

América Latina y sus problemas de seguridad y defensa. Incertidumbre en tiempos de cambio constante

Juan Rial

Capítulo I

Introducción

Un Estado supone cierto grado de estabilidad. Dado que actualmente seguimos inmersos en un marco «post-Westfaliano», el Estado debe disponer de un aparato coercitivo para ejercer su autoridad de forma incontestable.

Bajo el control de una conducción política (ministerial), la fuerza pública necesaria implica disponer de cuerpos diversos, como indicamos más adelante.

La discusión aún no zanjada es si debe existir una distinción clara entre defensa y seguridad, considerando a la primera la actividad para defender, frente a otros, un territorio definido como nacional. La seguridad, poco a poco, ha devenido en un complejo concepto; holístico, polifacético, llegando a formulaciones tan amplias como la de «seguridad humana», o las que se intentan operacionalizar como la de «seguridad multidimensional». Pero, antes de seguir esta línea de pensamiento, definamos qué necesita un Estado y qué cuerpos habrán de asumir las tareas de defensa y seguridad.

- a) organismo/s de recolección de información, análisis y diseminación. Supone la existencia de una «inteligencia de Estado», además de una inteligencia policial y la propiamente militar.

- b) una Policía preventiva de seguridad, con un esquema basado en una fuerte interrelación con la sociedad a la que sirve, una «policía de proximidad», como se denomina en el ámbito de la seguridad de estos tiempos.
- c) un organismo de investigación policial con diversas especialidades, para actuar una vez producidos los delitos.
- d) un cuerpo de especialistas en mantenimiento del orden público (unidades para controlar disturbios en calles, estadios, y otros espacios públicos, con denominaciones muy diversas) y
- e) una o más unidades especializadas para enfrentar posibles amenazas complejas, tales como ataques cibernéticos, actos terroristas, etc. Pueden ser militares, policiales, o conformadas por civiles bajo un encuadramiento especial de seguridad.

En el ámbito militar, sería razonable disponer de núcleos de fuerzas especiales, con diversas capacidades de combate y de una fuerza de Ingenieros militares y de unidades de Comunicaciones. Solo se dispondría de mínimas fuerzas de Artillería y Blindados, a los efectos de tener cuadros especializados. Obviamente, estas funciones no podrían externalizarse para ser ejecutadas por empresas privadas. Recordamos que en la actual estructura clásica de los Ejércitos suelen existir cinco armas especializadas (Infantería, Caballería/Blindados, Artillería, Ingenieros y Comunicaciones).

- f) unidades específicas para la custodia de propiedades (bancos, comercios de grandes superficies, espectáculos deportivos, etc.).
- g) organismos especializados en custodias de personas (dirigentes del Estado, personalidades, etc.) y actividades, estas dos últimas, que, eventualmente, se pueden tercerizar.
- h) Asimismo, es claro que se debe contar con, o algún organismo debe asumir, cualquiera sea el nombre que se le adjudique, con las funciones de una Policía nacional aérea y una naval.

La función de una Policía nacional aérea es proveer seguridad aeroportuaria y también control policial del espacio aéreo y su uso.

La de la Policía marítima es proveer control de puertos, vías fluviales, servir de guardia costera en el mar oceánico, y proveer seguridad a instalaciones terrestres necesarias para esas funciones.

Por lo general, estas dos últimas son funciones que asumen las Armadas y las fuerzas aéreas, que también tratan de tener funciones clásicas. Sin embargo, dado que una Marina y aviación de combate convencionales suponen tener buques y aeronaves para combate a distancia, prácticamente, estamos en un casi vacío, pues solo existen parcialmente en América Latina.

Asimismo se debe contar con:

- a) organismos de comando y control.
- b) institutos de formación del personal, de diversos niveles y especialidades.

- c) órganos de apoyo logístico.
- d) organismos de apoyo administrativo.
- e) organismos de apoyo al bienestar social del personal, lo que implica discutir si deben ser propios de cada institución de defensa o seguridad o formar parte de las estructuras generales del Estado.
- f) organismos de apoyo jurídico y
- g) organismos de control administrativo de gestión y auditoría interna.

El diseño de una política comprehensiva de defensa y seguridad también supone que hay que resolver qué fuerza se encarga del control y manejo de establecimientos de reclusión o rehabilitación de delincuentes, de diversos niveles.

También recordamos que es una buena técnica de conducción política, aunque cause ineficiencia, mantener grados de autonomía importantes entre diversos cuerpos que puedan recurrir a la violencia legítima, para evitar una amenaza al poder político si las decisiones se monopolizan en una sola fuerza.

Asimismo, importa contar con servicios de emergencia, para atender desastres diversos. No tienen porqué estar armados los cuerpos que atienden inundaciones, tornados, sequías, derrumbes, etc., pero sí requieren una estructura y disciplina similares a la militar. Su seguridad puede ser provista por los especialistas en mantenimiento del orden público.

Dependiendo del tamaño del país, de sus inercias históricas, estas estructuras son conducidas políticamente desde uno o más ministerios. Normalmente, un Ministerio de Defensa conduce las fuerzas militares. Un Ministerio de Seguridad Pública o del Interior, de Justicia o de Gobernación, etc., relaciona las diversas funciones policiales con el poder ejecutivo y debería ejercer control político sobre ellas. Normalmente esos dos ministerios tendrían que actuar coordinadamente con los departamentos de finanzas y, el de Defensa, con el de Relaciones Exteriores.

Toda esta presentación parte de constatar que, en el momento presente y por el inmediato futuro, no aparece como posible una confrontación entre Estados en América Latina, y es muy poco probable que se produzca una incursión militar extracontinental en los países de la región.

