

# Boletín RESDAL

Año VII Número 37 Octubre 2010

## EDICION ESPECIAL

### INDICE

1. **Motín y desinstitucionalización  
policial en Ecuador** Pablo Celi
2. **Crisis en Ecuador: una visión desde  
la seguridad** Andrés Gómez de la  
Torre Rotta
3. **Ecuador: ¿intento de golpe de Estado  
o crisis en las relaciones civiles-  
militares-policiales?** Alejo Vargas  
Velásquez
4. **¿Existe un liderazgo  
latinoamericano?** Juan Rial

Si desea asociarse a RESDAL, complete  
el formulario de registración en:

[http://www.resdal.org.ar/main-  
regis.html](http://www.resdal.org.ar/main-regis.html)

# Motín y desinstitucionalización policial en Ecuador

Pablo Celi

RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA



## Newsletter EDICION ESPECIAL

De cómo una insólita huelga cuartelaría se convirtió en remezón de la institucionalidad democrática y devino en una amenaza para la estabilidad política y la seguridad pública, da cuenta la confluencia de diversos factores y actores, unos menos evidentes que otros.

Los efectos políticos de la insubordinación policial, originada en el descontento de la tropa con la Ley de Servicio Público que modifica las condiciones salariales de los policías, fueron creciendo en medio de la exacerbación de tensiones entre el gobierno y sectores de la oposición, acusados por el régimen de manipular el levantamiento policial con afanes de desestabilización política.

Más allá de las circunstancias inmediatas, cuyo eco permanecerá reproduciendo conflictos en el escenario político ecuatoriano, la agresión contra el Presidente, el abandono de su misión de seguridad pública y su desborde violento, puso en evidencia el descontrol institucional de la policía y su peligrosa autonomía como cuerpo armado, acomodado en las concesiones y prebendas logradas por el temor a su capacidad de presión y su tradicional connivencia con las elites económicas y políticas.

Como ente corporativo, en su sobredimensión llega a los 40.000 efectivos, resultantes de la hipertrofia y extensión de las funciones policiales, que abarcan ámbitos tan diversos como: tránsito, acción judicial, antinarcóticos, migración, seguridad política, inteligencia y contrainteligencia, control de fronteras, seguridad pública y otros.

Ha sido un secreto célebre la corrupción de una fuerza usada para todo tipo de "orden",

tolerada en nombre de su eficiencia en combates especiales, fundamentalmente "antinarcóticos", en nombre de lo cual, gozó de un financiamiento externo sin control estatal, con asistencia técnica y recursos norteamericanos, destinados a sus cuerpos de élite.

A pesar de la intervención gubernamental reordenadora, que ha venido impulsando una reforma policial y en varias ocasiones ha cambiado a la cúpula de la policía y modificado sus estructuras operativas y sistemas de mando, como en ocasiones precedentes, el gobierno, inmerso en un manejo desatinado del inicial reclamo por la presencia inusitada del Presidente en un escenario trastornado, donde habían desaparecido organización y jerarquías, también fue víctima del autonomismo y el débil control político sobre una policía hipertrófica y corporativista: la conducción civil de las estructuras de seguridad apareció muy distante de su desempeño operativo y el renovado sistema de inteligencia expuso su falta de experticia y funcionalidad.

En la revuelta policial gravitan también procesos precedentes como la disolución de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), ocurrido tras los informes de

intervención de la CIA en las operaciones policiales, a raíz del conflicto con Colombia entorno al ataque a Angostura; o la disolución del Grupo de Apoyo Operacional (GAO), tras las denuncias por supuestas violaciones de derechos humanos. De igual forma, el sistema de investigación policial y los procedimientos administrativos en la institución, han sido también aspectos muy polémicos en la relación de la Policía con el Ministerio del Interior, que promueve una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional.

El vertiginoso desorden, fraccionamiento interno y desbordada conflictividad de los cuerpos policiales, pusieron en evidencia el bajo impacto institucional de la reforma policial que se ha venido implementando en los últimos años y una grave desarticulación de la institucionalidad policial con el Plan de Seguridad Ciudadana, al que se han destinado 320 millones de dólares y que tiene como un componente fundamental la reestructuración, modernización y profesionalización de la Policía Nacional, incluida la reforma educativa, que al parecer ha tenido poca incidencia institucional.

Han quedado en entredicho los dos aspectos preponderantes de la reforma: la repotenciación de los medios e infraestructura, que ha recibido asignaciones especiales y equipos, utilizados ilegítimamente durante el levantamiento; y el plan de relacionamiento con la comunidad, destinado a elevar el prestigio y la confianza social en la policía, que hoy han sufrido el mayor derrumbe de su historia institucional.

