



Entrevista

Regionalismo de seguridad, la dinámica de la amenaza y el uso de la fuerza armada en América Latina¹

Entrevista a Jorge Battaglini

Regionalism of security, the dynamics of the threat and the use of armed force in Latin America

Interview to Jorge Battaglini

Marco Vinicio Méndez-Coto²

El día 27 de septiembre de 2016, en las instalaciones de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) de Argentina, se llevó a cabo una entrevista académica con el Dr. Jorge Battaglini, experto en política latinoamericana, relaciones civiles militares y seguridad internacional, quién además se desempeñó como Director de la Escuela de Defensa Nacional (actual Facultad de la Defensa de la Universidad de la Defensa Nacional) que depende del Ministerio de Defensa argentino. A continuación, se presentan las principales contribuciones analíticas para el debate sobre el regionalismo de seguridad y sus principales cambios políticos durante la posguerra fría en América Latina.

En términos de la amenaza y uso de la fuerza en el continente, ¿cómo caracterizaría la dinámica en el siglo XXI?

En los últimos treinta años, la zona de paz sudamericana ha modificado su naturaleza al modificar sus fundamentos. Esta afirmación podría extenderse también a Latinoamérica. Al hecho de que la región ha tenido durante gran parte del siglo XIX un elevado nivel de paz interestatal, se suma la resolución de gran parte de los conflictos limítrofes, el impacto de la democratización y el incremento de las relaciones económicas que han mejorado

1 Entrevista académica resultado de la investigación doctoral “Enfrentando agresiones externas. Estados pequeños y complejos regionales de seguridad: los casos de Costa Rica y Ecuador” dirigida por el Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Ecuador.

2 Candidato a Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador. Premio de estudios de posgrado de la Organización de Estados Americanos, período 2016-2018. Cuenta con una Maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz y una Licenciatura en Relaciones Internacionales, ambos de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ha publicado libros y más de una decena de artículos en revistas científicas indexadas. Correo:marco.mendez.coto@gmail.com / mvmendezfl@flacso.edu.ec

sustantivamente los fundamentos de la paz. Aunque la paz interestatal convive en algunos casos con un importante nivel de conflictividad interna, tampoco esa inestabilidad ha favorecido el estallido de conflictos bélicos entre Estados, como pareció que iba a ser el caso en los momentos de máxima tensión entre Venezuela, Colombia y Ecuador.

La región, y específicamente América del Sur, se acerca a una situación inédita en su historia: gran parte de los conflictos territoriales que existían hasta hace poco años se han resuelto; además, una de las dinámicas (el conflicto colombiano) que favorecía altos niveles de violencia interna que derramaban sobre los países limítrofes, está a punto de resolverse. Aunque la región padece de graves problemas como la desigualdad, el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros; no es evidente ni inminente que estas cuestiones tengan el potencial de afectar la paz interestatal. Sin embargo, estos datos empíricos no logran responder la interrogante de ¿por qué la región es una zona de paz? que es mucho más compleja y difícil de responder. Ciertamente, lo que nos distingue de otras partes del planeta es que los latinoamericanos no hemos elegido la guerra para resolver conflictos. Aunque existen excelentes trabajos sobre la paz regional, como los de Arie Kacowicz, por ejemplo, aún es necesario continuar investigando las fuentes o determinantes de la paz regional.

En nuestra investigación en FLACSO Ecuador, publicamos un artículo³ en el que se

3 Méndez-Coto, Marco V. (2017). Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿Complejos regionales o Comunidades pluralistas de seguridad? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12 (1): 75-106.

analizan todos los países latinoamericanos en términos de Constituciones políticas y de documentos programáticos de la defensa para indagar la prevalencia de la agresión externa como una amenaza. Lo que encontramos es que el 67% de los países latinoamericanos, incluyendo los del Cono Sur, aun en documentos normativos y programáticos, se mantiene la idea de una hipótesis de conflicto interestatal. ¿Cómo se podría explicar frente a estos cambios geopolíticos que aun en las normas y en instrumento programáticos aun persista esta idea de la agresión externa?

