LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DE SITUACIÓN

por Ernesto López

DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA: CONFUSIONES, ALTERACIONES DE SENTIDO Y RIESGOS

El objetivo de la defensa nacional es proteger a un Estado nacional de amenazas externas que pudieren agredir su territorio, su población, sus autoridades o sus bienes naturales (pesca, petróleo, etc.), ya sea por la vía de la disuasión, ya por la del uso de la fuerza. El instrumento principal que un Estado tiene para dar cumplimiento a esa función son las Fuerzas Armadas. Pero no son estas el único medio que se pone en juego cuando se habla de defensa nacional. Contribuyen a ella, también, los diversos recursos con que cuenta una nación: económicos, humanos, educativos, su infraestructura, y sus comunicaciones y transportes, entre otros.

A las Fuerzas Armadas se las educa, entrena y prepara para estar a la altura de la responsabilidad que implica ser el instrumento principal de la defensa. Son, asimismo, provistas de una doctrina, de armamento y equipos, y de un despliegue territorial diseñado para estar en condiciones de utilizar esa fuerza militar en un contexto bélico, si es necesario. Ahora bien, los militares están direccionados hacia un uso específico de la capacidad de violencia de que disponen. Se forman para alcanzar el nivel de letalidad que exige la guerra, es decir, para alcanzar una capacidad de uso extremo de la fuerza. Desde luego pueden desempeñar, llegado el caso, tareas asistenciales frente a desastres naturales o de origen antrópico. En estas circunstancias se las requiere porque sus disponibilidades operacionales (organizativas, logísticas, comunicacionales y otras) pueden aplicarse para fortalecer la ayuda. Pero no para que utilicen la fuerza.

Hace ya varios años, desde los Estados Unidos se alzaron voces reclamando la participación de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos en asuntos de seguridad pública. Al principio se trató de requerimientos efectuados por el Comando Sur de aquel país. Poco más tarde se reforzó esta demanda –desde el nivel presidencial, incluso– con el objeto de que se incorporaran a la «guerra a las drogas», es decir, para que se dispusiera de ellas para combatir al narcotráfico. Las Fuerzas Armadas de los distintos países latinoamericanos respondieron de maneras diferentes. Algunos las incorporaron, otros apelaron a ellas de manera circunstanciada y otros sencillamente evitaron comprometerlas en ese tipo de tareas.

Sobre estas decisiones pesaron razones de diversa índole: la magnitud del fenómeno que debían enfrentar, las presiones de los Estados Unidos, la debilidad relativa de las policías nacionales en algunos países pequeños, ciertas convicciones ideológicas, entre otras. Debe mencionarse también que a través de distintos planes y vías para suministrar ayuda financiera al combate al narcotráfico, la iniciativa estadounidense de avocar a los militares a esa lucha incidió sobre el posicionamiento de algunos países. Así, se puso en marcha el Plan Colombia en 1999, que apuntó (y apunta aún) a dar apoyo y consistencia a las Fuerzas Armadas colombianas en su combate a las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, en aquel entonces caracterizadas como el centro de gravedad de esa problemática, a escala continental. Contempla, asimismo, otros componentes: la reactivación económico-social y el desarrollo, el fortalecimiento institucional sobre todo estatal y el avance del proceso de pacificación interna. Cabe, asimismo,

aclarar que no fue ni es la única vía utilizada por los Estados Unidos a ese fin, pues Colombia obtuvo (y continúa obteniendo) apoyo financiero directo para el combate contra los narcos de otras fuentes norteamericanas. En el año 2008 se puso en marcha el Plan Mérida, que en los hechos fue un desprendimiento del antedicho Plan Colombia. A semejanza de este, apuntó a fortalecer la intervención de las Fuerzas Armadas mexicanas en la «guerra a las drogas» –sin ser, tampoco en este caso, la única vía utilizada– y a apoyar otras actividades complementarias de tipo social, económico y/o cultural. En sus comienzos el Plan Mérida contuvo también a América Central. En 2010, se produjo la separación de Centroamérica de dicho plan, a la que se le asignó una nueva apoyatura: la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, su acrónimo en inglés), como así también la de la región caribe, a la que se la dotó de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI). En ambos casos, estas Iniciativas excluyeron el apoyo financiero para cuestiones militares o policiales, que se procesó –y aún procesa– por otros canales.

