación, que consta de tres fases: consolidación del Ejército y apoyo al proceso de paz (2014-2018), fortalecer capacidades por áreas de operación (2018-2022), y consolidar un Ejército multimisión que abarque desde el mantenimiento del orden interno, hasta la participación en misiones internacionales (2023-2030).

Se advierte una formulación exhaustiva de lineamientos para repotenciar las actividades militares. Planes como Espada de Honor, Plan Victoria, Plan Victoria Plus y el Plan Horus buscaron la penetración de los territorios y la consolidación del control. Doctrinas como las de acción integral, el Ejército del Futuro, el Plan 2030 y los roles multimisión, enfatizaron la contribución potencial de la tropa al logro de la seguridad humana y el desarrollo nacional. El programa “Fe en Colombia” buscó el apoyo de la empresa privada y de la cooperación internacional para que el Ejército contribuyera al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y de infraestructura de las poblaciones más vulnerables. Las acciones del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar procuraron reconstruir las narrativas del personal y víctimas pertenecientes a las FF.MM. para contribuir a la construcción de la Memoria Nacional, al mismo tiempo que fomentaron la resolución pacífica de los conflictos. Todo ello apunta a nuevas relaciones cívico-militares, pero la prevalente militarización de la seguridad pública deja para muchos una inquietud profunda pensando en la normalización del Estado.

En conclusión, se ha impulsado una ampliación de los roles de las FF.AA. con innovaciones cívico-militares y oportunidades internacionales, algo distinto a la lógica clásica de reforma estructural del sector S&D típica de las transiciones democráticas derivadas del colapso de dictaduras o de la intervención internacional en la reconstrucción institucional.

Recomendaciones

De los retos principales que hoy enfrentan estas FF.MM. surgen las siguientes recomendaciones para el Gobierno Nacional y el Ministerio de Defensa:

- a. Afrontar, multidimensionalmente, la extrema descentralización y (re)ascenso del narcotráfico.
- b. Analizar las causas de la emergencia de nuevas bandas criminales y las consecuencias de la decisión de utilizar bombardeos aéreos para enfrentarlas.
- c. Analizar las causas de disidencia de las FARC y de reincidencia de los desmovilizados, agilizando la implementación del Acuerdo firmado.
- d. Manejar con una aproximación razonable y flexible las presiones armadas pro-negociación del ELN.
- e. Enfrentar integralmente el aumento de la minería ilegal.
- f. Evaluar las presiones e incursiones militares desde Venezuela sin caer en la provocación bélica.
- g. Planificar y transparentar más la participación internacional en la diplomacia de S&D.
- h. Divulgar más las necesidades y planes en materia de presupuesto, inversión y comercialización de productos y servicios militares.
- i. Resolver contundentemente los casos de corrupción administrativa en las FF.MM.
- j. Atender activamente a los requerimientos de la Justicia Especial para la Paz (Comisión de la Verdad).
- k. Elevar la legitimidad de las FF.MM. ante las críticas y sanciones por ejecuciones extrajudiciales y nexos entre miembros del personal y grupos paramilitares.
- l. Elevar la coherencia entre las tareas domésticas y las actividades de asesoramiento externo que se ofrece.
- m. Construir mejores relaciones cívico-militares con las comunidades más apartadas, respetando las dinámicas locales no violentas y sin entrar en competencia desleal con los actores del mercado.
- n. Aportar a la construcción de la memoria histórica del conflicto sin caer en el negacionismo de sus errores o la rivalidad con la memoria de las víctimas civiles.

3

Relaciones cívico-militares en Brasil: Los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña contemporánea

Antonio Jorge Ramalho

¿Qué rol deben tener los militares en la sociedad brasileña? ¿Cuáles son los principales desafíos en términos de organización institucional y definición presupuestaria en el sector defensa en el país?

Este texto responde a estas cuestiones considerando una perspectiva histórica. Para identificar los retos del sector defensa hay que comprender el contexto en que se insertan las relaciones entre civiles y militares en Brasil, para lo cual el documento se organiza en tres partes: la primera contextualiza la relación entre civiles y militares; la segunda sintetiza los retos pertinentes; y la tercera enumera un conjunto de recomendaciones de acción política para avanzar en la solución de los desafíos del sector defensa en el país.

El contexto de la relación entre civiles y militares en Brasil

Tradicionalmente, los militares brasileños han concebido sus roles de manera amplia, es decir, más allá de la defensa frente a amenazas externas, estableciendo con las élites civiles una relación compleja y ambigua. Quizás por tratarse de una relación intensa, civiles y militares tienen percepciones distintas de sus roles históricos. Por ejemplo, para las élites militares, el régimen dictatorial que existió en Brasil es un asunto para historiadores; para parte de las élites civiles, es más bien un tema pendiente. Esto dificulta poder establecer un consenso sobre intenciones, hechos y responsabilidades ocurridas durante el periodo 1964-1985.

La transición tutelada hacia la democracia consolidó la profesionalización de los militares, que doctrinariamente se concentraron en la preparación para combatir. Empero, el papel ambiguo de los militares en la sociedad siguió existiendo: de un lado, las instituciones públicas no logran atender las demandas de la población, mientras que de otro lado, los militares son respetados, cultivando un sentido de responsabilidad colectiva. Como resultado, la sociedad frecuentemente recurre a las FF.AA. para enfrentar problemas que apenas remotamente tienen relación con la defensa nacional.

En otras palabras, la sociedad brasileña confía en las FF.AA. y les atribuye la capacidad de coordinar los esfuerzos nacionales en pro de objetivos colectivos, una tarea esencialmente política. De allí su excesivo empleo en operaciones de garantía de la ley y del orden y en acciones subsidiarias, en áreas que van de la construcción de carreteras a la distribución de vacunas y aportes a políticas sociales. No es casual que el Ministerio de Defensa (MD) tarde en institucionalizarse plenamente en el Estado brasileño. Tampoco sorprende que ahora los militares vuelvan a la política, plenamente insertados en el marco democrático, a través de candidaturas formales para diversos cargos públicos.

Este contexto es crucial para comprender los retos del sector defensa en el futuro y las dificultades para implementarlos.

Los retos del sector defensa y la relación cívico-militar en Brasil: diagnósticos

En este contexto, conviene subrayar que a las FF.AA. se les atribuye el rol de defender a la patria, garantizar los poderes constitucionales y, solamente por iniciativa de cualquiera de ellos, proteger la ley y el orden. La clara definición de estos roles requiere de un Ministerio de Defensa protagonista y estable, capaz de formular y conducir una política de defensa que armonice los esfuerzos de las tres Fuerzas Armadas bajo una visión de largo plazo.