Las razones por las que eso sucede son muy diversas y no hay una explicación única, me inclino por comenzar por el caso de la Argentina. En este país, existe una legislación que es muy estricta. Aquí tenemos una Ley de Defensa que prohíbe a los militares llevar a cabo misiones de seguridad interna. Por ejemplo, los militares no pueden hacer inteligencia en cuestiones relacionadas con el crimen organizado, el terrorismo y, menos aún, pueden participar directamente. Para eso están las policías y las llamadas fuerzas intermedias. Toda la doctrina militar de Argentina y la misión de nuestras Fuerzas Armadas se reducen a enfrentar agresiones de origen externo y estatal. El supuesto es que la intervención doméstica de las fuerzas armadas es peligrosa por muchas razones: porque los militares no están entrenados para llevar a cabo ese tipo de función, porque no deberían estar entrenados para ello porque deben preservarse exclusivamente para enfrentar el máximo nivel de fuerza posible, que es el de otra fuerza armada. Los militares no son policías, porque si intervienen, se politizan y se corrompen. Sin embargo, el problema que tiene Argentina y otros países de la región, es que sectores de la opinión pública,

de la política y de las mismas fuerzas armadas buscan la intervención militar en la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado. Lo paradójico es que estas misiones no hacen más que debilitar al extremo la defensa nacional.

Existen varios países de la región que han identificado una misión tradicional para sus militares, sin que ello signifique rebotar las viejas hipótesis de conflictos con los países vecinos. Argentina no tiene enemigos externos. Brasil y Chile han dejado de serlo. Tenemos, por supuesto, a Gran Bretaña que está ocupando ilegalmente las Islas Malvinas, pero la estrategia de recuperación de las islas es pacífica (aunque considero indispensable incorporar a tal estrategia la dimensión de la defensa). En el caso de Brasil en la Estrategia de Defensa del 2008 se hace mención a que las fuerzas armadas tienen que estar preparadas para enfrentar la amenaza de “una potencia mayor”, no se habla allí de un Estado de manera explícita, pero es claro que se hace referencia a una potencia extrarregional.

Otros países, como Uruguay o Chile, intentan evitar que sus militares intervengan en cuestiones de seguridad interna y una estrategia para hacerlo, es identificar misiones externas para sus militares. Chile ha resuelto su histórico conflicto marítimo con Perú, lo cual incentiva el desmonte de la hipótesis de conflicto con ese país. Entonces, en la región se ha producido una transformación cuya importancia no siempre es captada por los académicos y los políticos. Los Estados han comenzado a identificar amenazas, riesgos a su defensa o posibilidades de despliegue de sus militares de alcance extrarregional. Un dato de relevancia es que los dos países de mayor peso relativo en América del Sur, Argentina y Brasil, han identificado en sus estrategias o documentos de la defensa amenazas estatales de origen extra regional.

Esa percepción de la amenaza cambia mucho, incluso dependiendo del partido de gobierno. Actualmente en Argentina, con Macri, parece que hay más acercamiento con Gran Bretaña, disminuye la percepción de amenaza...

Exacto.

En su trabajo se ha señalado que en el continente ha mermado la amenaza y el uso de la fuerza, particularmente en el Cono Sur. Pero aun en la dinámica de las relaciones interestatales latinoamericanas hay ocasiones donde los Estados denuncian que enfrentan una “agresión externa”... Esta idea de la agresión externa en el discurso político es bastante recurrente en muchos países, ¿cómo podríamos interpretar este gesto, esta acción de que un Estado denuncie que enfrenta una agresión externa?

Esto es el resultado de una larga tradición en la región. Kacowicz sostiene que la cultura de resolución pacífica de las controversias es fundamental para comprender la paz regional y ello se evidencia en la densidad de las instituciones regionales, en la enorme predisposición a recurrir a mediaciones de terceros países y organismos para resolver conflictos. No es casual entonces que la región sea una productora de Derecho Internacional. En este sentido, la lógica de la resolución de los conflictos suele iniciarse con una denuncia de agresión, no es más que una manera de activar el sistema de gestión de los conflictos regional e internacional. La denuncia de la agresión no se efectúa para escalar militarmente, sino que es una forma de pedir auxilio para que la comunidad regional e internacional se active e intervenga.

La categoría de la agresión externa, es una categoría jurídica enmarcada en el Derecho Internacional, empezando por la Carta de Naciones Unidas, pero cuando se analiza la práctica del Consejo de Seguridad en toda su historia solo diez veces se ha invocado el artículo 39 y nunca se ha mencionado un Estado latinoamericano. Entonces, la pregunta es que este uso de la idea de la agresión externa no subyace a un fundamento jurídico sino más bien por una connotación de carácter político.

Creo que los textos de la ONU, que definen qué es una agresión, están pensando en situaciones de conflictos bélicos tradicionales donde se quiebra la soberanía de un Estado mediante una invasión. En América Latina los casos de agresión armada se han vinculado, en su gran mayoría, con escaramuzas fronterizas, incursiones armadas o con demostraciones de fuerza militar.

