



REFORMA

de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares

AUTORES

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

EDITOR

José Raúl Perales



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

Latin American Program



**REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE
LAS AMENAZAS IRREGULARES**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program



REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES

Autores

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

Editor

José Raúl Perales

Agosto 2008



Available from the Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

ISBN 1-933549-39-4

Cover photo: © AFP/Getty Images

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at **www.wilsoncenter.org**.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: James H. Billington, Librarian of Congress; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Mark R. Dybul, designated appointee within the federal government; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

TABLA DE CONTENIDO

- 3 **INTRODUCCIÓN**
José Raúl Perales
Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International
Center for Scholars
- 5 **LAS AMENAZAS IRREGULARES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD
DE CENTROAMÉRICA**
Gabriel Aguilera Peralta
Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz-Interpeace
- 15 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y
EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO DE EL
SALVADOR**
Oscar Bonilla
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El
Salvador
- 25 **COMENTARIOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, REPÚBLICA
DOMINICANA**
Guillermo Pacheco Gaitán
- 29 **ENCARANDO AL JANO BIFRONTE: ¿REFORMA O
MILITARIZACIÓN POLICIAL?**
Lilian Bobea
FLACSO Santo Domingo
- 49 **SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE
DECISIONES Y AMENAZAS**
Raúl Benítez Manaut
Universidad Nacional Autónoma de México

- 59 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO PERUANO**
Carlos Basombrio Iglesias
Ex-Vice-Ministro del Interior, Perú
- 69 **EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR**
Oswaldo Jarrín R.
Ex-Ministro de Defensa del Ecuador
- 97 **COMENTARIOS: ECUADOR, PERÚ, MÉXICO**
Craig Deare
- 99 **REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE**
Lucía Dammert
FLACSO Chile
- 105 **DEFENSA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO**
Rut Diamint
Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
- 119 **BRASIL: RESPUESTAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD A LAS AMENAZAS IRREGULARES**
Eliézer Rizzo de Oliveira
Universidad Estadual de Campinas, Brasil
- 139 **COMENTARIOS: PANEL 3**
Luis Bitencourt
- 147 **BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES**

SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y AMENAZAS

RAÚL BENÍTEZ MANAUT
Universidad Nacional Autónoma de México
raulmanaut@hotmail.com

1. EL PESO DEL PASADO

A diferencia de los procesos de transición en el resto de América Latina, donde acotar el poder de los militares era un factor clave en la democratización, en México las instituciones militares no jugaron un rol relevante en el cambio de régimen. El desgaste de la revolución hizo envejecer muchas estructuras estatales. Los 71 años de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llevaron a los militares a no cuestionar la posibilidad de cambio de partido en el gobierno en la década de los años 90. El pasado jugó un rol contradictorio:

- a) un papel muy positivo derivado de la doctrina de la lealtad al Presidente. En este contexto, “lealtad” significa para los militares no ser políticamente activos ni cuestionar—de forma pública—a los líderes políticos del país. Esa lealtad se transformó en institucionalidad y ambos factores, lealtad e institucionalidad, llevaron a México a ser un país “libre de golpes de Estado”: desde 1929, no hubo ninguna amenaza seria en este sentido;
- b) lo negativo es que, como derivación de lo anterior, los militares no perciben la necesidad de cambiar o democratizar las estructuras existentes, o sea, no se percibe la necesidad de la reforma;
- c) esta percepción de que no es necesario un cambio también se da en la doctrina y la ideología. O sea, el nacionalismo sigue siendo el eje rector de la doctrina militar, y como elemento central del nacionalismo, sigue prevaleciendo la actitud anti-Estados Unidos.

Los dos últimos elementos, la percepción de que no es necesaria la reforma y la ideología anti-Estados Unidos, no se acoplan ni se adaptan a dos procesos en curso: la democratización del país y la globalización, lo que equivale a decir que hay una falta de adaptación del país a las dos variables principales del siglo XXI. Sin lugar a dudas, el peso del pasado es el factor fundamental para que en México no se construya una Secretaría de Estado unificada de Defensa, con conducción civil.

2. LO NO MILITAR EN LA POLÍTICA DE DEFENSA: LA SECURITIZACIÓN

La defensa en México está securitizada. Esto significa que las misiones internas determinan la organización y el despliegue de las Fuerzas Armadas, tanto la división en regiones y zonas militares como la concentración de efectivos por estado de la república. La securitización se focaliza en varias misiones: la guerra a las drogas, el apoyo a la seguridad pública, el combate contra el crimen organizado, las actividades de inteligencia contra grupos radicales derivados del impacto de la Guerra Fría en México, el apoyo a la población civil en casos de desastres naturales, la protección del medio ambiente, etc.