Para ello, es necesario fijar prioridades claras e interrelacionadas en los sectores de Innovación e Industria de Defensa, y asignar indicadores que permitan medir el progreso en la ejecución de esas políticas. En la articulación con las fuerzas, hay que distinguir más claramente las funciones de preparación y empleo, cabiendo a la Secretaría General coordinar, con los comandantes, la preparación, y al Estado Mayor Conjunto conducir el empleo. Es necesario avanzar en la construcción de comandos combinados y crear una carrera civil, dotando al Ministerio de Defensa de capacidad administrativa para manejar la política, proporcionando a los militares mejores condiciones de preparación para el combate.

En lo que concierne al ministro, los desafíos son aún más complejos, toda vez que se trata de promover la armonía entre las élites civiles y militares, completando, en el ámbito cultural, la transición ya consolidada en el ámbito institucional. Su gabinete necesita asesoramiento estratégico que le permita hablar "hacia afuera" de manera coordinada, vinculando acciones de planificación estratégica, asesoría parlamentaria y comunicación social con una visión institucional de fortalecimiento institucional del MD.

Hace falta unificar el comando para la preparación y el empleo de las FF.AA., armonizar las doctrinas al punto de materializar la interoperabilidad y permitir el uso de equipamientos integrados por las tres fuerzas. Finalmente, hay que enfrentar el problema pensionario en el marco de las cuentas nacionales, reclutar y preparar a los militares en función de capacidades necesarias en el futuro, e imprimir una sólida política de retención de talentos.

Hay que precisar el número de recursos humanos y materiales a ser alocados en el cumplimiento de las misiones principales de las FF.AA., así como los recursos a emplearse en las misiones subsidiarias, en particular las operaciones de paz y las de garantía de la ley y el orden. De no ser así,



el sector defensa puede quedarse rehén de las necesidades urgentes de la sociedad o de intereses políticos circunstanciales, descuidándose de sus responsabilidades constitucionales.

Recomendaciones

Con respecto a (i) la definición de un claro proyecto de fuerzas armadas, pensándolas de manera conjunta y en función de las necesidades del sector defensa en el futuro, sería relevante:

- Exponer en los documentos políticos del más alto nivel (Política y Estrategia Nacional de Defensa) una narrativa clara sobre la gran estrategia brasileña. ¿Qué quiere Brasil en el escenario internacional? ¿Qué grado de autonomía quiere tener, en su política externa y de defensa, con respecto a las grandes potencias y a las potencias medias? ¿Qué vulnerabilidades y amenazas enfrenta Brasil en el ambiente internacional? ¿Qué grado de interacción quiere tener con sus vecinos suramericanos? Por cierto, esto no depende solo del Ministerio de Defensa; por el contrario, conviene que resulte de un consenso de las élites políticas nacionales, aunque esto no sea su prioridad. Entonces hay que establecer un marco conceptual claro, a partir de los principios que pautan la actuación internacional del país, en permanente diálogo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Fortalecer las asesorías de planificación institucional, de comunicación social y parlamentaria, permitiendo comunicar mejor al parlamento y a la sociedad los retos de la defensa nacional en el futuro. Si no se difunden las contribuciones del sector defensa al desarrollo nacional en el parlamento y, más ampliamente, en la sociedad, el Ministerio de Defensa no logrará ampliar su presupuesto. Además, la sociedad solo se dispondrá a soportar inversiones en el sector defensa en caso tenga la expectativa de retornos en otras áreas, ya que los recursos son escasos y las carencias internas muy importantes.
- Dar prioridad y sentido estratégico al área internacional del Ministerio de Defensa, asociándola con la gestión de las relaciones internacionales de Brasil. La percepción que se tiene de Brasil en el exterior está en línea con su auto-imagen: un país pacífico y comprometido con el fortalecimiento de un mundo regido por normas, más que por la fuerza. De hecho, defensa y relaciones exteriores son dos lados de la misma moneda y deben presentarse de esta manera en las narrativas de política exterior, particularmente cuando el mundo se torna un lugar cada vez más peligroso. La participación en operaciones de paz, por ejemplo, permite construir este puente conceptual, así como lo hacen, en el ámbito económico, los impactos duales de las inversiones en el sector defensa.
- Establecer una comisión de interlocución permanente asociada a los ministerios de Relaciones Exteriores, Desarrollo, Industria y Comercio, Ciencia, Tecnología e Innovación, además de Finanzas y Planifi-

cación en favor de la consolidación de la Industria de Defensa Nacional y de condiciones favorables a la innovación.

- Promover entre las FF.AA. estudios conjuntos sobre su diseño ideal para enfrentar las guerras del futuro, considerando tanto las expectativas de presupuesto como las necesidades derivadas de los compromisos asumidos con los actuales reservistas y pensionistas. Esto puede apuntar a la necesidad de reestructurar las carreras de oficiales, en cuyo caso convendría fortalecer las actividades inter-operativas y el tiempo de servicio en el Ministerio.

(ii) La centralización del control de la preparación de las FF.AA. en los comandos, bajo supervisión de la Secretaría-General, y del empleo de las FF.AA. en el Estado-Mayor Conjunto. Esto requiere valorizar la jerarquía del Ministerio y, entre sus órganos, los que tienen responsabilidades políticas más amplias:

- Robustecer formalmente la Secretaría-General (SG) y el EMCFA, en ese orden, atribuyéndoles la misma capacidad que los Comandantes de sustituir al ministro de Estado en su ausencia.
- En esta lógica, los Comandantes deben mantener la prerrogativa de la preparación militar, a la luz de hipótesis formuladas en el marco del Ministerio de Defensa, bajo la coordinación de la SG.
- Para funcionar adecuada y continuamente, la Secretaría General necesitará de cuadros permanentes. Hace falta, entonces, realizar concursos públicos para proveer de servidores permanentes, civiles o militares, a la Administración Central del Ministerio. Este cuerpo adquirirá poco a poco un sentido corporativo al servicio del Estado, como pasa con el cuerpo diplomático.
- Esto permitirá mejorar la capacidad administrativa del ministerio, favoreciendo centralizar la provisión de servicios y la compra de equipos con ganancias de escala, y ampliando la interoperabilidad. Más importante aún, al proveer servicios a las FF.AA., el Ministerio de Defensa permitirá que los militares concentren la mayor parte de su tiempo en la preparación adecuada de sus miembros para el combate, dejando las actividades administrativas en manos del cuerpo técnico.