Los conflictos entre Estados, todavía con alguna expresión «caliente» prácticamente terminaron y, por lo general, se produjeron en zonas limitadas con compromisos de fuerzas «marginales» de los Estados involucrados. No ha existido ninguna movilización general desde la segunda mitad del siglo xx.

El último conflicto a gran escala se desarrolló entre Bolivia y Paraguay, en los años 30 del siglo xx, pero en una zona marginal, poco poblada de lo que hoy es territorio paraguayo. La última capital ocupada por un Ejército

extranjero en América Latina fue Lima, al finalizar la guerra del Pacífico con Chile a fines del siglo XIX.

Un conflicto que todavía sigue sin resolverse, el de las Islas Malvinas (Falkland para los británicos y la población isleña) entre Argentina y Gran Bretaña, en 1982 solo tuvo por escenario esas islas y enfrentó solo a un número limitado de militares argentinos (y no las tropas mejor entrenadas, reservadas para enfrentar un eventual levantamiento popular), con equipos inapropiados y un casi inexistente apoyo de otros países más allá de las palabras. Combatieron a una fuerza numéricamente inferior de profesionales, mejor equipados, y con apoyos políticos y militares (sustancialmente en inteligencia y logística).

Ante el fin de conflictos exteriores, las fuerzas militares encuentran grandes dificultades para justificar su existencia como fuerza tradicional, haciendo que las misiones «subsidiarias» pasen a un primer plano. Además queda claro que, con los recursos hoy disponibles, ningún país de la región puede enfrentar un conflicto —simétrico o asimétrico— con otro Estado.

Así, el tema de la seguridad global (o «multidimensional»), concepto holístico, ha resurgido con fuerza, y aunque las normas jurídicas no lo amparen, medidas las fuerzas militares de la región suelen involucrarse en conflictos internos.

La tradición europea colonial apuntó siempre en esa dirección, y la doctrina de Estados Unidos del *posse comitatus* no tuvo relevancia en la región. En su política exterior hacia Latinoamérica, Estados Unidos preconizó justo lo contrario. Es más, no promovió la creación de Ejércitos, sino de instituciones similares a sus Guardias Nacionales con el fin específico de controlar el orden interno.

Seguridad nacional, estatal o ciudadana

En la década inicial del siglo XXI, al concepto de seguridad nacional que había predominado sobre la seguridad estatal se adicionó la seguridad ciudadana.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, la seguridad nacional era parte de los conceptos de defensa nacional y seguridad del Estado. De acuerdo con el concepto de defensa, la sociedad, a través del Estado, debía defenderse de amenazas exteriores. La defensa era una actividad que implicaba contar con fuerzas militares listas para repeler agresiones. En la práctica, ningún país de América Latina (como sucede mayoritariamente con los asiáticos y africanos) podía hacerlo.

La seguridad del Estado atendía a la estabilidad del régimen político, cuyas necesidades se priorizaban respecto a las individuales.

Luego de la Segunda Guerra Mundial fue más usada la expresión «seguridad nacional». Poco precisa, era indicativa de la defensa de una identidad y de las instituciones. Su alcance correspondía con la naturaleza del régimen político de cada sociedad. En buena parte de los países latinoamericanos se produjeron versiones vernáculas de la llamada «doctrina de seguridad nacional» que promovían la lucha contra movimientos insurreccionales y contra toda resistencia de parte de las clases subalternas al estatus existente.

Desde los años 90 del siglo xx junto con la expansión de los conceptos de democracia, derechos humanos y la promoción de garantías para los individuos, comenzaron a desarrollarse conceptos más abarcativos. El de seguridad ciudadana es uno de ellos.

La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales, idea difícilmente encontrable en la vida cotidiana.

Se ha traducido en programas, por lo general limitados en su alcance territorial o demográfico, que suponen movilización y participación de sectores sociales, limitando a sectores medios —«bienpensantes»— con no mucho impacto en la situación global de seguridad personal y orden público.

Desde 1994, se desarrollaron conceptos holísticos difícilmente operativos, como el de «seguridad humana», poco relevantes además en el campo de la defensa y la seguridad.

Defensa y seguridad. Miradas dispares

Defensa y seguridad como ámbitos separados y específicos

Las dictaduras de base militar de América Latina de los años 60 del siglo xx en adelante, tanto las que supusieron participación corporativa de las fuerzas, como las que solo apoyaron un régimen autoritario, con o sin jefe militar, provocaron, al fin del ciclo, una fuerte reacción en la sociedad. Parte de la clase política. Argumentando a partir de conceptos provenientes de reinterpretaciones de S. Huntington sobre relaciones «cívico-militares» se consideraba que los militares al involucrarse en política del día a día, directa o indirectamente, habían conducido a sus instituciones al camino de la «desprofesionalización» de las fuerzas militares. Pronto se

concluyó que había que separar drásticamente misiones de defensa de las de seguridad interna.

La defensa fue definida en términos clásicos, como custodia del territorio y la soberanía nacional. El otro polo, la seguridad interna, se consideró una misión principal de fuerzas policiales.

En varios países de la región latinoamericana se estableció jurídicamente esa separación y se buscó, sin demasiado éxito, instrumentarla en la práctica.

Argentina

Esta separación drástica de funciones se manifestó primero en Argentina, donde se estableció legalmente. Luego de aprobarse una ley de defensa que cortó las posibilidades de intervención interna de las FF. AA. A finales de 1991, el Congreso aprobó una ley de seguridad interior. Respecto al sensible tema de los servicios de inteligencia, Argentina, que tenía un servicio de Estado, recién aprobó una ley en diciembre del 2001 (Ley n.º 25520).