En medio del conflicto, las Fuerzas Armadas se acogieron a la iniciativa y aforo del gobierno frente a la incertidumbre y descomposición institucional. Mientras en sus propias filas se manifestaban voces de descontento similar al policial, sus mandos proclamaron su respaldo al orden democrático, su disposición a asumir las acciones que se deriven de un estado de excepción, aunque también solicitaron la revisión y suspensión de la ley polémica.

Finalmente, la intervención militar se concentra en un operativo combinado con las fuerzas de elite de la propia policía para una evacuación

cruenta del Presidente, irrumpiendo por la fuerza en las instalaciones hospitalarias donde permanecía, en una acción que escaló a una confrontación armada, con 5 víctimas mortales y decenas de heridos en ambos bandos, tensionando nuevamente las relaciones entre las dos instituciones, tradicionalmente caracterizadas por la rivalidad y la desconfianza, hoy agravadas por el enfrentamiento directo.

A pesar de lo que se ha podido avanzar en materia constitucional y legal, Ecuador ha vivido la paradójica situación en la que la fuerza de seguridad interior amotinada, debió ser sometida por las Fuerzas Armadas, destinadas a la defensa nacional, cuya misión de seguridad por naturaleza es externa y sólo por excepción auxiliar ante eventos de inseguridad interna, en circunstancias en las que la sublevación policial se asumió como una amenaza para la seguridad del Estado y el gobierno.

Tras hechos que dejan una huella social y política, la perspectiva de control y conducción democrática de las estructuras de seguridad, reclama por una reestructuración de la Policía Nacional como un cuerpo civil, calidad que le asigna la nueva Constitución de Ecuador, al definirla como una "institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional", que tiene como misión la "protección interna y el mantenimiento del orden público".

Esta definición constitucional, que aún espera por su concreción legal y funcional, en una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, demanda de una necesaria desarticulación del funcionamiento de la actual policía como una organización de tipo castrense, con jerarquías y rangos propios de las Fuerzas Armadas.



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

# Newsletter

## EDICION ESPECIAL

El desarrollo de la especialización y reorganización de los cuerpos policiales requiere de su redistribución en estructuras desconcentradas, adscritas a ámbitos de servicio específico y particularizado: policía judicial y antinarcóticos a órdenes del Poder Judicial; policía de migración como dependencia de Cancillería; policías de tránsito y programas de seguridad ciudadana dependientes de los Municipios; policía de seguridad pública subordinada al Ministerio del Interior; y la disolución de los cuerpos especiales.

La grave alteración del orden institucional y el abandono de la seguridad pública, que dio paso a saqueos y desmanes en varias ciudades del país, el enfrentamiento armado entre fuerzas policiales y militares, el uso político de una crisis institucional en la policía, interpelan los verdaderos alcances de la profesionalización de la Policía Nacional, en un proceso complejo e inconcluso, que requiere de una decidida voluntad política por su profundización, desde una visión estratégica que trascienda el impulso reactivo frente a las acciones desinstitucionalizadoras suscitadas en la coyuntura crítica, y el ejercicio de una efectiva rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades políticas e institucionales por el uso ilegítimo de la fuerza con dispendio de recursos y medios públicos.

Un momento confuso en el que se mostró una democracia endeble, aún confinada a la arbitrariedad, deja una institucionalidad maltrecha y profundas dudas sobre la solidez de las reformas implementadas en los distintos ámbitos de la seguridad.



Publicaciones RESDAL

<http://www.resdal.org/>

## Crisis en Ecuador: una visión desde la seguridad

Andrés Gómez de la Torre Rotta\*

RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA



## Newsletter EDICION ESPECIAL

Estalló durante un seminario de FLACSO-Ecuador, coincidentemente sobre inteligencia y prospectiva. Manejo de crisis, técnicas y procedimientos públicos de resolución de conflictos, coordinación inter-agencial e inteligencia preventiva, resultan ser, entre otros conceptos, los claves para entender lo que pasó en el Ecuador el último jueves 30 de septiembre.

País siempre recordado por sonados casos de ruidosas y cruentas crisis políticas, en no pocas oportunidades aparejadas de destituciones presidenciales, como los de Abdalá Bucaram Ortiz (PRE), Jamil Mahuad Witt (DP) y el Coronel Lucio Gutiérrez (PSP), o eventos como el célebre "Taurazo" de mediados de los años ochenta, cuando el General de Aviación Frank Vargas Pazos hizo poner de rodillas y secuestró a un mandatario constitucional.