(iii) Finalmente, la efectiva implementación de la interoperabilidad requiere:

- Asegurar al jefe del EMCFA la unidad de comando sobre el empleo de las fuerzas.
- Promover la rotación del CHEMCFA entre las FF.AA., preferentemente mediante la fijación de mandatos de tres años para los jefes. Esto permitiría a las tres fuerzas iniciar la preparación de los oficiales que podrán ser seleccionados por el presidente para el cargo. Un mandato fijo de 3 años conferiría estabilidad a esta función. Los remplazos

raramente coincidirían con cambios de ministros, asegurando la continuidad de las tareas e institucionalizando la transición entre las Fuerzas.

- Promover la gradual unificación conceptual de los mandatos regionales de las FF.AA., haciéndolos conjuntos. Actualmente cada fuerza organiza sus actividades en función de su definición propia. Ocurre que estas definiciones no coinciden: en el terreno, el comandante de cada fuerza en una región específica necesita articular sus operaciones con más de un comando regional de las fuerzas hermanas, lo que no tiene sentido desde el punto de vista de una acción conjunta. Habría, pues, que unificar la acción desde el punto de vista geográfico.



FF.AA. en Chile y sus Capacidades Polivalentes

*Jaime Baeza Freer
María Cristina Escudero Illanes*

A lo largo de la historia de Chile (desde el siglo XIX), las Fuerzas Armadas han intervenido en las actividades de gobierno, pero solamente dos veces en forma corporativa. La primera de ellas fue en 1925, tras el llamado “Ruido de Sables” y que abrió un periodo de inestabilidad política, de golpes y contragolpes, que duró hasta 1932. La segunda fue en 1973, cuando las FF.AA. hacen un golpe de estado al gobierno de la Unidad Popular, presidido por Salvador Allende y que significó un largo periodo de régimen militar de 17 años. Al contrario de la experiencia de otros países latinoamericanos, los militares chilenos no participaron directamente de la construcción de la república. Por el contrario, después de la guerra de independencia y en especial, después de la batalla de Lircay (1831), comienza un periodo de construcción institucional que se empeñó en supe- ditar a los militares al poder civil, o en otras palabras, la institucionalidad chilena se formó sin tutelaje militar. En el siglo XIX, los militares tuvieron un rol de protección de la soberanía, tanto estableciendo las fronteras, como haciendo posesión del territorio. A partir de la última guerra vecinal en 1879-1884, han pasado más de 130 años sin que Chile haya participado en una guerra (con excepción de la tangencial participación decorativa en las dos guerras mundiales).

En atención a lo anterior, al finalizar en 1990 el régimen militar liderado por Pinochet, comienza un nuevo periodo en las relaciones cívico-militares que debe superar su pasado reciente de intervención en asuntos civiles bajo la lógica de la doctrina de seguridad interior del Estado y reconectarse con las estructuras democráticas. En este contexto, A partir de 1990 viene una compleja relación cívico militar que tardó más una década en normalizarse y que solo fue posible, tras las reformas constitucionales de 2005 que eliminaron la existencia de Senadores institucionales y designados (gran parte de los cuales eran militares) y la modifi-

cación de la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad que funcionaba como un importante enclave autoritario que tutelaba a la autoridad civil.

A partir de la transición, las relaciones cívico militares debieron construir un camino basado en un contexto internacional que no era proclive a los gobiernos militares y con pocas posibilidades de guerra externa. Por ello, la sola preparación para la guerra, comenzó a ser un rol insuficiente para las fuerzas armadas a nivel mundial. Crecientemente, los países latinoamericanos comenzaron a incluir como funciones de sus fuerzas armadas un control del orden público en casos especiales bajo el llamado de los gobiernos democráticos, como si se tratara de unas policías mejor dotadas y como agentes oficiales antidrogas y anticrimen organizado. También expandió sus funciones a las misiones de paz. Esto último se da en un contexto de una comunidad internacional globalizada que comenzó a propiciar la idea que la seguridad internacional tenía una dimensión colectiva, promoviendo así la cooperación en varias dimensiones como las misiones militares para el mantenimiento de la paz, para la construcción de la paz, la prevención del conflicto y la intervención humanitaria. En particular, Chile no toma el camino de ampliar las funciones de las FF.AA. hacia el plano interno, ámbito constitucionalmente entregado solo a las policías (por lo tanto no participa ni de la mantención del orden interno, ni en misiones anti crimen organizado) y desarrolla en su reemplazo el concepto de capacidades polivalentes.

La polivalencia se da en el entendido que la determinación de funciones de las FF.AA. es una política pública y, por lo tanto, debe contribuir a generar mayor capacidad estatal, es decir, posibilitar la conectividad dentro del territorio nacional, darle a este continuidad territorial, prestar auxilio en catástrofes y proveer de servicios de salud donde nadie más puede hacerlo. En el caso de Chile que tiene una geografía accidentada, la provisión de estos servicios, convierten a las FF.AA. armadas en actores claves de su desarrollo y del bienestar de toda la población.

En la actualidad, las FF.AA. han implementado varias iniciativas —la mayoría de ellas institucionalizadas— que van en la dirección de contribuir a una mayor capacidad estatal. Entre ellas se encuentra el Cuerpo militar del trabajo, encargado de las obras de conectividad y comunicaciones a lo largo del territorio como la construcción de caminos y puentes. El Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) tiene por función el levantamiento hidrográfico, cartas náuticas, cartas de navegación y la implementación de un sistema nacional de alarma de maremotos. Por otra parte, el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH e Instituto Geográfico Militar, elabora todos los mapas oficiales y se encarga del transporte a lugares aislados del país.



En lo que respecta a la cooperación en situación de catástrofe, las FF.AA. deben ceñirse a las normas constitucionales que rigen el Estado de Excepción correspondiente. Esto implica que respecto a territorios determinados, el Ejecutivo puede suspender las garantías constitucionales y poner dicha zona bajo un Jefe de Defensa Nacional que designe el Ejecutivo que tendrá a su cargo a las FF.AA. y Carabineros en coordinación con el intendente. Esta figura generó en el pasado tensiones entre las autoridades civiles y militares, principalmente por la falta de regulación y experiencia práctica que superar algunas desconfianzas persistentes desde la época del régimen militar. Sin embargo, a partir del terremoto de 2010, estas debilidades han intentado ser superadas a través de mecanismos de coordinación permanentes.