De acuerdo con la Ley de Seguridad de Argentina, en su artículo 7, el Ministerio de Defensa integra el sistema de seguridad interna, pero no es parte del Consejo de Seguridad Interior. También se establece en el caso de estado de excepción (art. 31 de la Ley de Seguridad) si pasan a actuar las FF. AA., el Consejo se integra con el ministro de Defensa y el jefe del EMC (Estado Mayor Conjunto).

En conjunto, hacia 2013, las FF. AA. de Argentina tienen poco menos de 75.000 integrantes. Son más numerosas las fuerzas de seguridad. La Gendarmería Nacional ronda los 30 mil, la Prefectura Naval cuenta con unos 18 mil, mientras que la Policía aeroportuaria tiene 4.000. La Policía Federal de jurisdicción nacional en la ciudad de Buenos Aires se cifra en unos 35.000 efectivos. Se ha adicionado la Policía Metropolitana, dependiente del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con unos 3 mil efectivos que se van incrementando; se espera tener entre 10 y 12.000 integrantes. De las 23 policías provinciales, la más numerosa es la de Buenos Aires con aproximadamente 56.000 integrantes, le siguen la de Córdoba con 20.000, y la de Santa Fe con 19.000. Presumiblemente, aunque no se dispone de datos el total de policías de diversas dependencias, más los integrantes del servicio penitenciario alcanza cerca de 290 mil efectivos. Unas 150 personas formarían parte de diversos servicios de vigilancia privada de carácter formal.

Esta posición de Argentina, separando tajantemente defensa de seguridad, ha tenido ciertas excepciones, recientemente.

En otros países sudamericanos, se sigue la norma de separar defensa y seguridad, pero con menos rigidez.

Bolivia

A pesar de que constitucionalmente se separan las actividades de seguridad y defensa, se elaboró y aprobó un «Manual de uso de la fuerza en conflictos internos» (Decreto Supremo n.º 27977/05) y es habitual la presencia militar en acciones contra el narcotráfico.

El personal militar boliviano supera los 40.000 efectivos. La policía alcanza a unos 34.000 miembros de los cuales son operativos alrededor de 28.000.

Brasil

Si bien se establecen diferencias entre las misiones de los militares y las de las fuerzas de seguridad, la Constitución determina que las FF. AA. deben garantizar la ley y el orden. Por leyes aprobadas entre 1997 y 2001, se afirmó la posibilidad de actuación militar en tareas de seguridad pública.

Brasil tuvo ministerios militares separados hasta 1999, cuando se creó el Ministerio de Defensa. Dada su política exterior que busca posicionar a Brasil en el tablero mundial, los militares brasileños han tratado de eludir tareas de seguridad pública.

Cada uno de los 26 estados brasileños y el distrito federal dispone de una «Policía Militar», denominación que toma la Policía de seguridad corriente, uno de los dos grandes cuerpos policiales de cada unidad de la federación, siendo el otro el organismo de investigación denominado Policía Civil. El primero se considera fuerza de reserva de las fuerzas militares, pudiendo pasar del control de los gobernadores al Gobierno central.

A nivel federal, bajo el control político del Ministerio de Justicia existe una Policía Federal y Policías especializadas de tránsito: rodoviaria y ferroviaria. La Policía Federal actúa en casos de interés interestadual, en aspectos globales de orden social y político, interviene en temas de delincuencia compleja como el narcotráfico y ejerce las tareas de Policía marítima, aeroportuaria y de fronteras; además, ejecuta, con exclusividad, las funciones de Policía judicial de la federación.

En 2004, se adicionó la Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), un programa de cooperación entre el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Su principal unidad es el Batallón Especial de Empleo Inmediato (BEPE).

En Río de Janeiro, la gobernación cuenta con el BOPE (Batallón de Operaciones Policiales Especiales), que actúa normalmente en las favelas (barrios marginales) de esa ciudad. Allí confrontan bandas de narcotraficantes. El equipo del BEPE y el del BOPE son de tipo militar comprendiendo blindados y vehículos para remover barricadas. Su entrenamiento comprende cursos en organismos militares.

Con el mismo nombre se crearon unidades tácticas de respuesta rápida en los estados de Alagoas y Santa Catarina, así como en el Distrito Federal (Brasilia) y en Piauí asume el nombre de BOE (Batallón de Operaciones Especiales). En San Pablo se denominan GATE (Grupo de Acciones Tácticas Especiales) y ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), encargadas, las últimas, como Policía antidisturbios, creadas en los años 60.

No hay datos confiables acerca del número de efectivos policiales brasileños; quizá, sean unos 690.000 policías militares, siendo el número de guardias privados del sistema formal unas 500.000 personas. El número de efectivos de las FF. AA. se cifra en 340.000.

Chile

Aquí también las normas separan claramente las actividades militares de las de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. En la práctica, la actuación eficiente de las últimas no ha hecho necesaria la participación de los militares en tareas de seguridad.

Gracias a la Ley del Cobre, las fuerzas militares han comprado un número muy relevante de equipamiento militar, estando en la etapa de entrenamiento para poder dominarlo adecuadamente, por lo que su ocupación es constante.

Durante una fase de transición los carabineros, la principal fuerza policial, dependieron presupuestalmente del Ministerio de Defensa, mientras que políticamente del Ministerio de Interior. Desde el año 2011 las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependen totalmente del Ministerio de Interior y de Seguridad Pública.