En esta oportunidad, algunos analistas locales, en Quito, de idiosincrasia muy latinoamericana, refirieron que *había mucho ruido, para pocas nueces...* Otros, lucubrarían inicialmente sobre una posible similitud al caso de Honduras, que desde luego, no llegaría felizmente a prosperar. No parecía desde el inicio un golpe de estado en el sentido tradicionalmente clásico. Más bien nos recordaba aquel cruento alzamiento

y huelga policial en el Perú del mes de febrero de 1975, reprimido fuertemente y con alto saldo de vidas humanas, por el Ejército peruano, en pleno gobierno militar, donde la Guardia Civil (GC, una de las, por entonces, tres ramas policiales) se sublevó debido a reivindicaciones salariales y derechos sociales, dejando a Lima totalmente desguarnecida, al retirarse de su custodia, lo que provocaría fuertes desmanes y saqueos, el estado de emergencia y la toma por parte de las Fuerzas Armadas del control del orden público. Clamoroso desacierto del Servicio de Inteligencia Nacional, el SIN.

Juan Falconí, en editorial del diario *Hoy* de Quito del 1° de octubre, fue lacónico y contundente: "Rebelión Policial". Reclamó la actuación del Ministro de Gobierno y Policía, quien debió al menos, sospechar de lo que se fraguaba. Todo se habría cocinado, evidentemente, hace tiempo.

Hay diversas, y siempre sazonadas, interpretaciones que pueden colegirse. Una sobre la vieja propensión y práctica en la política andina de emplear, a modo de ventanas de oportunidades, crisis y tensiones internas como factor de legitimidad interna y exterior, ante tentadoras situaciones más o menos comprometidas o simplemente de cierta complejidad para la gobernabilidad democrática. También de particulares temperamentos y estilos presidenciales, encuadrados en el viejo caudillismo protagónico latinoamericano, que coadyuva y

\* Peruano. Miembro de RESDAL. Abogado, con Maestría en Política Económica Internacional por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), PUC, y Grupo de Trabajo Perú - Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert. Ex asesor parlamentario en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso. Ex Director y actual profesor en la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI). Ex Director Nacional de Frente Externo (Inteligencia Exterior), Consejo de Inteligencia (CNI). Conferencista en FLACSO-Ecuador entre el 29 y 30 de septiembre.

contribuye a magnificar ciertos sucesos para crear ciertas condiciones propicias y favorables e imponer o asegurar cohesiones nacionales, tal vez para preparar terrenos a futuros juegos de poder (por ejemplo la tan mentada jugada constitucional de la "muerte cruzada" consistente en disolver la Asamblea y convocar a nuevas elecciones).

Aquí se aplica claramente la elemental definición que la política, especialmente andina, sí que es el arte de lo posible. Una inclinación y gusto evidente para con las teorías conspirativas por parte de la máxima autoridad política ecuatoriana, que por cierto puede tener algún grado razonable de verosimilitud y asidero, pone más sabor efectista y periodístico al contexto. La *escalada*, ha sido otra variable peligrosamente característica por nuestro vecindario, ante la incapacidad o inercia de reflejos y respuesta estatal en situaciones como la rebelión de la Policía, lo que hizo en el pasado convertir cualquier intentona insurreccional, sin plan previo ni organización para la toma del poder, en un genuino golpe de estado.

El gobierno de Rafael Correa Delgado hizo un esfuerzo interesante por rediseñar su normativa de seguridad nacional. El año pasado fueron promulgados dos dispositivos fundamentales: el Decreto Ejecutivo N° 1768 del 8 de junio que creó la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado en el mes de septiembre.

Al fenecer la vieja Dirección Nacional de Inteligencia (DNI, de 1979), el gobierno creó la Secretaría Nacional de Inteligencia, la SENAIN. Su primer Jefe es un político muy cercano al presidente Correa: el arquitecto Francisco Jijón.

A un año de su creación ésta última se bautiza con su primer fiasco institucional, tan usual en sus contrapartes de la región, debido a su recurrente falta de anticipación. Nos viene al recuerdo una descarnada frase clave del

mexicano Jorge Tello Peón, ex Jefe del CISEN; "la historia de los sistemas de inteligencia es la historia de su fracasos, se dice con frecuencia".<sup>1</sup>

El sorpresivo e inesperado incidente de Angostura, del 1° de marzo de 2008 (operación Fénix para Colombia) golpeó los servicios de inteligencia en el Ecuador. El gobierno decidió conformar una Comisión Especial para escudriñar acerca de sus vulnerabilidades. Las circunstancias recientes nos revelarían que tal Comisión (junto a su Informe Final) se quedó corta, por la exigua capacidad preventiva de inteligencia, elemental en esta especialidad, a la que se sumaría una limitada gerencia pública de crisis.