Por último, la polivalencia en las FF.AA. también ha incluido el desarrollo de un ámbito dirigido a la cooperación internacional. Si bien, Chile participa de las operaciones de paz desde 1949, este tipo de práctica se consolida como acciones robustas y multinacionales a partir de 2004, con su involucramiento en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH). A partir de entonces, las misiones de paz se han consolidado como Coadyuvante en la política exterior chilena, aumentando sus grados de responsabilidad internacional.

En resumen, el rol polivalente de las FF.AA. implica que al rol tradicional de la defensa exterior basado en la disuasión y defensa, debe sumarse el apoyo en situaciones de catástrofe, asistencia en la conectividad y acceso a las zonas aisladas y distintos roles que pueda jugar en la cooperación internacional. Esto implica que se ha ido plasmando una migración desde una planificación construida sobre la base de amenazas vecinales a uno sobre la base de capacidades.

Recomendaciones

Basados en la experiencia chilena creemos que hay una serie de elementos destacados sobre las relaciones entre los civiles y militares que, pese a que no avanza todo lo rápido que quisieran algunos sectores sociales, han generado una institucionalidad lo suficientemente robusta como para dejar claro ciertos principios fundantes que podemos reconocer como fortalezas en la política pública en el área y que son posibles recomendaciones desde Chile para el futuro del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, a la vez que algunas debilidades. Estas son, a saber:

- a. Diferenciación a nivel constitucional entre la política de seguridad y la de Defensa. Creemos que este es un gran aporte, puesto que representa la posibilidad de potenciar profesionalmente a las Fuerzas Armadas en su rol polivalente ya explicado, sin desnaturalizar sus funciones. Por el contrario, la posibilidad de contar con una policía militarizada como Carabineros de Chile quita presión para la pre-

sencia castrense en la lucha contra la delincuencia y amenazas emergentes como el narcotráfico. En ello la actividad de policía marítima que realiza la Armada o la del espacio aéreo por la Fuerza Aérea no contradice el principio, si no que más bien añade un plano de conocimiento donde las policías tienen menos experiencia. Finalmente las dos instituciones militares mencionadas solamente actúan en caso de flagrancia y siempre deben entregarse a Carabineros los detenidos.

- b. La creciente capacidad conjunta complementaria de las Fuerzas Armadas ayuda en su consolidación en el trabajo polivalente, pero a la vez en no tener duplicidades en las funciones que se realizan. Esto es particularmente cierto en la operaciones militares distintas a la guerra. Esto tiene relevancia en tareas tales como aumentar la capacidad y presencia en todo el territorio del Estado. En esto ejemplos como el Cuerpo Militar del Trabajo son claves, particularmente en la zona austral.
- c. Una política de Defensa integrada en las responsabilidades internacionales del Estado, particularmente en las operaciones de paz, donde la experiencia ha sido muy positiva.
- d. También cabe notar un avance en la presencia militar en catástrofes. Desde la desconfianza inicial que se evidenció en el terremoto de febrero de 2010, los militares y los civiles han demostrado que pueden trabajar en casos de catástrofes, estados de excepción y otros en que el estado de derecho lo requiera. Hoy es un verdadero privilegio que la población valore y admire la actividad de las Fuerzas Armadas en estas situaciones excepcionales de la vida republicana.
- e. Sin embargo, como debilidades a seguir explorando se encuentran la falta de fiscalización suficiente a las Fuerzas Armadas, particularmente algunos casos de corrupción, que aunque aislados, si generan preocupación. También en este sentido, falta trabajo para seguir avanzando en la planificación por capacidades, modelo que va a mejorar en la administración de los recursos, y además, tomar decisiones de largo aliento que no sean motivadas únicamente por el gobierno de turno. Son procesos largos, pero en ellos se aseguran nuevas misiones. Lo anterior ayuda a seguir consolidando la capacidad polivalente de las fuerzas y a los tomadores de decisión en el nivel político y estratégico.



Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación, 2006-2018

José F. Rocabado Sánchez

La estabilidad del gobierno de Evo Morales ha tenido en las Fuerzas Armadas un apoyo muy importante —si bien no el único—, que le ha coadyuvado a la implementación de los programas gubernamentales, favoreciendo asi-

mismo a la seguridad interna y externa del país. El factor esencial de esto consistió en el sólido alineamiento de las Fuerzas Armadas con la Presidencia y el programa de acción del gobierno boliviano. De ese modo, también se erosionaron situaciones que antaño afectaban la estabilidad económica, política e institucional del Estado y el país. A su turno, el gobierno concedió a las Fuerzas Armadas un conjunto de tareas y prerrogativas beneficiando a esta institución encargada de la defensa y la seguridad del territorio e instituciones.

La Constitución Política del Estado vigente, aprobada el 2009, actualizó el marco constitucional de las Fuerzas Armadas. Concretamente, establece que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Comando en Jefe, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada boliviana. Dicha Constitución norma el rol de las Fuerzas Armadas, la misión que cumple, su organización y las dependencias que tiene. Asimismo, norma sobre el Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, dirigido por el Presidente. No menos importante, las Fuerzas Armadas tienen un rol central en la defensa, seguridad y control de las zonas de seguridad fronteriza, incluyendo políticas de desarrollo. Se declara el derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que dé acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo. Se resalta también la prioridad del Estado de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de la marina mercante, en el que la Armada boliviana juega un papel central. Complementariamente, la Constitución Política del Estado vigente actualiza el régimen constitucional atingente a las Fuerzas Armadas.

En cuanto al proceso de formulación de una nueva doctrina de las Fuerzas Armadas, estas actualizaron algunos instrumentos de política institucional. En ese marco, formularon la denominada “Doctrina de Patriotas” que se sustenta en conceptos claves como la descolonización, el antiimperialismo y el anticapitalismo. A su vez, se nutre de fundamentos que refuerzan la soberanía, esto es, autodeterminación y autonomía de los pueblos. Así también, se protege los recursos naturales y otros que forman parte del patrimonio de los Estados soberanos.

Las Fuerzas Armadas han contado con un amplio espacio de actuación que les ha permitido llevar a cabo una diversidad de acciones en el marco de su misión institucional, desde el inicio del gobierno del Presidente Morales. Se involucraron en diversas actividades de desarrollo económico, social, productivo y otros más. También participaron en el desarrollo de infraestructura de caminos. La Viceministra de Planificación Estratégica reportó, en abril de 2015, que “existían 63 empresas públicas, entre nacionalizadas y creadas desde el 2007”.