Estas iniciativas fueron complementadas por un amplio apoyo pecuniario, logístico y de organización de bases militares en diversos países centroamericanos y del Caribe e incluso en algunos suramericanos. Como así también por convenios establecidos por los Estados Unidos con diversos países latinoamericanos para el uso de puertos y otras instalaciones militares ya existentes.

La aplicación de fuerzas militares a la seguridad pública complica el tratamiento analítico de la cuestión de la defensa a nivel latinoamericano porque no ha habido un comportamiento homogéneo al respecto. Y porque la índole de las tareas militares y la de las policiales son diferentes. De donde resulta inevitable abordar estas cuestiones.

El hecho de que ambas instituciones (las militares y las policiales) usen armas no las asemeja, así como no hay semejanzas entre los policías (que usan armas) y los delincuentes (que también las usan). A diferencia de las fuerzas militares, que se codean con la letalidad y se preparan para un uso extremo de la violencia en caso de guerra, las fuerzas policiales están diseñadas para otros propósitos. Tienen por misión prevenir, investigar y reprimir las diversas formas de la criminalidad, en los marcos de los ordenamientos jurídicos existentes. La utilización de la coerción para la que están legítimamente habilitadas debe desarrollarse en base a criterios de gradualidad, adecuación equilibrada de medios y fines, y de preservación de la vida y de la integridad física tanto de terceros eventualmente afectados, como de aquellos que constituyen el objeto de su accionar. Tienen por lo tanto una aproximación contenida, moderada y gradual al uso de la fuerza. Y actúan (o deberían actuar), en la mayoría de los casos latinoamericanos, bajo la dirección de los jueces y/o de los fiscales en la órbita del Poder Judicial, disposición que no rige para los militares.

Hay situaciones de hecho que motivan la aceptación de la participación militar en tareas de seguridad pública. Están en general asociadas al incremento de las capacidades operativas de las organizaciones delictivas, tanto en el plano de los transportes y de las comunicaciones, como en lo relativo al aumento de su poder de fuego (reconocidas ya desde hace tiempo para las organizaciones ligadas al narcotráfico y perceptibles en la actualidad también en el caso de las maras). El trasiego de cargamentos de estupefacientes tanto mediante vuelos clandestinos como por mar inducen

la utilización respectivamente de las Fuerzas Aéreas para el control del espacio aéreo y de las Armadas para el control marítimo. El hoy difundido uso de fusiles de asalto –y en ocasiones, de la utilización de sistemas de armas más complejos y/o potentes– por parte de los grupos criminales convoca, asimismo, a fortalecer la preparación y el armamento de las fuerzas policiales o a sustituirlas por fuerzas militares. Ahora bien, colocadas de este modo las cosas es evidente que se debe abordar el problema de, o bien militarizar a las policías sin que estas pierdan las orientaciones formativas y de acción que se han mencionado más arriba o bien policializar a las fuerzas militares, lo que obligaría a despojarlas de la letalidad que las caracteriza y a adecuarlas, además, a un desempeño sujeto a las leyes y a las normas de procedimiento que rigen el campo de la seguridad pública. Resulta obvio que es posible mezclar ambas opciones en proporciones diversas. Esta compleja problemática excede las posibilidades de que se la pueda abordar aquí. Solo corresponde echarle un vistazo desde la óptica de la defensa nacional y del impacto que podría generar la policialización de las fuerzas militares. Para lo cual es preciso retornar sobre un tema ya mencionado.