Hay un debate irresuelto por la región, a modo de agujero negro, sobre la sempiterna adecuación, ubicación, rol y papel e incorporación de los servicios de inteligencia al estado de derecho, en un contexto de crisis terminal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Colombia, donde un Proyecto de Ley intenta encauzar la creación de la nueva ACI (Agencia Central de Inteligencia), de un estrenado Servicio Bolivariano de Inteligencia, SEBIN (ex DISIP), en Venezuela, y un ante-Proyecto de Ley discutido actualmente en Bolivia, para la creación de la Dirección de Inteligencia del estado Plurinacional, DIDEP. Muy aparte de esta nueva "nomenclaturización", hay que insistir en la imperiosa reinención o reingeniería institucional de la inteligencia andina.

Encomiable lo fue en esta oportunidad, sin duda, la capacidad de respuesta de la diplomacia presidencial por la región. Merece destacarse especialmente los dos países limítrofes: Colombia y Perú; Juan Manuel Santos y Alan García respectivamente. Se movieron rápido, y en muy diferentes planos y

<sup>1</sup> *Reforma*, 27 de septiembre de 2007. Suplemento "Enfoque". Ciudad de México.



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

## Newsletter

### EDICION ESPECIAL

niveles, aquilatando convenientemente y tomando conciencia de lo estratégico y de vital importancia que significa, para ambos, la estabilidad política ecuatoriana. La presencia del Secretario General de la OEA y de los Cancilleres de UNASUR, en territorio ecuatoriano, aparenta una bienvenida, y ojalá institucionalizada, mayor reacción proactiva hemisférica y regional ante esta clase de sucesos.

Queda todavía mucha tela que cortar y acertijos a descifrar. Las Fuerzas Armadas no tuvieron una posición monolítica ni uniforme en la crisis. Lo prueba la postura de la Fuerza Aérea ecuatoriana en el aeropuerto de Quito, un intento de toma del Ministerio de Defensa Nacional, que motivara una intervención del ministro Javier Ponce, y especialmente lo señalado por el Jefe del Comando Conjunto, General Ernesto Gonzales, cuando deslizó la existencia de malos elementos de las Fuerzas Armadas supuestamente involucrados en la evolución de la crisis. Muy cerca, en el Perú, en pleno proceso de eliminación de la "cédula viva" militar-policial algunos elementos deslizan un nocivo e inconveniente paralelismo de lo que podría suceder en el país, a modo de "efecto espejo".

Finalmente, un agudo analista dijo que don Rafael Correa es un personaje muy vengativo. De ser cierta tal afirmación, la tela que falta cortar será de retazos aún más largos de los que esperamos, y habrá cuerda para rato, pues de seguro pasaremos dramáticamente del *putsch* a las purgas, en el escenario de la siempre peculiar y característica política ecuatoriana, que no escapa, desde luego, a la de sus similares del entorno.



Visite el web oficial de la  
IX Conferencia de Ministros  
de Defensa de las Américas

<http://www.boliviaixcmda.gob.bo>

## Ecuador: ¿intento de golpe de Estado o crisis en las relaciones civiles-militares-policiales?

Alejo Vargas Velásquez

En América Latina luego de la oleada de golpes militares, inspirados en la llamada 'doctrina de la seguridad nacional', de los 60s y 70s, este tipo de rupturas institucionales no se han vuelto a presentar y ello llevó a los analistas a hablar de procesos de transición y consolidación democráticas -con todo lo ambiguo y discutible de muchas de estas lecturas- y a plantear la emergencia de un nuevo escenario de relaciones civiles-militares, caracterizado en lo fundamental por la subordinación de las Fuerzas Militares a los gobiernos que emergían de los procesos electorales. Pero probablemente se hizo el mayor énfasis en los aspectos formales institucionales, existencia de un Ministerio de Defensa, ojalá con un civil al frente, unas leyes orgánicas de defensa nacional y de seguridad interior, etc. Es decir, colocamos el énfasis más en los aspectos formales, pero olvidamos destacar igualmente, que una subordinación formal no es igual a una subordinación real y que lo primero eran condiciones necesarias, pero necesariamente suficientes.

El caso de Honduras fue el primer campanazo con resonancia internacional acerca de la posibilidad de que los golpes militares estuvieran regresando a la escena latinoamericana. Pero, para ser sinceros en Ecuador vivimos entre la mitad de los 90s y mediados de los 2000s, varias rupturas institucionales con salidas de los Presidentes de por medio y en las cuales las instituciones militares y policiales parecieran haber tenido una alta cuota de responsabilidad -por acción o por omisión-. Esa especie de rol de 'tutelaje' que se auto-atribuyó la Fuerza Pública ecuatoriana, derivada de la Constitución de 1978, pudo

incidir en ese comportamiento de militares y policiales. Pero igualmente esa tendencia que pareciera estar presente en algunas fuerzas políticas y movimientos sociales de invocar a la Fuerza Pública para buscar dirimir con su intervención crisis políticas.