Debido a lo anterior, hay un predominio de las fuerzas del Ejército de tierra. La Fuerza Aérea está subordinada al Ejército; por su parte, la Armada desempeña también las actividades mencionadas, aunque es más profesional en cuanto a que su doctrina otorga mayor importancia a la guerra externa y la actividad militar internacional.

3. LA AUTONOMÍA MILITAR

México es uno de los países del hemisferio con mayor autonomía militar respecto del poder civil. Al igual que en Cuba, Guatemala, El Salvador y República Dominicana, los militares gozan de privilegios muy superiores a los de las autoridades civiles (principalmente salariales), y en la práctica existe muy poca supervisión civil de presupuesto, asignación de misiones, despliegue operativo, ascensos, etc. Del mismo modo, la sociedad civil tiene muy poca incidencia en la formulación de *las políticas*

de defensa. No hay una doctrina de defensa unificada. El Presidente, por falta de voluntad política y como herencia del viejo régimen, no participa activamente de su formulación (sólo aprueba lo que los ministros militares le formulan); no delibera ni analiza los expedientes de los militares para otorgar ascensos (sólo aprueba lo que sus ministros militares le plantean); no tiene un equipo de asesores o una oficina especializada en asuntos militares en la Presidencia; no debate el presupuesto, sólo lo aprueba o desaprueba, con base en decisiones presupuestales, no militares. Los otros poderes, principalmente el Legislativo, no tienen civiles especializados en defensa con capacidad de opinar, criticar o elaborar propuestas relativas a las políticas militares del país. Las comisiones de Defensa y Marina, e incluso las de Seguridad Nacional (existe una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional en la actual Legislatura), no son relevantes en el Senado o la Cámara de Diputados. La sociedad civil sólo interactúa con las estructuras militares de forma crítica (principalmente en asuntos relativos a derechos humanos) y no tiene presencia como *fuerza con capacidad propositiva*.

Otro elemento que refleja la autonomía militar es la falta de transparencia. No existe *Libro Blanco de Defensa* y nunca se ha considerado su redacción como parte de las políticas del Poder Ejecutivo. Existen iniciativas autoasignadas para hacer más transparentes las cuestiones relativas a la defensa, por ejemplo, por parte del Estado Mayor Presidencial y la Secretaría de Marina, pero hay una negativa a ello en la Secretaría de la Defensa Nacional (Ejército y Fuerza Aérea). Incluso los informes anuales del Secretario de la Defensa Nacional son “secretos”. En el actual debate legislativo sobre la reforma del Estado, la política de defensa no está incluida en la discusión.

Otro elemento que demuestra la autonomía militar es la total separación entre el sistema educativo militar y el civil. En las Fuerzas Armadas no se cumple con los requisitos de registro, supervisión, etc. que todas las instituciones de enseñanza del país deben tener hacia la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). En ocasiones son más reconocidos los sistemas de enseñanza militar (como en el caso de la carrera de Medicina), pero en general nadie en el mundo civil conoce o puede decidir sobre la forma de definir los planes y programas de estudio de las instituciones militares. De igual manera, el sistema

de justicia militar opera fuera del sistema de justicia civil—y muchas veces con grandes diferencias—. Esto lleva a dos situaciones igualmente graves: por un lado, a violaciones de los derechos humanos de los propios militares, por asuntos relativos a la falta de “debido proceso” o la aplicación de penas muy superiores a las del mundo civil; por otro, a la protección e impunidad de las instituciones militares cuando sus miembros cometen actos que afectan a la población civil.

4. LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

“Zapatero a tus zapatos”: los militares respetan el poder civil, se subordinan a él (al Presidente) y no deliberan (públicamente). Ese “respeto” se cumple a condición de que el poder civil no interfiera en asuntos militares, no opine, no discuta ni trate de criticar, y muchos menos transformar, las estructuras legales e institucionales que definen la configuración de las Fuerzas Armadas. Cuando desde el poder civil ha habido intentos de construir un contrapeso a la autonomía militar, la reacción “en defensa de la institución” es contundente. El caso más notorio se produjo cuando el presidente Vicente Fox conformó el Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en diciembre de 2000. Fue un intento fallido, que los militares lograron impedir que se consolidara. En otras palabras, el intento de crear una especie de Consejo de Seguridad Nacional en México ha fracasado, entre otras razones, por la activa oposición de los militares, que buscan evitar que se socave o limite su autonomía.