De hecho, esto evidencia que Naciones Unidas piensa una cosa, pero los países latinoamericanos piensan otra, porque si denuncias una agresión, ¿por qué no recurren al Consejo de Seguridad?

Aunque es necesaria más investigación sobre este tema, puedo aventurar el argumento de que en la región la denuncia de la agresión cumple un objetivo político: llamar la atención. Por esa razón, no puede explicarse como la antesala de una acción militar.

Los estudios sobre las disputas interestatales militarizadas y el uso de la fuerza hacen referencia a que en el continente tenemos instituciones sólidas para prevenir el escalamiento de las crisis. En los últimos años, se

ha visto un profundo cuestionamiento a los pilares de la arquitectura interamericana: el Tratado de Río, que para Argentina quedó desacreditado y, en los últimos años, los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) lo han denunciado formalmente, e incluso Colombia ha denunciado el Pacto de Bogotá. Entre una percepción de instituciones sólidas y otra percepción de procesos de cuestionamiento de dichas instituciones, ¿cuál podría ser la situación de seguridad colectiva en el hemisferio en este momento?

Este momento es particular, porque hay un cambio político importante en Brasil [Temer] y en Argentina [Macri] y todavía no se sabe que van a hacer estos países con toda la institucionalidad que se construyó en los últimos años (UNASUR, Consejo de Defensa, etc). Es aventurado realizar afirmaciones tajantes al respecto porque aún falta evidencia para fundamentarlas. Sin embargo, es importante enfatizar que la discusión sobre la solidez institucional debería partir de un sólido marco teórico que permita identificar la tradición en la que se funda, algo que no se ve a menudo en los trabajos sobre el tema que se escriben en nuestros países. En muchas ocasiones, los argumentos naturalizan la experiencia de la Unión Europea sin problematizar su pertinencia para nuestra región. Si se adopta acríticamente esa perspectiva es imposible sostener la idea de que existen instituciones en Latinoamérica y menos aún de que son sólidas. Por el contrario, las instituciones que tenemos responden a tradiciones propias: tienen escasa burocracia, se manejan a nivel de la diplomacia presidencial, o de altos funcionarios... la supranacionalidad no cae muy bien en estas tierras. Por ello, la construcción regional de

América Latina, y sobre todo de América del Sur es distinta, mucho más gradual, mucho más inclusiva tanto de numerosos Estados como también de los intereses de todos los Estados y, por eso, es mucho más lenta y más propensa a ser tildada de ineficiente o de no provocar cambios de magnitud.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) responde a este modelo que en algunas dimensiones ha sido muy eficiente. Además, no tenemos que olvidar la cercanía con los EEUU que dificulta aún más cualquier intento de construir cualquier tipo de institucionalidad regional que no lo contemple como actor predominante. En este sentido, la posibilidad de construcción de instituciones regionales en América Central es más limitada, mientras que América del Sur tiene más margen de autonomía.

Dentro de sus reflexiones académicas para entender estas dinámicas de seguridad en el continente, ¿cuál es la capacidad que ha tenido la teoría de los complejos regionales de seguridad? En América del Sur, ¿qué reflexión ha hecho en ese sentido?

Distintos estudios han trabajado mucho la idea de las dos regiones diferenciadas en Sudamérica: el Cono Sur y la región Andina. Hay dinámicas de seguridad diferentes en ambas regiones. La diferencia principal a mi entender es que en el Cono Sur ha desaparecido la competencia militar. Ello no implica que existan sectores en los tres países que sigan percibiendo a los vecinos como rivales militares. Pero la mayoría de los actores políticos y de las fuerzas armadas no se perciben de esta forma, sino que construyen la relación en términos de cooperación y búsqueda de beneficios mutuos. Por el contrario, en la región Andina

persiste la competencia militar. Sin embargo, la persistencia de rivalidad militar entre países vecinos en un contexto de resolución casi absoluta de los conflictos limítrofes, puede colocar a los militares en una situación de déficit de amenazas que favorezca la reducción del presupuesto de defensa y su transformación en policías con alto poder fuego. Por eso, esta razón es fundamental en la construcción política de la idea de la defensa regional contra amenazas extrarregionales, es lo único que permitirá que los militares sigan siéndolo, que continúen siendo una fuerza armada.

En nuestra investigación de FLACSO Ecuador tratamos de estudiar en qué medida el Complejo Regional de Seguridad incide en la forma en que el Estado pequeño prioriza sus preferencias. En el tema de regionalismo de seguridad y estudios estratégicos, ¿cuál ha sido el rol o la posición que en estas reflexiones han tenido los Estados pequeños?