A propósito del caso ecuatoriano -y antes del hondureño- me he recordado de la anotación de Narcís Serra en su último libro sobre la transiciones a la democracia señalando una condición fundamental, a su juicio, para el éxito de las mismas: *"el acuerdo, tácito o explícito, de los partidos y de los líderes políticos en abstenerse de utilizar a las fuerzas armadas como apoyo a sus posiciones personales o de partido es imprescindible."*<sup>1</sup>

Esta última crisis, que en términos genéricos podríamos denominar 'intento de golpe de Estado', pero que me parece más precisamente fue una crisis de las relaciones civiles-militares-policiales, porque lo que se evidenció fue el tratamiento de un malestar en un sector de la Policía Nacional, por medidas legislativas de corte socioeconómico que los afectaban, acudiendo a utilizar la insubordinación, una especie de de 'huelga violenta de hecho' y lo que es peor, las armas dadas por la democracia para la defensa de todos los ciudadanos, para presionar sus demandas corporativas. Dice la Constitución ecuatoriana vigente en su artículo 163: *"La*

---

<sup>1</sup> SERRA, Narcís, "La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas", *Debate*, Random House Mondadori, S.A., Barcelona, 2008.



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

## Newsletter

### EDICION ESPECIAL

*Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.*" A lo anterior se suman las agresiones contra el Presidente de la República y la retención durante varias horas en el Hospital de la Policía.

Personalmente no creo y poco comparto las tendencias 'complotistas' para buscar una interpretación de los hechos y a no ser que haya otro tipo evidencias precisas, miraría con cuidado las lecturas que hablan de una 'conspiración del imperialismo', o de la 'derecha política', aunque por la tradición ecuatoriana podría haberse dado, una vez iniciada la insubordinación militar, voces de apoyo o aún de estímulo a la misma, pero creo que mientras no se demuestren claramente hay que situarlas en la perspectiva de hipótesis.

Fue sorprendentemente pasiva la actitud militar, por cuanto más allá de una declaración del máximo comandante militar de apoyo a la Presidencia, no tuvo ninguna acción concreta para colocar bajo su inmediata protección al Presidente de la República, que es de acuerdo con la Constitución, "*la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional*".

Ahora bien, hay que decir que la actitud presidencial no parece haber sido la adecuada y la conveniente. En primer lugar, la persona encargada de ir a enfrentar la insubordinación o 'huelga' policial debió ser alguno de los Ministros -Defensa, Seguridad Interna y Externa o Interior- y no la última instancia que es el Presidente; en

segundo lugar, la actitud desafiante del primer mandatario probablemente no contribuyó a crear un clima de distensión necesario para encontrar soluciones a este tipo de crisis. Las convocatorias al pueblo a salir a la calle a defender su democracia son y fueron importantes, pero siempre es necesario tener prudencia en relación con las mismas, pues pueden dar origen a situaciones que impliquen pérdidas de vidas humanas.

La respuesta de la comunidad internacional fue rápida, contundente y unánime. Seguramente en todos los Presidentes, especialmente suramericanos, gravitaba el caso de Honduras y ante la confusión de las informaciones iniciales que hacían posible que se tratara de un intento de golpe de Estado, los Presidentes de UNASUR tuvieron una rápida reacción -debo decir que el Presidente colombiano tomó decisiones rápidas de solidaridad con su vecino Ecuador y en coordinación con el Presidente peruano cerraron sus fronteras, e igualmente apoyó inmediatamente la iniciativa de reunirse los Presidentes de UNASUR en Buenos Aires-. En igual sentido, la reacción de la OEA fue rápida y contundente, enviando un claro mensaje a eventuales golpistas de que en el mundo de hoy no es aceptable el arribo al gobierno por caminos distintos a los democráticos. No hubo una voz en el ámbito internacional que no condenara el intento de desestabilización institucional.

No hay duda que el proceso de integración de UNASUR salió fortalecido de esta crisis, porque mostró un bloque de Presidentes sin fisuras, más allá de transitorias

orientaciones políticas de gobierno diversas, fueron claros en la defensa de la democracia y de la estabilidad de los gobiernos legítima y legalmente constituidos. Igualmente discutieron acerca de posibles medidas de contingencia si eventualmente se llegaren a presentar situaciones similares. Todo ello redundó en fortalecer al bloque de UNASUR.