Las funciones de guardia costera y fluvial las cumple la Armada. Carabineros tiene una Prefectura Aérea, mientras que la Dirección de Investigaciones se encarga de tareas de Policía aeroportuaria.

Oficialmente, por razones de seguridad nacional Carabineros niega información acerca del número de sus efectivos, pero se estiman en 45 mil. La Policía de Investigaciones (PDI) tendría unos 11.000 integrantes. Los guardias privados formales serían unos 125 mil. Los militares serían 50.000.

Paraguay

Aunque las normas constitucionales parecen separar claramente las actividades de defensa de las de seguridad interior, la Ley n.º 5036 de 2013 ante las acciones del llamado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), una organización presuntamente narcoterrorista, cambió la definición de defensa nacional, que ya no solo comprende agresiones externas, sino también «el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados

exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa e interna», borrando de a poco las distinciones entre defensa y seguridad.

Los militares paraguayos se cifran en 12 mil, mientras que la Policía nacional alcanzaría a 25 mil miembros.

Uruguay

Se afirmó con insistencia la separación de los ámbitos de defensa y seguridad, con dos fuertes excepciones, no abarca la jurisdicción fluvio-marítima, ni la aérea. Las tareas de Policía naval y aérea las asumen la Armada y la fuerza aérea, respectivamente, a través de cuerpos especializados.

La historia aún reciente de un Ejército represivo motivó la imposición de fuertes límites para el uso de la fuerza terrestre en tareas de seguridad pública. Dada la escasez de efectivos policiales, las principales cárceles tienen una custodia exterior provista por personal militar.

La «Política de Defensa Nacional» elaborada por el Estado Mayor de la Defensa y adoptada por el Consejo de Defensa fue aprobada por decreto del poder ejecutivo 3578 de abril de 2014, e indica que solo de manera excepcional las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a las acciones de la seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas de acuerdo con la Constitución y las leyes. Dado que no ha habido conflictividad social con expresiones violentas, o supresión por tiempo largo de servicios esenciales, no hubo necesidad de recurrir a las FF. AA. La percepción de un aumento en los delitos con manifestaciones violentas es parte del mensaje constante de la oposición política. Algún sector reclama el patrullaje urbano de militares o la ampliación de las fuerzas policiales con entrenamiento paramilitar.

El número de efectivos policiales excede los 17.000 integrantes en todo el país, siendo 5.500 los que revistan en la Jefatura de Montevideo. Mientras, los militares suman alrededor de 23.000 efectivos.

La idea de seguridad y defensa como dos conceptos interdependientes

Según esta posición, teóricamente y en la práctica, no hay una separación tajante entre los conceptos de seguridad interior y seguridad exterior, es decir: la defensa nacional. La seguridad es un concepto amplio, que supone ideas, doctrinas y prácticas de interdependencia entre organismos de defensa y seguridad.

Esta posición, dominante desde larga data en los países europeos, tiene como correlato las ideas de la reforma del sector seguridad promovidas

en muchos países de Asia, África y América Latina. El concepto de SSR no ha sido adoptado aún por todos los Estados, pero sí por un buen número de ONG y otras instituciones privadas relevantes en ese ámbito.

Varios países de la región latinoamericana presentan una clara integración de los conceptos de defensa y seguridad, y lo traducen en la práctica.

Colombia

La formulación legal vigente, la Ley n.º 684 del 2001 de Seguridad y Defensa Nacional, teniendo en cuenta el conflicto interno, indica cómo se organiza una acción conjunta de militares y policías para enfrentar las acciones ilegales y mantener el orden público.

Doctrinariamente, se expresó en el documento «Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del año 2011», que marcó objetivos estratégicos, para confrontar amenazas de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Bandas Criminales (BACRIM) conformadas por exparamilitares o amnistiados de grupos guerrilleros, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Para ello se actúa con una fuerza pública interoperable y compuesta de muy diversos contingentes. La misma sigue operando al tiempo que el Gobierno lleva adelante un diálogo en busca de un acuerdo de paz con el principal grupo armado, las FARC.

La Policía también depende, para su manejo administrativo y político, del Ministerio de Defensa.

No se poseen datos recientes sobre el número de integrantes de los cuerpos policiales colombianos, que quizá pueda cifrarse en 170.000. Unas 100 mil personas integrarían las empresas «formales» que ofrecen servicios de seguridad. El pie de fuerza de las FF. AA. alcanza a 274.000 efectivos.

Ecuador

La Constitución ecuatoriana del año 2008 establece, en su artículo 158, que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Un proyecto de reforma que muy posiblemente se aprobará a lo largo de 2014 (no lo ha sido al momento de redactar estas páginas), agrega como misión militar «la seguridad integral del Estado». De todos modos, ya desde hace años por el Decreto 433 del 2007 se acordó que los militares debían actuar en el «control y

la neutralización de aquellos elementos o asociaciones nacionales o extranjeras identificadas como antagónicas a los intereses de la seguridad interna y externa del Estado [...]», así como en el combate al narcotráfico y el contrabando.

De acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011, se considera un esquema holístico por el cual la seguridad abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado. De acuerdo con esta idea se ha creado un Ministerio de Coordinación de Seguridad, con la misión de coordinar, investigar, planificar, concertar, gestionar y evaluar las políticas y acciones que adopten las entidades que integran el Sistema de Seguridad Integral y asegurar la coherencia estratégica y operativa entre los procesos de seguridad interna y externa. El organismo, este «superministerio», tendría que coordinar la acción de los departamentos de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y Justicia y Derechos Humanos. Este alcance holístico es acorde con la visión multidimensional de la seguridad, que incluye las amenazas tradicionales y las llamadas «nuevas amenazas» (narcotráfico, migraciones ilegales, delito organizado, tráfico de personas, etc.).