El Rediseño del Sistema de Fuerzas —Ejército, Naval y Aérea— implicó la creación de 7 Comandos Conjuntos distribuidos en 7 áreas geoestratégicas. Los objetivos claves de este rediseño han sido: preservar las fronteras, combatir actividades ilícitas —contrabando y otros— y apoyar la defensa civil. También comprendió la creación de la Escuela de Comando y Estado Mayor

Conjunto, dependiente del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, a fin de fortalecer la seguridad fronteriza, se establecieron nuevos puestos militares en frontera. También se fortaleció el servicio militar obligatorio.

Asimismo, se reforzaron los Programas de Equipamiento y de Adquisición de Material. Destaca la compra de 6 cazas K-8 de fabricación china y 6 helicópteros Super-Puma de fabricación francesa, así como 9 aviones Diamond de entrenamiento. También se compraron 6 helicópteros Robinson R-44, 2 Eurocopter AS350 y 2 EC145 para la atención de emergencias y auxilios, además de una flotilla de aviones de transporte de pasajeros y carga. El parque automotor militar se renovó con 148 camiones, 42 autobuses, 142 camionetas, 40 cuadriciclos y motocicletas para operativos contra delitos fronterizos e inseguridad ciudadana. Lo anterior implicó importantes erogaciones presupuestarias. Entre 2008 y 2014 el incremento del presupuesto para este rubro fue de 93%, virtualmente se dobló. Para financiar la adquisición de armas y suministros, el gobierno creó un Fondo de Defensa y un Fondo de Abastecimientos, Reposición y Equipamientos (FARE). Posteriormente se sumó la adquisición de tecnologías de radares para el control aéreo, incluyendo áreas de frontera.

El Presidente Morales involucró ampliamente a las Fuerzas Armadas en la gestión de gobierno. Les dio un amplio espacio de actuación. Así, se propició la igualdad de oportunidades dentro las Fuerzas Armadas, incluyendo a jóvenes indígenas. También se aumentó salarios y otros beneficios. Se realizó importantes inversiones en infraestructura para las Fuerzas Armadas. Se incrementó las infraestructuras aeroportuarias. Se remodelaron y construyeron instalaciones en las fronteras. Se incorporó a las mujeres en la carrera militar. Y en general se mejoró el bienestar y las instalaciones de las Fuerzas Armadas. Asimismo, nombró a varios oficiales de alta graduación embajadores en diversos países. De ese modo, la relación cívico-militar se fortaleció significativamente. El objetivo buscado consistió en relanzar y fortalecer el vínculo entre el gobierno del Presidente Morales y las Fuerzas Armadas.

La modernización de las Fuerzas Armadas ha sido un área donde dicha institución ha dedicado un interés estratégico incluyendo la doctrina militar. Se buscó fortalecer y profundizar las diversas capacidades de esta importante institución estatal, dedicada a la defensa y seguridad de Bolivia. Incluyó también, como se mostró, la adquisición de equipos militares. Asimismo, ha comprendido la presencia de actores externos, particularmente por su participación en la esfera militar. Si bien hubo un consenso en cuanto a la importancia de la modernización de las Fuerzas Armadas, los caminos seguidos fueron diversos.

Se implementó un moderno sistema de monitoreo de las fronteras, pudiendo controlar mejor diversos flujos transnacionales, legales e ilegales. Conocido con el nombre de SIDACTA, dicho sistema se compone de 13 radares, 11 fi-

jos y 2 móviles. La empresa francesa Thales se encargó del desarrollo, instalación, capacitación y funcionamiento del mencionado sistema.

Las Fuerzas Armadas han visto en la renovación del material y equipos bélicos un camino fundamental para la modernización de esta institución. Otra característica de dicha modernización ha sido el fortalecimiento de relaciones externas con países extra-hemisféricos, particularmente Rusia y China, en asuntos militares y equipamiento bélico. Por supuesto que en otras áreas también.

En cuanto a la cooperación con Rusia, resalta la firma entre la Agencia Boliviana de Energía Nuclear (ABEN) y la empresa estatal atómica rusa Rosatom, en Viena, de un acuerdo para construir un Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear, en la ciudad de El Alto, cerca de la ciudad de La Paz. Este complejo nuclear, que costaría más de 300 millones de dólares, contará con un reactor de investigación de agua a presión de baja potencia de hasta 200 kilovatios (kW) y una planta multipropósito de irradiación gama, así como un equipo de ciclotrón-radio farmacia, instalaciones de ingeniería y varios laboratorios. Dicho Centro podría entrar en funcionamiento el 2019.

En lo que hace a la cooperación militar de China a Bolivia, esta se dio desde el inicio del gobierno del Presidente Morales. En efecto, como informó el entonces Ministro de Defensa, Reymi Ferreira, desde 2007 se implementó una cooperación fluida, cuando Bolivia recibió US\$ 1.074.000. En los años sucesivos dicho monto se fue incrementando para llegar a US\$ 3.070.000 en 2012. A partir del 2013 y en lo sucesivo la cooperación militar de China a Bolivia es de US\$ 7.675.000 anualmente. Más recientemente, el Presidente Morales y el Presidente de China, Xi Jinping, suscribieron ocho convenios y memorándums de entendimiento, en el contexto de una visita oficial del Presidente Morales a China, realizada el 18 de junio de 2018.

Hay que destacar también que la mencionada modernización de las Fuerzas Armadas ha estado acompañada por el crecimiento de la inversión pública para el sector defensa. Entre 2008 y 2016 el presupuesto de defensa del Estado Plurinacional de Bolivia ha subido desde 254.5 millones de dólares hasta 568.4 millones de dólares, es decir, más que se duplicó.

Recomendaciones

- a. Si bien las misiones de las Fuerzas Armadas están vigentes desde más de un cuarto de siglo, es importante revisar las mismas y determinar la pertinencia de su continuidad o modificación. Es también muy importante identificar qué nuevas misiones serían requeridas.
- b. Es recomendable, asimismo, dar los pasos pertinentes para formular un programa de “modernización integral” factible, abarcando diversos campos del quehacer militar y de largo alcance.

- c. Bolivia debe legítimamente continuar modernizando sus sistemas de defensa, pues apenas en los últimos años ha logrado realizar compras de actualización de equipos y materiales para la defensa, luego de más de dos décadas de austeridad.
- d. Las Fuerzas Armadas bolivianas requieren fortalecer su capacidad de control del contrabando, el narcotráfico y otros flujos ilegales transnacionales, actuando en forma coordinada con otras instituciones de prevención y control en Bolivia, y contando con la cooperación de países vecinos.
- e. Del mismo modo, es importante fortalecer las capacidades de control de fronteras nacionales contando con la voluntad cooperativa y constructiva de los países vecinos de Bolivia. En problemas de naturaleza transnacional, la cooperación entre Estados, a varios niveles, en capitales o en ciudades fronterizas, es una necesidad impostergable.

Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar

Diego Pérez Enríquez

La estructura decisional en las instituciones ecuatorianas vinculadas a la Política de Drogas de Ecuador (PDE) permite una explicación, aunque sea parcial, del principal campo de tensiones para el Estado. La presunción de instituciones que buscan despersonalizarse y estandarizar sus respuestas a las demandas que surgen ante ellas es una dimensión adecuada para la reflexión académica, pero ingenua para la gestión de la política: en el sistema ecuatoriano las decisiones se concentran en el presidente de la República en tanto individuo. Así, quien quiera que ocupe el palacio presidencial mantiene una panoplia de mecanismos para ejercer autoridad sin que las estructuras institucionales que de él dependen, puedan contener su empuje. Este fenómeno, que no es particular al Ecuador, permite recalcar el hecho de que la dinámica del liderazgo reside más en las características personales que en fenómenos sistémicos. El tipo de liderazgo se ata predominantemente a lo personal y ello ha impreso un giro particular a la política de drogas.

Así, y con referencia a las estructuras, es apreciable que estas dependen tanto de la visión del líder para determinar sus propios límites de funcionamiento, preferencias e incluso mecanismos de gestión del poder. No obstante, en el momento de tomar decisiones predomina sobre ellas una mirada coyuntural, el imperativo político por sobre la construcción de institucionalidad. Se avala esta mirada al constatar la adopción de una política progresista sobre drogas entre los años 2008–2013, y entre 2014–2017 ocurre un “giro” hacia una aproximación represiva, securitista. Los periodos señalados tienen un correlato en el discurso público, tanto de autoridades como de medios de comunicación, sobre la necesidad de mayor seguridad, misma que, según se ha promocionado, es alcanzable únicamente a través de una política de mano dura, que apunta al problema del microtráfico como el mal mayor.

En concreto, la construcción descrita se verifica en el otorgamiento de una fuerza mayor a la Policía Nacional, tanto en términos de personal como de equipamiento y entrenamiento. La normativa sobre el involucramiento de las FF.AA. en materia de narcotráfico las preservó hasta diciembre de 2015 de tomar acciones directas en el campo, y a partir de esa fecha se aprobó una enmienda constitucional que permitía incorporarlas bajo la figura del aporte a la seguridad integral, paradigma constitucional propuesto por esta carta, pero que carece de una definición más concreta en otros cuerpos normativos u operacionales; de esta manera, su involucramiento es menor. La relativa distancia militar con el campo —a diferencia del resto de países de la región— genera un campo especializado para la PN, que lo aprovechará buscando demostrar su eficiencia. De esta forma, la eficiencia institucional se pasa a considerar únicamente en función de las cantidades capturadas, lo que además alimenta la narrativa de la vinculación directa con la ciudadanía a través de la protección del bien común, que se resume en la lucha contra las drogas. Así, los incentivos recaen en el lado de la mayor represión, pues la eficiencia de los decisores políticos, así como de las acciones encomendadas a las instituciones operativas se mide en toneladas capturadas. En tal sentido, la incautación de drogas en toneladas ha ido incrementándose año a año, pasando de 57.43 toneladas en 2013 a 110.4 toneladas en 2016; asimismo, los detenidos por posesión de drogas para microtráfico (detenciones en mínima escala) entre enero de 2015 y junio de 2016 alcanzaron las 5.180 personas; mientras que los detenidos que pasan a mediana y alta escala, entre octubre de 2015 y junio de 2016 llegaron a 6.643 personas.

Inevitablemente, la narrativa de la política progresista de drogas va a contramano de lo descrito, pues aunque no exista evidencia empírica que sustente la noción de que la vigencia de las tablas umbrales, adoptadas en 2013, fomente el consumo, la mera noción de permisividad debilita la narrativa hasta aquí construida. Así, estructuralmente es difícil que la PDE camine por el sendero planteado en la constitución de 2008 cuando los incentivos políticos se han ubicado en la vereda opuesta.

De otro lado, se argumentó que más sanciones y más capturas permiten la construcción de una imagen de suprema eficiencia, ello redundando en mayor influencia sobre la estructura decisoria. Ante débiles contrapesos institucionales como consecuencia del centralismo y personalismo sistémico, los criterios técnicos para reducir la penalidad quedan en una posición de desventaja frente a los políticos o, dicho de otra manera, la coyuntura pasa a regir la estructura. En última instancia, la conformación de una secretaría técnica identificada originariamente con el trabajo policial únicamente perfecciona la caja de resonancia. La secuencia de leyes aprobadas que hubieran permitido cambiar la dependencia de la trayectoria en el campo de la PDE (COIP y sus reformas y LOPID), permitió observar la permanencia y limitada capacidad de superar el sendero marcado por la ley 108. Las influencias de la política de drogas regional y global (cuyas agendas son primordialmente estadounidenses) se perciben aquí; ello no exime a los decisores locales de haber perpetuado una visión restrictiva en el campo. En definitiva, en el nivel nacional no se consolidó el necesario balance institucional entre seguridad, salud pública y decisiones individuales; al contrario, se profundizó el sendero de la securitización y se fortaleció el discurso de la amenaza inminente que solo podría admitir una respuesta enmarcada en la “tolerancia cero”.

En la región andina la evaluación de la dinámica no es distinta. Ecuador ha desarrollado esfuerzos de coordinación vecinal con Perú y Colombia a través de la comisión binacional fronteriza (COMBIFRON), mecanismo decisional del nivel político estratégico que busca afinar el marco de las acciones conjuntas en la frontera. Este mecanismo ha resultado eficiente para el intercambio de inteligencia y la profundización de las acciones de cooperación entre las policías y fuerzas armadas en ambos lados de la frontera con los dos vecinos. Las experiencias son reportadas como positivas, aunque los avances tras cada reunión suelen plantearse en el ámbito de lo políticamente correcto. De todas maneras, se puede destacar que las reuniones de la COMBIFRON se caracterizan por su regularidad y por contar con delegados binacionales de alto nivel, lo que permite eficiencia en la toma de decisiones. Un indicador adicional del buen momento de la relación vecinal es la ausencia de situaciones de conflicto en las fronteras con Perú y Colombia.