Se ha visto más arriba que la lógica de la guerra y la de obtención de seguridad son completamente diferentes. Su no diferenciación podría generar peligrosas consecuencias y graves confusiones de sentido. La búsqueda de seguridad pública mediante la guerra (y la obvia utilización de unidades militares en ella) afecta a la propia seguridad. Es esta una paradoja que conviene no perder de vista, que se asienta sobre una premisa básica: la guerra es incompatible con la seguridad y la paz. Cualquier mínima aproximación a cualquier guerra librada en cualquier momento histórico lo muestra de manera inmediata. Esto es obvio, pero en los tiempos que corren parecería habérselo olvidado. El riesgoso *quid pro quo* que puede resultar de la aplicación sin más de los militares a la seguridad pública, es decir, sin que medie una policialización, podría arrojar gravosas consecuencias tanto para las instituciones militares como para las sociedades que las sostienen, en términos de fragilización del Estado de derecho y de vigencia de los derechos humanos, entre otras cuestiones. Las Fuerzas Armadas no han sido hasta ahora instituciones multipropósitos. Su dominio ha sido el de la guerra, o sea el de la aplicación extrema de la fuerza. Su reconversión desde una formación para la letalidad bélica hacia una capacidad de actuación sometida al imperio de las leyes corrientes y bajo el control de fiscales y/o jueces es una empresa verdaderamente compleja. De concretarse adecuadamente esto, las fuerzas militares dejarían de estar dedicadas exclusivamente a la defensa nacional para transformarse en entidades multipropósitos bifrontes, comprometidas con dicha defensa pero también con la seguridad pública. Vale decir que la función defensiva dejaría de ser exclusiva para bifurcarse: por un lado hacia la defensa propiamente dicha y por otro, hacia la seguridad pública. Así, la defensa nacional como objetivo estatal incluiría actividades que no son compatibles, tal como se indicó más arriba: un dilema sin dudas complicado. Podría resolverse en la práctica mediante una separación nítida entre ambas misiones. Un segmento de las fuerzas militares estaría formado para hacer la guerra como corresponde y otro, para ocuparse de asuntos de seguridad pública. Pero entonces ¿qué sentido tiene mantener a los dos segmentos juntos? Y además ¿para qué englobar todo dentro del objetivo estatal de la defensa?

Resta un último comentario. En la práctica, la aplicación de las fuerzas militares a la «guerra a las drogas» no ha dado buenos resultados y está más cerca del fracaso que del éxito. Los requerimientos de policialización de los militares y/o militarización de los policías se derivan en buena medida de esa opción. No sería improbable que si se cambiara de estrategia, lo cual es perfectamente posible, los problemas que se han venido analizando se encauzarían de otro modo.

ESTADO DE SITUACIÓN: INSTITUCIONES, REGIONES Y PAÍSES

El clivaje entre defensa nacional y seguridad pública y la difícil compatibilización que existe entre ambas puede observase en varios planos. Uno especialmente adecuado como ejemplo son la conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. La primera de esas conferencias tuvo lugar en Williamsburg, Estados Unidos, en 1995 y a la fecha se llevan realizadas diez. Como corresponde a una convocatoria de alcance continental, toman parte de ella casi todos los países del área, incluso muchos de los que carecen de Ministerio de Defensa, que son varios. A poco de desarrollarse las conferencias, comenzó a suceder que los pequeños países del Caribe insular, que en su gran mayoría carecen de dicho ministerio, trajeran a la reunión, para su tratamiento, cuestiones que más bien estaban vinculadas a la seguridad pública antes que a la defensa. La mayoría de ellos, cabe decirlo, forman parte de la Mancomunidad de Naciones (el británico Commonwealth) y, en alguna medida, descargan sobre esta asociación el arreglo de cualquier eventual asunto de defensa que se pudiere presentar. Por otra parte, también introducían preocupaciones referidas a la seguridad los países que habían ido incorporando a sus Fuerzas Armadas a tareas de seguridad pública. Así, las conferencias terminaban siendo un ámbito en las que se mezclaban las dos problemáticas (defensa y seguridad pública) sin dejar satisfecho prácticamente a ningún participante. Una solución de circunstancias se encontró por la vía establecer para las conferencias una agenda reducida y módica que evitara la mezcla y la dispersión, que resultaban de aquella problemática doble. El costo de esta decisión fue, sencillamente, la irrelevancia.

Otro registro de las complicaciones que acarreó la difusión relativa de la incorporación de fuerzas militares a tareas de seguridad pública, con la consecuente duplicación de la agenda de la defensa, es la existencia de dos organizaciones subregionales parecidas pero no del todo similares en sus objetivos.