La Policía ecuatoriana, que pese a ser una institución civil tiene grados y nomenclatura de tipo militar, alcanza los 45.000 agentes. Los militares tendrían en filas unas 38.000 personas.

Perú

Considerando su historia reciente con la acción del grupo subversivo Sendero Luminoso, no hubo una separación neta entre acciones de defensa y de seguridad interna. Cuando se encaró la fase de represión efectiva del Partido Comunista del Perú (SL) se procedió a unificar los diversos cuerpos policiales del país, en 1988. Poco después, para combatir más eficazmente en la sierra peruana a SL, el Ejército promovió milicias locales bajo su control, las llamadas rondas campesinas.

Concluida la transición de régimen tras la caída del Gobierno de la «diarquía» conformada por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, se intentó separar las funciones de defensa de las de seguridad. Los miembros de la Policía Nacional (PNP) dependieron del Ministerio de Interior y no del Ministerio de Defensa, por lo tanto —legalmente— la PNP es una Institución Civil Armada y no una Fuerza Armada ya que no forma parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, integrado exclusivamente por el Ejército, la Marina de Guerra y la fuerza aérea.

Previamente, durante el primer Gobierno de Alan García se inició el proceso de creación de un único ministerio para controlar las FF. AA., finalmente en funciones en 1987. Reunió en un organismo al Ministerio de Guerra, el Ministerio de Marina, el Ministerio de Aeronáutica, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Defensa Nacio-

nal (organismo de coordinación de los tres ministerios militares creado para facilitar el traspaso hacia un único Ministerio de Defensa), y otras organizaciones menores autónomas, como el Centro de Altos Estudios Nacionales.

Por Decreto 1131 de diciembre del año 2012 se creó una Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional como organismo planificador y coordinador, indicando que la separación práctica entre los dos ámbitos es mínima. Asimismo, señala que militares y policías actúan conjuntamente en el combate al narcotráfico y la minería ilegal, y en determinadas zonas también a delincuentes comunes.

La acción de remanentes de Sendero Luminoso en la zona de VRAE motivó una acción conjunta encabezada por militares. Sin embargo, hoy parece más relevante el movimiento en pro de la amnistía del líder histórico de Sendero Luminoso.

Los militares peruanos son alrededor de 106.000. El I Censo Nacional de Comisarías de 2013, realizado en 2012 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, que cubrió 1.397 de esas instituciones (1.232 básicas y 165 especializadas), indicó que la mayoría cuenta con un personal entre 30 y 60 miembros, para cubrir entre 20 y 40.000 habitantes. El estudio reportó un total muy bajo de policías en todas las comisarías, no muy superior a los 30.000. Al fin del mismo año 2012 según fuentes cercanas a la Dirección General de la Policía Nacional, el total de agentes era de alrededor de 106.000, con más de 10.000 oficiales, más de 90 mil subalternos y alrededor de 5.500 de personal de servicio.

Venezuela

El enfoque de defensa integral aprobado en 2002 es parte del proceso de cambio de las fuerzas militares del país, que a partir de entonces se denominaron «bolivarianas» y apuntó principalmente a fortalecer internamente un proyecto político que había sufrido un intento de golpe de Estado. Según los seguidores del líder, el comandante Hugo Chávez, contaba con apoyo externo de Estados Unidos. Se buscaba poner como base el principio de corresponsabilidad del Estado y de la sociedad en materia de seguridad y defensa integral de la Nación, y de las distintas actividades que se realicen en el ámbito económico, social, político, cultural, geográfico, medioambiental y militar. En este sentido, las FF. AA. asumen un papel preponderante en la defensa integral de la Nación, contribuyendo, entre otras funciones, con las fuerzas del orden nacional, estatal y municipal para mantener o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del jefe de Estado.

Una de esas fuerzas militares, la Guardia Nacional (GGNN) es la principal responsable de la seguridad interna, lo que incluye combatir todo tipo

de delincuencia. La participación de las FF. AA. en el ámbito interno, sofocando revueltas opositoras en defensa del proyecto político oficial, así como en la represión del narcotráfico y otros delitos complejos es una práctica común.

Desde el año 2009 opera el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, dependiente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

En 2007, por decreto, dada la capacidad de delegación legislativa dada al presidente Chávez, el Ministerio de Defensa pasó a denominarse Ministerio del Poder Popular para la Defensa. De este dependen cuatro Fuerzas Armadas: Ejército, Armada, fuerza aérea y la Guardia Nacional y administrativamente sirve como referente de la Milicia Nacional Bolivariana, que depende directamente del jefe de Estado y fue creada ese mismo año. La misión de esta milicia es mantener y entrenar unidades de voluntarios que colaboren con las ramas profesionales de las FANB (Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas) en la defensa de la soberanía e independencia de Venezuela y ser un puente con la sociedad civil, además de su fuerza complementaria, que aporta destacamentos territoriales y reserva.

El total de militares, sin incluir la milicia, alcanza unos 113.000 efectivos. Es difícil estimar el número de policías. En 2006 existían unos 58.000 agentes de las 24 policías estatales (23 estados y el DF) y 99 cuerpos municipales con 11.000 efectivos. El Cuerpo de Policía Bolivariana de jurisdicción nacional, creado en el año 2009, estaría llegando a unos 20 mil integrantes. Además de las policías estatales, (regionales, una por cada uno de los 23 estados venezolanos), municipales, existen cuerpos especializados (del mar, de montaña, escolares, de barrio, de aire, de comercio, por citar solo algunos), y muchas veces no queda clara la diferencia entre un informante y un policía.