Para la relación Ecuador-Perú se aprecia que, en 2016, en el nivel presidencial, los compromisos contemplaban el intercambio de información e inteligencia; en el de FF.AA., igualmente se planteaba el intercambio de resúmenes de inteligencia sobre las actividades de las FARC en Colombia, rutas del TID, análisis y estudio sobre patrones de vuelo y pistas clandestinas; en relación a las policías, la cooperación en inteligencia es igualmente el principal compromiso, con iteración mensual, o en tiempo real, según las necesidades. En última instancia, esta relación ha permitido una acción conjunta y coordinada en la frontera, que se ha centrado fundamentalmente en la interdicción y captura de droga.

Así, es apreciable la cooperación internacional entre los dos países para el control del TID, la misma que se mantiene sin sufrir cambios a pesar de las dinámicas internas que, como se señaló previamente, implican fluctuaciones importantes en el campo.

La asunción de un nuevo presidente en mayo de 2017 no ha implicado, hasta el momento, un redireccionamiento sustancial en la PDE, más allá de una convocatoria a un diálogo nacional, al que se han sumado los actores de la derecha nacional con miradas más represivas sobre el tema, y que propone un endurecimiento mayor sin incorporar en la consideración datos técnicos sobre las consecuencias de más años de prisión para consumidores, principalmente. De esta manera, la oportunidad para discutir una política progresista hacia dentro del país, “de-securitizando” los temas relacionados al consumo, sin afectar el balance adecuado en el combate al TID está todavía pendiente.

Recomendaciones

1. Se requiere un nivel de interlocución política entre decisores civiles y Fuerzas Armadas, con el fin de moldear la política pública en función de las necesidades reales del país para el diseño de la defensa.
2. Es fundamental equilibrar la participación de ciudadanos, decisores políticos y militares, y expertos, en el proceso de diseño de la política pública de defensa.

3. Las estructuras decisionales para el sector defensa, en Ecuador, deben adecuarse a las nuevas demandas de seguridad evidenciadas en el primer semestre de 2018.
4. La figura del Ministro de Defensa no debería tener implicaciones que excedan la de cualquier funcionario político, no obstante, la preocupación por su origen civil o militar revela dinámicas transicionales inacabadas.

7 ¿Perú: nuevos roles para las Fuerzas Armadas?

Andrés Gómez de la Torre Rotta

En la actualidad se intensifica un debate regional sobre el papel que asumirán las Fuerzas Armadas en el siglo XXI frente a nuevas amenazas a la seguridad y recientes contextos hemisféricos y globales. El Perú no escapa a esa polémica que trae aparejadas diversas aristas, entre ellas cuestiones constitucionales, políticas y operacionales que muy probablemente dibujen un escenario de nuevas responsabilidades institucionales para las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas del Perú asumieron roles tradicionales en los siglos XIX y XX; ellos eran parte de las Constituciones de la República (desde la de 1823). Tales funciones oscilaron entre la defensa exterior y el orden interno, pero asumiendo siempre un rol fuera de los mandatos constitucionales: el de árbitros políticos, empleando el ejercicio del poder político mediante golpes de Estado. Este rol no establecido fue la moneda corriente en todo el siglo XIX y hasta el siglo XX, aprovechando la debilidad de las instituciones políticas de la nación.

Luego de la guerra del Pacífico (1879-1883) entre Perú y Chile, el ejército peruano fue reconstruido acorde a la presencia de la misión militar francesa desde fines del siglo XIX. Dicha misión militar implantó en el Perú, de acuerdo a la experiencia militar de ese país, un modelo de soldado administrador y colonizador como herencia de la compleja relación entre Francia y sus colonias y que calzaba con la realidad peruana de un Estado que no había consolidado el control de sus espacios territoriales. Ello a diferencia de Chile, donde la misión de los prusianos modeló un soldado estrictamente combatiente.

Entre los años 1920 y 1933, fechas en las que se promulgaron dos nuevas constituciones, las Fuerzas Armadas recibieron la condición jurídica de instituciones “tutelares”; es decir, de asumir la responsabilidad de hacer cumplir la constitución y las leyes, como una manera de evitar el poder *de facto* de los tradicionales golpes de Estado. Así, con base en lo señalado en la Constitución de 1933 se dieron tres golpes de Estado: en 1948, en 1962 y en 1968. Los militares peruanos además asumieron las

enseñanzas de militares franceses; se habló de una “función social” del Ejército, al acercar la milicia con la población y dominar las comunicaciones y los transportes para alcanzar el objetivo de estar muy cerca de la ciudadanía, especialmente la más alejada y menos favorecida, con la llegada del Estado mediante sus servicios básicos por intermedio del ejército.

Para fines de los años cuarenta e inicios de los cincuenta fue creado el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), donde se asumieron ideas para vincular a la seguridad con el desarrollo tomando como referente la doctrina de la CEPAL en cuanto a la asimetría del orden internacional, relaciones centro-periferia y el papel del Estado y la planificación; en otras palabras, los militares peruanos tomarían las ideas y el rumbo del reformismo militar del golpe egipcio, donde en 1952 se produjo una revolución de militares nacionalistas y progresistas. Al tomar nuevamente el poder en 1962, mediante una Junta Militar, crearon el Instituto Nacional de Planificación (INP) como muestra de que había un rumbo económico no liberal y *dirigista* en sus planteamientos. En el golpe de 1968, durante el denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), se concretó el papel del Estado como promotor del desarrollo nacional desde su primera fase (1968 – 1975) con el general Velasco. No fue aplicada en el Perú la doctrina de seguridad hemisférica promovida por Estados Unidos luego de la II Guerra Mundial, y en plena Guerra Fría; el GRFA nada tenía que hacer con los golpes militares clásicos, de naturaleza represiva, ni de militares adscritos a la doctrina de seguridad nacional: Paraguay (1954), Brasil (1964), Chile (1973) y Argentina (1976). Los militares peruanos tomaron nota de la revolución de 1969 en Libia de los estamentos bajos del ejército (Revolución de los tenientes), y se parecieron mucho al gobierno del militar nacionalista de Omar Torrijos en Panamá (1969).

En esas condiciones crearon, en base a planteamientos castrenses reformistas y desarrollistas, su propio “Proyecto Nacional”, o visión de país, aunque distante de los partidos políticos: primaron conceptos de nacionalismo, rol empresarial del Estado, intervencionismo en la economía, aparato público más grande, reforma agraria, propiedad social, nacionalizaciones, comunidad industrial, movilización y participación social de población excluida. En política exterior, los militares peruanos se adhirieron a los Países No Alineados (NOAL) y al tercer mundo, la integración regional en términos de mercados internos cerrados (Grupo Andino de 1969), el nuevo orden económico internacional y diálogo Norte-Sur, relaciones centro-periferia, estableciendo en 1972 relaciones diplomáticas con la ex URSS y Cuba.