Por un lado está la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que integran El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Define entre sus objetivos básicos contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región, realizar operaciones humanitarias y también operaciones de paz. Asimismo, posee un «Plan de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el crimen organizado y actividades conexas», que contempla el intercambio de información entre los miembros, patrullajes, operaciones fronterizas y la elaboración de estadísticas, entre otras actividades en común, con el objeto de mantener la paz y la estabilidad regional. Por otro, está el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que integran:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam Uruguay y Venezuela. Se trata de una institución dependiente de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y sus objetivos son: consolidar una zona de paz suramericana; construir una visión común en materia de defensa; articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa; cooperar regionalmente en materia de defensa; apoyar acciones de desminado; y prevenir, mitigar y asistir a víctimas de desastres naturales. Como puede verse, la CFAC está comprometida con la seguridad pública aunque los países que la integran conservan asimismo la misión defensiva para sus Fuerzas Armadas; puede decirse, por tanto, que sostienen una duplicación de la agenda para la defensa y se han deslizado hacia la consolidación de instituciones multipropósitos. El CDS, en cambio, está institucionalmente comprometido con la defensa exclusivamente. Cabe aclarar que, no obstante estas definiciones, hay países que integran el CDS que también aplican sus fuerzas militares a la seguridad pública, como se verá inmediatamente más abajo, como son los casos de Colombia, Perú y, en una medida mucho menor, Paraguay y Brasil.

Cabe mencionar, asimismo, que las Conferencias de Ejércitos Americanos (CEA), hegemonizadas por los Estados Unidos, constituyen un antiguo canal de articulación de actividades en común entre países del continente. Iniciadas en 1960, se llevan realizadas a la fecha treinta y un conferencias. En el pasado tuvieron una fuerte influencia sobre los ejércitos latinoamericanos, que en el presente ha disminuido.

En lo que sigue se echará un rápido vistazo a la situación de diversos países latinoamericanos y caribeños con el objeto de pintar un breve panorama sobre la situación de la defensa, y la presencia o no de los militares en la seguridad pública.

En México, que es hoy el epicentro de la aplicación de la estrategia de «guerra a las drogas», hay un fuerte involucramiento de fuerzas militares en la seguridad pública. Algo similar, aunque de menor intensidad, ocurre en Guatemala, Honduras y El Salvador; no tanto así en República Dominicana y Nicaragua (que completan la lista de países integrantes de CFAC), donde el fenómeno del narcotráfico tiene una envergadura mucho menor. Costa Rica y Belice carecen de ejército, razón por la cual la problemática de la defensa se presenta con escaso relieve; no obstante, como mantienen diferendos limítrofes con Nicaragua y Guatemala respectivamente, han reforzado militarmente sus fuerzas de seguridad. Panamá, en cambio, es un caso aparte. Pocos años después del derrocamiento de Manuel Noriega en 1989, sus fuerzas de defensa fueron disueltas y reemplazadas por una fuerza pública de carácter no militar. En los últimos años, merced a la ayuda recibida de los Estados Unidos, ha establecido en su territorio y en ambas márgenes oceánicas, más de diez bases militares y/o aeronavales, con el propósito alegado de combatir al narcotráfico. Se trata de un caso de fuerte militarización de una institución de seguridad pública que, *prima facie* al menos, parece desproporcionada en relación con la dimensión que parece tener en su interior el fenómeno del narcotráfico.

La mayoría de los pequeños países del Caribe insular, como ya se ha indicado, carece de Fuerzas Armadas y la defensa no aparece en ellos como una problemática preocupante ni que esté –también hay que decirlo– al alcance de sus manos.