La tendencia a tener un estado de seguridad lleva a que los límites entre seguridad y defensa se borren casi totalmente. Todo habitante debe defender el régimen existente tanto de amenazas internas (que sí pueden existir) como exteriores (mucho más remotas).

México

Junto a Brasil, es uno de los países más importantes de la región, pero la adscripción mexicana a América Latina se puede dar por aspectos culturales, ideológicos; sus intereses lo separan. Su economía está ligada a sus poderosos vecinos nortños. Dicho en términos sencillos, Jorge Castañeda señaló hace ya tiempo que el corazón mexicano se orienta al sur, pero el bolsillo al norte.

El aparato de defensa mexicano, por razones históricas no tiene un referente político único y se maneja con una alianza entre corporaciones militares, bastante autónomas, y el Estado.

La SEDENA (Secretaría de Defensa Nacional), creada en 1937, es el organismo que administra el Ejército y la fuerza aérea mexicana, mientras que la SEMAR (Secretaría de Marina) se creó en 1941.

Hace ya mucho tiempo que los militares mexicanos tienen por misión fundamental el cuidado del orden interno. Si bien, la principal fuerza, el Ejército, tiene un plan de defensa contra amenazas externas, de tipo convencional (DN-I-E), los recursos asignados y las unidades existentes indican que esta no es la prioridad.

Lo mismo ocurre en la Armada con sus componentes principales, las flotillas del Pacífico y del Caribe. La acción más relevante la ejecutan componentes terrestres (infantes de Marina y fuerzas especiales de la Armada) empeñados en luchas internas.

La «guerra contra el narcotráfico» (plan del Ejército DN-II-E) es la principal ocupación militar. Subsidiariamente, también hay intermitentes intervenciones en caso de desastres naturales (plan del Ejército DN-III-E) algunas de las cuales cumplidas en el exterior.

El pacto corporativo entre el partido dominante, Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y el PRI (Partido Revolucionario Institucional) desde 1947, y la corporación militar que proveyó muchos de los líderes del partido hegemónico hasta los años 40, marcó espacios de acción diferentes y exclusivos para militares y políticos. A diferencia del resto de América Latina, aquí no hubo golpes de Estado. Esta situación se mantuvo tras la apertura del régimen que marcó el fin de la alianza de los militares con el PRI, para pasar al apoyo corporativo de las fuerzas militares al régimen vigente a través del titular del poder ejecutivo, el presidente.

La seguridad interna la manejan alrededor de más de 1.600 cuerpos policiales, la mayoría muy pequeñas compañías municipales de no mucho más de 3 efectivos. De acuerdo con la legislación vigente, en los Estados Unidos Mexicanos debe haber solamente dos tipos de cuerpos policiales, ambos pertenecientes al poder ejecutivo ya sea de la entidad nacional, de los 31 estados más el Distrito Federal o de los municipios (un total de 2.438, y no todos tienen una fuerza policial): la Policía Preventiva y la Policía Judicial. Está prohibida la existencia de grupos paramilitares privados, aunque los ciudadanos pueden contratar vigilantes para proteger sus inmuebles y personas, pero estos no tienen fuero alguno y deben acudir a las autoridades preventivas. Sin embargo, en 1995 aparecieron grupos de vigilantes llamados «policías comunitarios» para combatir narcotraficantes, y delincuentes comunes. Inicialmente, aparecieron en zonas indígenas como resultado de un Estado que dejó de proteger la

vida y la seguridad de las personas. En 2013 y 2014, el accionar de estas policías comunitarias se extendió a los estados nortños.

A nivel federal, existe una Policía Preventiva (PFP) que incluye a la Policía Federal de Caminos y a la Policía Judicial Federal, que abarca varios cuerpos especializados.

Actualmente, el presidente Peña Nieto está abocado a la creación de una Gendarmería Nacional de 40.000 integrantes.

En los 31 estados federales y el Distrito. En Ciudad de México también hay dos cuerpos, la Policía Estatal (preventiva) y la Policía Judicial de cada entidad, con atributos similares a los federales pero jurisdicción restringida a los límites políticos de cada estado. En el orden municipal, hay solamente Policía Preventiva; los casos judiciales competen a la Policía Judicial del estado en que se encuentra el municipio.

La Policía Preventiva se ocupa de vigilar el orden público y su labor se refiere a las sanciones administrativas (notificaciones de multas) o, dado el caso, llevar a los infractores ante el Ministerio Público, único organismo autorizado por la ley para presentarles ante un juez. La Policía Judicial depende del Ministerio Público (Procuraduría de Justicia, de cada estado o del Federal); su función es la investigación de casos denunciados o perseguidos de oficio y la aplicación de órdenes judiciales de aprehensión y detención.

Se ha tratado de organizar el elevado número de organismos en un SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública) con un órgano de coordinación superior, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), encabezado por el presidente de la república, e integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el procurador general de la república, los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el secretario ejecutivo del SNSP. Pero, el esquema centrífugo, propio de un Estado federal y de una sociedad con puntos de fuga fuerte por falta de integración, predomina.

La Policía Federal (PF) es un cuerpo policial creado como Policía Federal Preventiva por la ley de enero de 1999 en tiempos de la administración presidida por Ernesto Zedillo, a la que se añadieron facultades de investigación por ley publicada del 2009. Junto a las fuerzas militares es parte de la lucha contra la delincuencia organizada.