En mi trabajo básicamente me focalicé en América del Sur, y los Estados pequeños que analicé con profundidad son Ecuador y Uruguay. En mi criterio, los Estados pequeños son fundamentales en el sentido de que permiten dar cuenta de ciertas dinámicas de seguridad que son distintivas y, en ese sentido, Ecuador y Uruguay presentan algunas diferencias. Uruguay es uno de los principales contribuyentes del mundo en misiones de paz, mientras que Ecuador no lo hace en la misma medida. En este sentido, el rol histórico de los militares, la magnitud de la problemática de la delincuencia organizada y el narcotráfico, la fortaleza de la sociedad civil, o el marco normativo de la defensa y la seguridad, son factores que permiten explicar porque Estados pequeños adoptan posturas disimiles en su defensa.

Allí hay un tema de investigación muy interesante y poco desarrollado, me refiero a los determinantes y conductas de los Estados pequeños en el área de la defensa y la seguridad. Cuando analicé las zonas de paz no presté demasiada atención al tamaño de los Estados, en gran medida porque mi variable dependiente no se alteraba por ello. Quiero decir, que el tamaño no era predictor de conflictividad estatal en América del Sur. Sin embargo, creo que la variable “tamaño” merece mayor atención e investigación, sobre todo a partir de contemplar factores explicativos que se dejan de lado en estudio comparativos que mezclan estados grandes con pequeños.

De hecho, la idea del riesgo moral se estuvo estudiando justamente porque las instituciones sólidas que impiden la guerra pueden ser una motivación para la militarización de una disputa...

Esto tiene que ver con la experiencia de cada país, la respuesta general que daría es que hay una cultura de resolver pacíficamente los conflictos. Desde esta perspectiva, la guerra no le conviene a nadie. Además, es necesario estudiar el peso de las culturas políticas civilistas. En América Central, el caso de Costa Rica es importante porque ha desarrollado tradiciones políticas muy distintas a las de algunos de sus vecinos. El civilismo de Costa Rica tiene un peso enorme y es inevitable su impacto en la política exterior.

En sus publicaciones, es muy importante recuperar a la democracia, que esta implica un cambio en la forma en la que se constituyen las relaciones interestatales en términos del uso de la fuerza. ¿Cómo dialoga su planteamiento con la tesis de la paz democrática?

La teoría de la paz democrática ha sido muy criticada y en muchos casos con argumentos de peso. Es arriesgado plantear la hipótesis de que la democracia es la causa de la paz. Sin embargo, en América del Sur existe una sólida asociación entre el proceso de democratización y la progresiva resolución pacífica de las disputas interestatales. Hasta los años ochenta, la región estuvo plagada de regímenes militares y de hipótesis de conflicto que pusieron a la mayoría de los países al borde de la guerra en algún momento. Con la difusión regional de la democracia los diferendos se han resuelto en un reducido lapso de tiempo. Los teóricos de la paz democrática dirían que ello se debe a la predisposición a la negociación de los líderes democráticos.

Sin embargo, es necesaria mayor investigación empírica y de identificación de los mecanismos causales que hacen que la democracia favorezca la paz. En el caso de los Estados débiles, existen otras variables a ser tomadas en cuenta, por ejemplo, el cálculo estratégico por lo que representa una guerra en términos de gasto fiscal en países donde no abundan los recursos, porque la victoria no puede garantizarse o debido a que la geografía no favorece la ofensiva. Sin embargo, no es evidente y requiere mayor indagación porque estas variables, y otras que no fueron mencionadas, deberían ser específicas de los Estados pequeños.

Ese es un tema que resulta interesante porque tanto en las crisis Ecuador-Colombia (por Angostura) y de Costa Rica-Nicaragua (por Harbour Head) no se tuvo repercusiones de índole comercial ya que todo se centró en el nivel político, lo que es una particularidad de la región muy destacable.

Es que las variables tipo de régimen e intensidad del vínculo económico deberían tomarse

con sumo cuidado cuando se analiza la paz. Quiero decir que durante gran parte del siglo XX predominaron en América del Sur regímenes militares y bajos niveles de intercambio que, sin embargo, alteraron la continuidad de la paz. Un planteo más mesurado es el que

sostiene que la democracia impacta favorablemente en la calidad de la paz. La paz en América del Sur existe desde hace mucho tiempo, lo nuevo son sus fundamentos, muchos más sólidos que los del pasado.