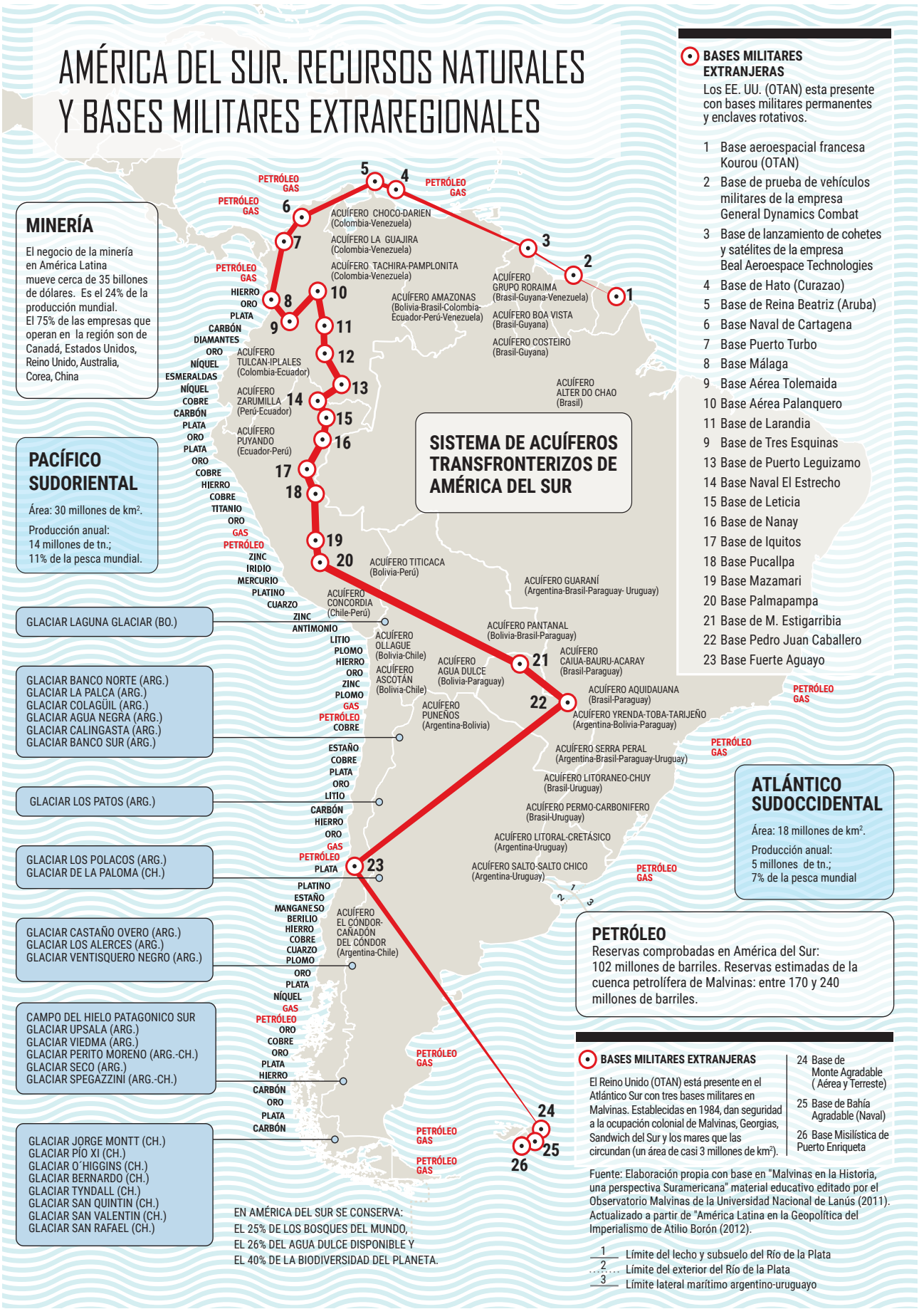
En Colombia y Perú –pasando ya a América del Sur– hay un fuerte compromiso de sus fuerzas militares con el combate al narcotráfico y, por

lo tanto, con la seguridad pública. Pero también están concernidas en la problemática de la defensa. En ambos casos, las Fuerzas Armadas son asimismo aplicadas al combate contra organizaciones guerrilleras. En Colombia la situación es más compleja que en Perú: lidian contra dos organizaciones de vieja implantación, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional. En Perú, en cambio, operan en la actualidad contra los restos de la ya desmembrada organización Sendero Luminoso. Algo parecido sucede en Paraguay. Las Fuerzas Armadas están orientadas a la defensa nacional pero simultáneamente colaboran en el control de fronteras para combatir el delito común y también actúan contra dos grupos guerrilleros de formación relativamente reciente: el Ejército del Pueblo Paraguayo y la Asociación Campesina Armada. En Brasil, por su parte, claramente prima la defensa nacional como objetivo principal de sus fuerzas militares, pero circunstanciadamente se recurre a ellas para apoyar algunas operaciones de fuerzas de seguridad contra bandas de narcotraficantes o incluso para intervenir directamente, especialmente en operativos realizados en las favelas. Mientras que en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, las fuerzas militares se encuentran ligadas de manera preponderante a la problemática de la defensa.