La experiencia de lucha contra las guerrillas aparecidas entre 1960 y 1965 —Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) más vinculados a Cuba— determinó privile-



giar acciones sociales y de apoyo a la población, para frenar los brotes subversivos. Hubo éxito en su momento. Algunos simplificaron la estrategia como la de la combinar la “zanahoria y el garrote”, influenciados también por la experiencia de Francia en la de guerra de Argelia.

Para 1979 se promulgó una nueva Constitución, en pleno gobierno militar de la llamada “segunda fase” de Francisco Morales Bermúdez que recoge los roles clásicos de los militares peruanos heredados en los siglos XIX y XX en cuanto a la defensa exterior y el papel en el orden interno, aunque también introduce nuevos roles: el de la participación en el desarrollo económico y social y la defensa civil, a estos últimos podríamos considerarlos como los “nuevos roles” de las Fuerzas Armadas. En el caso del rol referido a la participación en el desarrollo socioeconómico, este proviene de una tendencia histórica descrita en párrafos anteriores.

Finalmente, la Constitución de 1993 fue redactada en los mismos términos respecto de los roles de las Fuerzas Armadas. En la actualidad esos roles constitucionales son los siguientes:

- a. Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial.
- b. Participar en el orden interno.
- c. Participar en el desarrollo nacional, económico y social.
- d. Participar en la Defensa Civil (hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres).

Existe otro rol no establecido en la Constitución: el de las Operaciones de Paz (OPAZ) que se viene realizando en modo de apoyo a la política exterior.

Al amparo de la participación en el desarrollo económico y social, las Fuerzas Armadas del Perú han sido empleadas en los últimos años para una variedad impresionante de misiones, señalamos solamente algunas: a) lucha contra el narcotráfico (interdicción marítima, terrestre y aérea); b) “Acción Social con Sostenibilidad” (2012); c) acción cívica tradicional; d) lucha contra la minería ilegal; e) llevar los servicios públicos del Estado a territorio inaccesible (mediante las plataformas itinerantes de acción social – PIAS); f) como empadronadores de censos nacionales; g) en la lucha contra el contrabando en coordinaciones con otros entes del Estado (en la frontera trinacional con Bolivia y Chile con la Policía Nacional, la SUNAT, etc. en 2015); h) en la consolidación de espacios rurales alejados (las Unidades Militares de Asentamiento Rural, desde la década de los setenta); i) en la posibilidad de efectuar patrullajes urbanos contra la delincuencia en modo de seguridad ciudadana (propuesta en la campaña electoral de 2015 para la provincia y puerto del Callao); j) en conflictos sociales para proteger, en Estado de Emergencia, zonas de actividad minera extractiva (corredor minero / proyecto Las Bambas). Incluso el expresidente Ollanta Humala habló en su momento (2012) de la necesidad

de considerar a la “inclusión social” como nuevo rol de las Fuerzas Armadas. Finalmente, el Ejército prestó servicios de transporte público en una huelga urbana de transportes. La lista de roles no parece cuando agotarse.

Para el 2016 el Ministerio de Defensa del Perú promulgó la Resolución Ministerial n.º 1411-2016-DE/CCFFAA en donde son aprobados los Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas: a) Independencia, Soberanía e Integridad Territorial; b) Participar en el Orden Interno; c) Participar en el Desarrollo Nacional; d) Participar en el Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres; y, e) Participar en la Política Exterior. Cada rol está desarrollado con base a “Acciones Estratégicas” de naturaleza muy extensa.

Recomendaciones

Las Fuerzas Armadas en el Perú ejercieron roles tradicionales en el siglo XIX (defensa exterior, soberanía, integridad y orden interno) y parte del siglo XX que se encontraban establecidos en las Constituciones.

En el siglo XX estos roles fueron ampliados, especialmente desde 1979 (participación en el desarrollo socioeconómico y la defensa civil). Sin embargo estas ampliaciones han conducido a que se las emplee en muy diversos escenarios. Para el siglo XXI persiste una tendencia a involucrarlas en muy distintas y diversas funciones, lo que no parece muy conveniente.

Es posible entonces que en el corto plazo se plantee alguna reforma constitucional; sea vía una nueva Constitución o reformas puntuales a la vigente, lo que pondrá a debate la pertinencia de los actuales y eventuales futuros roles de las Fuerzas Armadas.



AUTORES

Eduardo PASTRANA BUELVAS

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania. Asesor de la Escuela Superior de Guerra (ES-DEGUE).

Diego VERA PIÑEROS

Profesor-instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).

Antonio Jorge RAMALHO

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, investigador del CNPq y director de la ESUDE-CDS/UNASUR. Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a las posiciones oficiales de las instituciones a las cuales él se vincula.

Jaime BAEZA FREER

Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, EE.UU. Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center for Political Science and Public Affairs de la American Political Science Association en Washington D.C.

María Cristina ESCUDERO ILLANES

Candidata a doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue visiting researcher de la Universidad de Georgetown. En los últimos años, ha desarrollado actividades de investigación académica en el área de política comparada con especial énfasis en cambio institucional, procesos constituyentes y recientemente en seguridad y cooperación sudamericana.

José ROCABADO SÁNCHEZ

Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), en la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, ambas dentro la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia. Es consultor internacional en asuntos de su especialidad. Trabajó en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y para el gobierno de Bolivia.

Diego PÉREZ ENRÍQUEZ

Doctor en Ciencia Política, por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2016), con la tesis: “Liderazgo político y transformaciones institucionales en Ecuador. Relaciones ejecutivo —partidos políticos— Fuerzas Armadas (1996–2006)”. Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2004); licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador (Quito, 2002). Desde junio de 2016 es Decano del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), universidad de la que es docente titular desde 2010, vinculado predominantemente a los temas de democracia, sociedad y Fuerzas Armadas, institucionalidad, relaciones civiles militares y política internacional. Adicionalmente, en esta universidad ha sido coordinador del área de Seguridad, Paz y Defensa (2012–2013), decano de la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad (2011–2012), y de la Escuela de Política Internacional y Seguridad (2010–2011). En el periodo 2013–2015 fue Director Académico de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Andrés GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA

Abogado. Maestría en Política y Economía Internacional por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano. Buenos Aires. Ex asesor de la Comisión de Defensa Nacional e Inteligencia del Congreso de la República, ex director de la Escuela Nacional de Inteligencia, ENI. Miembro de la Junta Directiva (por el Perú) de la RED LATIN de Inteligencia (España). Actualmente docente en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas (ECOFA-MINDEF) y en la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI-DINI). Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