Como conclusión, queda claro que la distinción entre defensa y seguridad es muy tenue en México y las instituciones militares y policiales están dedicadas a mantener el orden interno.

Centroamérica

Al menos cuatro países centroamericanos fueron campo de una dura disputa en tiempos de la guerra fría, cuando los dos grandes bloques

pelearon por la supremacía utilizando como peones a fuerzas militares y de seguridad, por una parte, y a movimientos insurreccionales por otra, en un contexto de desigualdad y pobreza que hoy sigue sin superarse.

Tras 36 años de una confrontación que fue a un tiempo ideológica, clasista y étnica, los acuerdos de paz de 1996 cerraron el conflicto en Guatemala. En 1992 se llegó a un resultado similar en El Salvador.

Nicaragua tuvo un camino más azaroso. Derrotado el régimen de la familia Somoza por un movimiento insurreccional, este no pudo consolidarse pues tuvo que enfrentar un conflicto armado, oponiéndose a los derrotados más disidentes que no querían que se consolidase un régimen de inspiración cubana. Tras perder unas elecciones en 1990, se abrió un nuevo período histórico. Honduras, que no tuvo un movimiento revolucionario relevante, fue el territorio base de las operaciones contra el régimen sandinista.

Todos los países encararon cambios importantes en sus sectores de seguridad y defensa. Se bajó el número de efectivos militares fuertemente. Nicaragua, que llegó a tener un Ejército de casi 90.000 efectivos en 1989/90, los redujo a unos 14.000 en tres años, luego de abolir el servicio militar obligatorio; en el 2014 llega a 10.000 personas. Guatemala, de acuerdo al tratado de paz, redujo el personal militar en un 33%, lo que no significaba mucho para el Ejército de ese país, pues buena parte de esos puestos estaban vacantes. Las reducciones reales llegaron después. Hoy tiene unos 16.000 integrantes. En El Salvador la reducción inicial fue de un 50%. Eliminaron los 7 batallones contrasubversivos, aunque parte de su personal fue reciclado en la nueva Fuerza Armada. De los 84.000 efectivos (en planillas que pagaba la tesorería) se pasó a unos 40.000 en primera instancia y luego se redujo más llegando hoy a poco más de 15.000 personas.

En Honduras también se bajó el pie de fuerza militar a los actuales 10.000 integrantes.

Las fuerzas policiales que en El Salvador, Guatemala y Honduras estaban subordinadas al mando militar pasaron a ser fuerzas con mando propio independientes del esquema militar.

En El Salvador la PNC (Policía Nacional Civil) integró en sus filas a antiguos guerrilleros del Movimiento Farabundo Martí (FMLN), y en Guatemala se creó una PNC con solo parte de los antiguos efectivos policiales.

En Honduras la Policía Nacional pasó por un proceso de reestructuración.

En Nicaragua la Policía Sandinista pasó a ser Policía Nacional en 1992.

Uno de los mayores problemas que enfrentan esos países es la acción de las maras, nombre que reciben pandillas conformadas por jóvenes en situaciones difíciles, que ven en el grupo protección y encuadre social y psicológico, constituyendo grupos de personas que sienten una relación cercana, o íntima e intensa entre ellos, por lo cual suelen crear lazos de lealtad

muy relevantes. Este hecho les lleva a realizar actividades en grupo, que pueden ir desde salir de fiesta en grupo hasta cometer actos violentos o delictivos. En El Salvador, Guatemala y Honduras se denominan mara, término que refiere a pandillas o tribus urbanas que habitualmente realizan acciones violentas contra otras personas o como sinónimo de una organización o afiliación criminal. Sus actividades van desde servir de «mano de obra» para organizaciones de narcotráfico a otras de crimen organizado. Esto supone prácticas de sicariato, robo de automotores, extorsiones, trata de personas, manejo de inmigración ilegal, tráfico de armas, etc. Las maras son fuertemente competitivas y practican la violencia entre ellas.

Los tres países siguen sin encontrar una solución que no puede ser puramente represiva. Su número es incierto y debe variar, casi diríamos día a día. Se estiman entre 25 y 50 mil personas en los tres países centroamericanos.

Guatemala

Sigue teniendo un Ministerio de Defensa que representa a la corporación armada, ocupando el puesto de ministro un general de las FF. AA., que se denomina «Ejército». 26 mil policías dependen del Ministerio de Interior. Hay cerca de 4.000 guardianes de prisiones. Los militares disponen de varias fuerzas para realizar tareas de seguridad pública. Asimismo, en acuerdo con la Dirección General de Prisiones han dispuesto lugares en bases militares para alojar detenidos.

El Salvador

Aunque el ministro de Defensa continúa siendo un militar, de acuerdo con las normas vigentes, en la práctica se ha llegado a un esquema de cohabitación con los Gobiernos que ahora presiden los antiguos adversarios de las FF. AA., miembros del FMLN.

Los regímenes conservadores aplicaron los planes «mano dura» y «mano superdura» y crearon comandos conjuntos de militares y policías para enfrentar hechos delictivos. Aunque los Gobiernos del FMLN no siguieron la misma retórica, el 40% del personal militar (unos 5.900 efectivos) está destinado a tareas de apoyo a la PNC (22.500 efectivos), el servicio penitenciario y la Dirección de Migraciones, para mantener la seguridad pública.

Honduras

En 2013, a los casi 13.000 policías se adicionó un cuerpo de 5.000 efectivos denominados Policía Militar de Orden Público, al tiempo que se

creaba una organización de Policía de fuerzas especiales, los llamados Tigres, sucesores de la fuerza Cobra como parte de la Estrategia Interinstitucional de Seguridad que comprendió la creación de un ministerio coordinador de las secretarías de Seguridad y Defensa.