En resumen, la adición al instrumento principal de la defensa nacional (las Fuerzas Armadas) del compromiso de participar también en la seguridad pública genera confusiones, alteraciones de sentido y riesgos, tal como se ha expuesto. Y por otro, complica y dificulta el abordaje y tratamiento analítico de la problemática de la defensa en América Latina al yuxtaponer instituciones que se ocupan exclusivamente de la función defensa con otras que son multipropósitos. A esto se suma la circunstancia de que en no pocos países de la región no existen ministerios de Defensa y esta función o bien prácticamente no se asume o bien es desempeñada por fuerzas de seguridad. Y como suele ser usual, se agrega también la sempiterna vocación injerencista de los Estados Unidos. Como consecuencia, el panorama latinoamericano es complejo pero también, discernible.

La presencia militar extraregional adquiere distintas modalidades con diferentes grados de cobertura institucional. Incluye desde bases militares permanentes y enclaves rotativos hasta centros de apoyo, entrenamiento, asistencia de fuerzas de seguridad locales, iniciativas y operaciones conjuntas con Fuerzas Armadas nacionales. Todas ellas tienen un carácter sumamente dinámico y relativamente oculto lo cual dificulta el establecimiento de un listado exhaustivo de dicha presencia. En el caso de Colombia, la firma del "Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos" en 2009, que establecía el fortalecimiento de algunas bases militares por parte de EE. UU. fue rechazado en 2010 por la Corte de Constitucionalidad colombiana sin embargo la presencia norteamericana en territorio colombiano continua siendo tangible.

AMÉRICA DEL SUR. RECURSOS NATURALES Y BASES MILITARES EXTRAREGIONALES



BASES MILITARES EXTRANJERAS

Los EE. UU. (OTAN) esta presente con bases militares permanentes y enclaves rotativos.

1 Base aeroespacial francesa Kourou (OTAN)
2 Base de prueba de vehículos militares de la empresa General Dynamics Combat
3 Base de lanzamiento de cohetes y satélites de la empresa Beal Aeroespace Technologies
4 Base de Hato (Curazao)
5 Base de Reina Beatriz (Aruba)
6 Base Naval de Cartagena
7 Base Puerto Turbo
8 Base Málaga
9 Base Aérea Tolemaida
10 Base Aérea Palanquero
11 Base de Larandia
9 Base de Tres Esquinas
13 Base de Puerto Leguizamo
14 Base Naval El Estrecho
15 Base de Leticia
16 Base de Nanay
17 Base de Iquitos
18 Base Pucallpa
19 Base Mazamari
20 Base Palmapampa
21 Base de M. Estigarribia
22 Base Pedro Juan Caballero
23 Base Fuerte Aguayo

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez Manaut, R. y Rodríguez Luna, A. México: la seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico. En Mathieu H. y Niño Guarnizo C. (editores) (2012). *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Glaser, J. (2012). *US Drug War in Honduras Expands as Human Rights Abuses increases.* En Antiwar.com, consultado el 25/06/2012, disponible en: http://news.antiwar.com/2012/06/25/us-drug-war-in-honduras-expands-as-humanrights-abuses-increases
- López, E. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria.* Bernal. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E, (2001). Latin America: Objective and Subjective control revisted. En D. PionBerlin (comp.). *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*,(pp. 88-105). U.S.A: The University of North Carolina Press.
- ———— (2006). América del Sur frente al giro norteamericano: nuevo contexto de seguridad. En Giorgio Alberti, E.; Pintos, J. (2006). *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Prometeo, Boloniae Libris.
- Mendoza, M. (2013). *U.S Military expands its drug war in Latina America*, fechada el 3/03/2013. Disponible en https://news.yahoo.com/us-military-expands-drug-war-latin-america-145020763.html
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas.*
- *Proyecto Conjunto* del Center for Internacional Policy del Latin America Working Group Education Fund y de la Washington Office on Latin America. Disponible en http://justf.org/All_Grants_Country?year1=2007&year2=2012&funding=All+programs&subregion=Entire+Region&x=60&y=9
- Telesur (2012). *Gobierno de Panamá admite la instalación de nuevas bases militares*. Disponible en: http://www.telesurtv.net/artículos/2012/10/09/gobierno-de-pamam-admite-instalacion-de-nuevas-bases-militares