Pese a lo anterior, el impulso democratizador penetra lentamente en las instituciones militares. Es una presión desde afuera hacia adentro, tanto internacional como nacional. Por ejemplo, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) es un instrumento muy importante y ha avanzado poco a poco en lograr que los militares ofrezcan información al mundo externo. Por ejemplo, antes era un secreto de seguridad nacional la información sobre los salarios; hoy éstos se conocen. Otro avance en la relación cívico-militar es que poco a poco el Legislativo asume atribuciones para el debate de asuntos de defensa. Antes del año 2000, nunca un ministro militar había acudido a la Cámara de Diputados o a la de Senadores; hoy es práctica común asistir a ellas cada

año. En 2004-2005 hubo por primera vez un debate legislativo sobre la posibilidad de participar en misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con motivo de la conformación de la misión Minustah en Haití. Eso antes habría sido imposible. De igual manera, la lenta y gradual inclusión de mujeres en las Fuerzas Armadas es una señal de avance.

5. LA LUCHA BUROCRÁTICA EN EL PROCESO DE DEFENSA

Al menos siete Secretarías de Estado o estructuras institucionales participan en el proceso de toma de decisiones en materia de defensa, y esto se debe a que las fuerzas militares desarrollan misiones internas. Estas funciones son atribución y responsabilidad de otras Secretarías de Estado, pero por debilidad institucional, las Fuerzas Armadas son las responsables *reales* de muchas de estas misiones. En la relación burocrática, son importantes tanto la interacción positiva como la omisión.

- a) Relación Presidencia-Fuerzas Armadas: es por omisión. La Presidencia ha evadido ser la impulsora de las políticas de defensa, dejando a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Armada la definición de su doctrina, presupuesto, planes y despliegue militar, etc.
- b) Relación Secretaría de Gobernación-Fuerzas Armadas: es muy importante para asuntos relativos a la inteligencia y para acciones de protección de la población ante desastres naturales. De igual manera, el respaldo de las Fuerzas Armadas al control de la migración ilegal (función del Instituto Nacional de Migración, Inami) es fundamental, principalmente en la frontera sur (Ejército) y el Caribe (Armada).
- c) Relación Fuerzas Armadas-Procuraduría General de la República (PGR): en teoría, toda la acción de las Fuerzas Armadas debe estar subordinada a la PGR, pero en la práctica existe total autonomía y la PGR no tiene capacidad de conducción. La PGR es la responsable de enfrentar las amenazas irregulares como el

crimen organizado, pero no tiene estructuras de inteligencia ni de contención, y además está considerada como una de las instituciones más débiles y vulnerables a la penetración del crimen organizado mediante la corrupción. El brazo operativo de la PGR, la Agencia Federal de Investigación (AFI), creada en el año 2002, no ha sido militarizada, y sí ha vivido una gran profesionalización. El brazo de inteligencia contra el crimen organizado, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi), ha estado notablemente militarizado. De igual manera, entre diciembre de 2000 y 2004, la PGR estuvo conducida por un militar en activo—con permiso—, y muchos cargos superiores fueron dados a militares.

- d) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): desde el fin de la Guerra Fría, esta relación es crecientemente relevante. En general, la SRE ha sido favorable a la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en misiones de paz de la ONU, pero en el proceso de toma de decisiones, ha sido fundamental y decisivo el contrapeso de la Sedena para neutralizar esta posibilidad.
- e) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Seguridad Pública (SSP): ha sido muy estrecha desde la fundación de la SSP, por la presencia de las Fuerzas Armadas en dos estructuras: la Policía Federal Preventiva, que cuenta con el respaldo de las Fuerzas Federales de Apoyo (Policía Militar), y el sistema de inteligencia. La SSP es la otra dependencia clave del Estado mexicano para enfrentar las amenazas irregulares.
- f) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat): las Fuerzas Armadas son claves en la protección del medio ambiente, pues la Semarnat no cuenta con estructuras de vigilancia. Esto es muy relevante tanto para la acción del Ejército (labor contra la deforestación) como para la defensa del mar.
- g) Relación Fuerzas Armadas–instalaciones estratégicas (básicamente Pemex): las Fuerzas Armadas son las responsables de la

protección de las instalaciones estratégicas. Esto se reforzó después del 11 de septiembre de 2001, cuando se impuso el cerco aeronaval de la Sonda de Campeche contra una posible acción terrorista. Ésta es la principal función antiterrorista de las Fuerzas Armadas: evitar que algún grupo extranjero o nacional realice atentados contra las instalaciones estratégicas, principalmente la infraestructura de energía.