Adicionalmente, la solidaridad del Presidente colombiano con su colega ecuatoriano, es probable que redunde en un mejor clima que acelera el restablecimiento pleno de las relaciones binacionales; igualmente la reunión de UNASUR ayudó a seguir mejorando las relaciones bilaterales entre los presidentes colombianos y venezolanos.

Terminada la situación de emergencia es claro que Ecuador debe hacer una buena revisión de múltiples aspectos en las instituciones militares y policiales -en esta última deben establecerse inicialmente con precisión las responsabilidades y hacer los juicios de sanción acordes a la ley-. Pero igualmente deberían revisarse todo el sistema de líneas internas de mando, liderazgo institucional, doctrina y en general educación policial y militar.

Pero quizá lo más importante, hacer una amplia campaña de educación, frente a la sociedad y las fuerzas políticas -lo deseable sería un gran acuerdo político, asimilable a lo que fue para Colombia la llamada 'doctrina Lleras Camargo'-, para que nadie acuda a las Fuerzas Militares y Policiales como árbitro o coadyuvante de demandas sociales y/o políticas.

A los académicos nos queda la tarea de volver cada vez con más argumentos a revisar el tema de las relaciones civiles-militares-policiales y sobretodo intentando construir paradigmas interpretativos que den mejor cuenta de la realidad de nuestras sociedades.

### **Colaboraron en este número:**

Pablo Celi: Universidad Central del Ecuador.

Andrés Gómez de la Torre Rotta: Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Alejo Vargas Velásquez: Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia.  
Director Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

Juan Rial: Consultor de organismos internacionales. Junta Directiva RESDAL.

**Diseño gráfico y compaginación informática**

María Teresa Vera: Directora de Sistemas RESDAL - [teresa@resdal.org.ar](mailto:teresa@resdal.org.ar)

## ¿Existe un liderazgo latinoamericano?

Juan Rial

El conocimiento convencional dice que América Latina persigue constantemente un liderazgo, pero es difícil lograrlo. La versión más reciente de ese conocimiento aceptado se circunscribe a América del Sur. Es el producto de un viejo proceso histórico que arranca en tiempos de la segunda guerra mundial y que se afirmó con la idea de que Brasil era una potencia “sub-imperial”, que se atribuyó, en su momento, al entonces Secretario de Estado de Estados Unidos Henry Kissinger. Partía de la idea difundida por Golbery do Couto e Silva acerca de la “barghana leal” en la que debían manejarse las relaciones entre Brasil y Estados Unidos. El país sudamericano reconocía la hegemonía mundial de Estados Unidos a cambio que este país lo ayudase en su proceso de desarrollo y en su proyección regional.

Sin embargo, hoy no es fácil afirmar que América del Sur tiene liderazgo. Los aliados, potenciales aliados parecen muchos, pero, ¿realmente cuentan? ¿Acaso importa algo que Cristina Fernández de Kirchner presida el llamado grupo de los 77? La región, como conjunto, está a la deriva, aunque los países que la conforman no están necesariamente sin dirección. No hay ninguna duda que la región ha girado en cuanto a sus alineamientos de acuerdo con sus intereses comerciales, más que con sus concepciones políticas, a pesar que éstas son las que aparecen en primer plano en los medios de comunicación masivos.

México, el país más cercano a los Estados Unidos, siempre ha tenido por referencia el norte. Aunque su corazón, su lengua, sus sentimientos la acerquen al sur, aunque

haya intentado ser parte de América Latina, sus intereses siempre han llevado al país y a sus líderes a tener que, prioritariamente, atender al norte. Las relaciones siempre fueron complejas, pero desde la firma del NAFTA a mediados de los años noventa del siglo XX queda cada vez es más claro que México tiene una estrecha asociación estructural con el norte. Cerca del 85% de su comercio exterior se dirige o viene desde los Estados Unidos subiendo al 80% si se adiciona Canadá.

Los países centroamericanos y caribeños tienen también una clara referencia en los Estados Unidos que, hasta en una forma un tanto perversa, se hace presente en Cuba. No sólo se trata de una zona que tiene intereses comerciales y económicos atados al norte, sino que por su tamaño nunca pretendieron ser líderes en América Latina, y es más, sus elites siempre tuvieron como referencia y sueño el que irradiaba los Estados Unidos. La comunidad imaginada preferida refiere a los suburbios de los Estados Unidos. Cualquier ciudad de la región centroamericana y caribeña intenta replicar la *main street* americana y sus comercios. Así se encontraran los diversos *fast food* (McDonald's, Burger King, Popeye, TGF, así como algunas de las conocidas tiendas americanas de venta de ropa. Desde mediados siglo XX puede decirse que la real capital cultural y social de América Central y el Caribe es Miami.

En los últimos años, el crecimiento sostenido de República Dominicana ha hecho de Santo Domingo una ciudad especial. Allí una burbuja inmobiliaria que permite que se oferten apartamentos sobre el Malecón a casi cinco millones de dólares. Se han construido *shopping malls* prácticamente desocupados. Hay un metro



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

## Newsletter EDICION ESPECIAL

subterráneo moderno y se ha recudido casi a nada los apagones por falta de energía eléctrica. El problema serio que enfrenta el país es producto de tener una frontera abierta con Haití, donde prácticamente no hay estado que funcione, el poder está fragmentado, y hay una enorme atracción para emigrar por buena parte de sus habitantes y que tiene a la República Dominicana como primer destino.

Durante largo tiempo, Cuba intentó un liderazgo alternativo como vidriera del modelo socialista, basado en el apoyo de la fenecida URSS. Corrió la suerte del socialismo real en cuanto alternativa de futuro, pero dados los efectos que tuvo en la estructura social la revolución, el régimen sobrevivió. Los cambios sociales que implicaron la huida del país de los sectores altos y medios dirigentes tras la revolución y los cambios culturales introducidos en el país por el nuevo régimen condicionan las pautas de modo que la isla es difícil transite fácilmente hacia el capitalismo, aunque si hacia una sociedad organizada en torno al mercado, en el cual los jerarcas intermedios de las generaciones jóvenes, seguramente se adueñarán de las principales empresas y servicios, como ocurrió en la antigua URSS o el mundo del este de Europa o en China. Las pautas culturales del país hacen que se visualice al capitalismo como un régimen donde impera el robo y donde “todo está permitido”.

La revolución cubana tuvo éxito en crear un hombre nuevo, no el preconizado por el Che Guevara, sino uno adaptado a los requerimientos de la burocracia introducida por los consejeros del fenecido segundo bloque, el del este. Perdió también su atractivo como conductor posible de intentos revolucionarios, todos ellos fracasados, salvo el interregno de 1979 a 1990 de los sandinistas en Nicaragua, quienes no lograron las mismas transformaciones en Nicaragua que prácticamente retornó a la senda capitalista, en un marco periférico, en poco tiempo.

Hacia el sur las referencias históricas de los países variaron. Algunos fueron parte del imperio informal británico en el siglo XIX. Los modelos institucionales fueron diferentes en cada país. Para algunos, el modelo a seguir era la Francia unificada cuyo estado más de uno de los líderes del siglo XIX añoraba y buscaba imponer. Es claro que las elites fueron europeístas y su comunidad sonada tenía esas notas.

Los creadores de la expresión y el concepto latinoamericano fueron hombres de la región como Francisco Bilbao o José María Torres Caicedo, sobre la base del concepto de Michel Chevalier y que a comienzos del siglo XX popularizó André Siegfried. Se definía en contraposición al modelo del norte al anglo.

Pero este concepto sólo tenía un valor cultural y poca apoyatura en las estructuras económicas, sociales y en la infraestructura del vasto territorio latinoamericano. Mientras que la Europa de comienzos del siglo XXI está totalmente interconectada y ferrocarriles rápidos permiten ir de Londres a Paris, de Madrid a Barcelona, de Colonia a Munich en Alemania a Paris, no hay nada similar en América Latina, donde recién, y muy prudentemente, se habla de la posibilidad de construir un tren rápido entre San Pablo y Río de Janeiro.

Los países del sur desde los años cuarenta del siglo XX habían facilitado el tránsito de nacionales al aceptar el documento de identidad como único documento de viaje exigible, eliminando la necesidad del pasaporte y la visa. Recién medio siglo después los centroamericanos y parte de los países andinos, pero aun este acuerdo no es válido para toda la región.

No hay una unión aduanera efectiva, los acuerdos de libre comercio avanzan muy lentamente y se está muy lejos de la posibilidad de instrumentar un real mercado común.

En la práctica cada estado privilegia su sector exportador que, aunque también ha tenido por referente a los países fronterizos, en más de un caso, apunta hacia otros situados fuera del hemisferio.

No hay tampoco una zona con una moneda común y los experimentos de dolarización han quedado circunscriptos a Panamá, Ecuador y El Salvador.

No hay, obviamente, una estrategia de desarrollo común. No hay una acumulación de fuerzas para mejorar la inserción internacional y es dificultoso tener una asociación comercial exportadora porque no se trata de economías complementarias sino competitivas.

Pero, esto se produce en un contexto económico muy positivo para la región. China es el principal cliente comprando alimentos y otras materias primas. La India busca invertir para obtener materias primas. Hay flujos de capitales disponibles que ante los bajos rendimientos financieros busca destino por esta zona del mundo.