6. EL RECHAZO A LA PARTICIPACIÓN EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

El rechazo a la participación en esquemas activos de seguridad internacional abre grandes vulnerabilidades para México. El país no está preparado al cien por ciento para garantizar la efectiva contención contra las amenazas emergentes irregulares, algo que se ha hecho evidente desde la aparición de las grandes mafias colombianas comercializadoras de cocaína. El Estado mexicano no pudo evitar que los cárteles se mexicanizaran y que lograran construir zonas de desembarco, tránsito, almacenamiento y lavado de dinero. Si bien México no es causante ni del circuito productivo (localizado en los Andes, principalmente en Colombia) ni del consumidor (Estados Unidos), sí es responsable de no lograr evitar la intermediación y el lavado de activos en su territorio. Tardía y gradualmente reconoció estas vulnerabilidades a fines de los años 80, y comenzó a ser más activo en la cooperación internacional para el combate contra estos flagelos.

Si bien México es un país muy activo en lo jurídico, es inactivo en lo militar en materia de seguridad internacional. De igual manera, es víctima (y el Estado no logra encontrar estrategias exitosas para contrarrestarlo) del comercio de armas pequeñas proveniente de las armerías del sur de Estados Unidos, que alimenta todas las actividades criminales en el país, desde el crimen organizado de alto impacto hasta los delitos comunes callejeros. Las leyes de libertad de venta y posesión de armas de Estados Unidos y Guatemala son una amenaza a la seguridad nacional de México y alimentan las amenazas irregulares.

Finalmente, hay una gran distancia entre el discurso y la práctica mexicanos de respaldo a la seguridad internacional. La incongruencia

entre la actividad de México en el terreno jurídico internacional y su pasividad en lo militar mantiene al país “descolocado” en el sistema de seguridad internacional.

Por otra parte, existe gran presión de Estados Unidos y la ONU para que México aumente su presencia en los sistemas de seguridad multinacionales. En relación con Estados Unidos, México colabora con las políticas de securitización vinculadas a la protección de la patria (*Homeland Security*), básicamente con las relacionadas con la seguridad de las fronteras (terrestres, navales y aéreas). Sin embargo, no comparte la política antiterrorista global de Washington (principalmente, está en contra de la doctrina de la acción preventiva (*preemptive action*)). Tampoco respalda la acción del Comando Norte (creado en 2002) o del Comando de Defensa Aeroespacial de Norteamérica (*North American Aerospace Defense Command*, Norad) entre Canadá y Estados Unidos. En lo militar, la cooperación es restringida y limitada.

7. LAS PERSPECTIVAS

Si bien hay un desfase entre la democratización de México y su inserción en el proceso de globalización, la tendencia respecto a la evolución de los aparatos de seguridad y defensa es que poco a poco, por presión externa al Estado mexicano, tanto nacional como internacional, se vayan dando modificaciones y avance el proceso de modernización de las estructuras.

El sistema de seguridad mexicano ha sufrido gran cantidad de cambios institucionales, no así el de defensa. Sin embargo, los cambios son reactivos, responden a grandes crisis y a la demanda de la población de tener mayor seguridad pública. De igual manera, los cambios se orientan a enfrentar el crecimiento del crimen organizado. La estructura desintegrada y descentralizada del sistema mexicano de seguridad pública y nacional¹ es el mejor condimento para las actividades del crimen común y organizado.

México tiene niveles de profesionalismo desigual; atribuciones legales confusas o superpuestas; falta de confianza entre sus instituciones; falta de inteligencia “de Estado”; corrupción, etc. Todo lo anterior favorece el crimen y a los llamados “actores irregulares” o nuevas amenazas. Es por esto que se debe plantear una profunda reforma al sistema de se-

guridad nacional, tomando en cuenta la necesaria coordinación internacional (con los vecinos y a nivel de la ONU y las convenciones de la Organización de Estados Americanos), o la in-seguridad nacional de México resultará un factor de vulnerabilidad para la seguridad internacional. O sea, la inseguridad de México abre huecos a la inseguridad global—y favorece a los actores irregulares—. Desarrollar estrategias que favorezcan la seguridad del país sería también una contribución a la seguridad binacional con Estados Unidos, subregional (con Centroamérica, el Caribe y América del Norte) y hemisférica.

NOTAS

1. Como ejemplo de esto, existen en el país más de 1.600 corporaciones policíacas.