No hay institucionalmente ninguna organización que pueda llevar adelante un liderazgo. Las organizaciones de integración como la CAN, el MERCOSUR, el SICA, quedan limitadas a su acción en el campo de la promoción de la integración, con escaso éxito, que replica en cada región el intento de la ALADI, ex ALALC desde 1960. Las de carácter político como UNASUR y la que se en proceso de crear la Comunidad de Naciones de América Latina y el Caribe.

Tampoco hay países ni líderes individuales con suficiente poder para desarrollar el liderazgo. El tamaño geográfico, la entidad demográfica y el desarrollo económico indicaría que el país podría ejercer un liderazgo. Brasil es miembro de un Club, el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) creado por economistas y difundido por los medios de comunicación. Su actual presidente, a punto de culminar su mandato, Lula da Silva ha sido elevado a la categoría de un líder confiable e importante. Pero no puede proyectarse con un poder efectivo para los demás países de la región.

Hugo Chávez intentó con la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA) ofrecer una opción, pero tampoco tuvo éxito. De hecho Brasil promovió UNASUR como forma de neutralizar esa iniciativa, que de todos modos no tenía muchas posibilidades de éxito.

Sin liderazgos, la política internacional de la región no tiene muchos puntos en común. Y así da señales confusas que no la hacen confiable para posibles alianzas de tipo político o comercial. Se hace difícil un acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea. Cualquier acuerdo de la región con otros países se hace difícil. Hay clima económico muy favorable pero la región en su conjunto no lo aprovechará y tampoco lo harán todos los países individualmente. Las diferencias entre naciones se profundizarán.



## Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador

RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA



# Newsletter

## EDICION ESPECIAL

### Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador

*Viernes, 01 de octubre de 2010*

### Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas

**Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio San Martín en Buenos Aires, República Argentina el 1° de octubre de 2010,**

- 1.- Reafirman su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional;
- 2.- Condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado registrado en la hermana República del Ecuador el 30 de septiembre.
- 3.- Celebran la liberación del Presidente Correa Delgado así como la pronta vuelta a la normalidad institucional y democrática en la hermana República. Expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista sean juzgados y condenados. En ese marco, reiteran su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional y destacan el rol desempeñado por las instituciones para el restablecimiento del orden constitucional.
- 4.- Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.
- 5.- Deciden que sus Cancilleres se trasladen en el día de hoy a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Don Rafael Correa Delgado y al pueblo ecuatoriano, participe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país.
- 6.- Acuerdan adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática.



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

# Newsletter

## EDICION ESPECIAL



### Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la situación en la República del Ecuador

#### **Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la situación en la República del Ecuador**

*Jueves, 30 de septiembre de 2010*

EL CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

HABIENDO escuchado la presentación de la Representante Permanente del Ecuador sobre la situación imperante en el país, que atenta contra el orden democrático, la institucionalidad democrática y el estado de derecho en el Ecuador;

RESALTANDO lo dispuesto por la Carta de la Organización de los Estados Americanos y por la Carta Democrática Interamericana en cuanto al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática;

PREOCUPADO por los actos de violencia contra la integridad y desafío a la autoridad del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado;

CONSCIENTE del compromiso del sistema interamericano de velar permanentemente por la estabilidad de las instituciones democráticas de sus Estados Miembros y por el pleno respeto de los derechos humanos en el Hemisferio; y

REAFIRMANDO que el fortalecimiento y la preservación del orden democrático, la institucionalidad y el estado del derecho en los Estados Miembros es un propósito esencial de la Organización que reclama la solidaridad hemisférica,

RESUELVE:

1. Repudiar cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática en el Ecuador.
2. Respaldar decididamente a la República del Ecuador y al Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado en su deber de preservar el orden institucional, democrático y el estado de derecho.
3. Hacer un enérgico llamado a la fuerza pública del Ecuador y a los sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia y cualquier otro acto que pueda exacerbar una situación de inestabilidad política, atentando contra el orden democrático instituido, la paz social y la seguridad pública.
4. Solicitar al Gobierno del Ecuador que continúe informando sobre el desarrollo de los acontecimientos en ese país a fin de tomar las acciones apropiadas para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática.
5. Pedir al Secretario General que brinde toda la cooperación de la Organización a solicitud del Gobierno del Ecuador para preservar la institucionalidad democrática en ese país.



RED DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA  
DE AMÉRICA LATINA

# Newsletter



**RESDAL**

**Website:** <http://www.resdal.org.ar>  
<http://www.resdal.org>

**Email:** [consultas@resdal.org.ar](mailto:consultas@resdal.org.ar)

**Dirección:** Av. Corrientes 1785 5to. J  
(1042) Buenos Aires  
Argentina