Honduras representa el caso totalmente opuesto al de Argentina. En términos legales y prácticos, no existen diferencias entre tareas de defensa y seguridad. En la práctica, no obstante, todo está vinculado a la seguridad.

Nicaragua

Aquí, la fuerza militar denominada «Ejército» es autónoma. El Ministerio de Defensa no tiene mando alguno sobre los militares. Los casi 12.000.000 policías se relacionan políticamente con el Ministerio de Gobernación, pero sus mandos responden directamente al presidente de la República.

Normalmente, el Ejército realiza tareas de seguridad pública junto a la Policía Nacional.

República Dominicana

En el año 2013 se cambió la denominación del Ministerio de las Fuerzas Armadas pasando a ser Ministerio de Defensa, es el organismo que conduce las actividades de casi 46.000 efectivos. El país que ocupa la parte este de la isla La Española tiene un importante litoral marítimo por controlar y una frontera porosa con un cuasiestado, la entidad más pobre de toda la región y de donde proviene una masa relevante de habitantes de la República Dominicana.

En el año 2006 se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa encomendándose a las FF. AA. el apoyo a la Policía Nacional, especialmente en acciones contra la delincuencia organizada.

Las FF. AA. no tienen hipótesis de conflictos intraestatales. Sus principales preocupaciones son de seguridad pública.

En 2005 se lanzó el Plan de Seguridad Democrática, un muy comprehensivo esfuerzo, aún en proceso de dificultosa implementación, con referencias a la seguridad ciudadana.

La Policía cuenta con unos 32.000 agentes dependiendo de la Secretaría de Interior y Policía.

Cuba

Debido a su régimen y su historia la estructura y seguridad de defensa de Cuba es bien distinta a la de los otros países de Latinoamérica y aun

del fenecido «campo socialista». En Cuba nunca «el partido mandó el fusil», sino que fue subordinado al comandante en jefe, Fidel Castro, hasta el 2008, y su hermano Raúl desde ese tiempo. Hay un Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, como estructura de control burocrático. Sus efectivos podrían cifrarse en 85.000 sin datos respecto a cuántos están operativos como fuerza de combate.

El núcleo relevante son las Fuerzas Especiales, entre las cuales se cuentan las Avispas Negras que si bien pertenecen a las FAR reciben entrenamiento de las fuerzas especiales del MININT (Ministerio de Interior). La Policía militar cubana, la Prevención, los «boinas rojas» también son tropas de élite, formando parte de la Dirección de Contrainteligencia de las FAR.

El MININT (Ministerio de Interior) tiene la Brigada Especial de la PNR (Policía Nacional Revolucionaria), que siendo una fuerza antidisturbios tiene entrenamiento de fuerza especial.

Las FAR están constituidas por cuatro formaciones regulares principales: Ejército (tropas terrestres), la MGR (Marina de Guerra Revolucionaria), la DAAFAR (Defensa Antiaérea y Fuerza Aérea Revolucionaria) y el EJT (Ejército Juvenil del Trabajo); esta última estructura de encuadramiento para el vigente servicio militar obligatorio de dos años. (Esta última fuerza no se cuenta para los efectivos de las FAR.)

El Ministerio de Interior es una compleja estructura con muy diversas funciones. Desde ser un organismo común de policía e investigaciones delictivas, a proveer documentos de identidad, cubre el servicio de migraciones y tiene tropas de guardia de fronteras (en la zona de Guantánamo, así como en todo el extenso litoral de la isla) o el servicio de bomberos y el penitenciario. Incluye también una parte muy relevante de los servicios de información.

Como todo régimen totalitario, el cubano ejerce un férreo control sobre su población, que obtuvo apoyos importantes al ir emigrando constantemente sectores altos y medios del «antiguo régimen». Asimismo, sus servicios de inteligencia, tanto el dependiente del MININT como los militares son fuertemente profesionales. En un pasado reciente también hubo un servicio que promovía actividades insurreccionales en América Latina, que dirigió el Cte. Manuel Piñeyro L., bajo el control del Partido Comunista de Cuba. Desde los 90 el régimen cubano cambió de orientación y promovió alianzas con regímenes como el venezolano, otros seguidores del ALBA y aquellos que sentían alguna afinidad con La Habana.

Obviamente, en este país carece de sentido hablar de distinción entre defensa y seguridad. Se trata de una sociedad sometida a un Estado totalitario, donde esas distinciones son superfluas.

Los países sin fuerza militar, Costa Rica, Panamá y Haití. Seguridad como único concepto dominante

Son diversas las razones por las cuales estos países carecen de fuerza militar. Costa Rica nunca tuvo una corporación profesional. La abolición proclamada en 1948 fue de las bandas armadas partidarias que cada tanto protagonizaban alzamientos y se autodenominaban «Ejército».

Les sucedieron unas fuerzas policiales, que carecían de profesionalidad, cuya oficialidad cambiaba cada cuatro años, de acuerdo al resultado electoral. Las Guardias Nacionales eran parte del botín en disputa.

Quedaba claro que Costa Rica apostaba a que su seguridad externa sería asegurada por la potencia dominante en el área de Centroamérica y el Caribe, los EE. UU.

El proceso de profesionalización de la Policía apartándola de los vaivenes partidarios tomó tiempo. El gran impulso se dio entre 1994 y 1996, cuando fue creada la Fuerza Pública de Costa Rica, que fusionó la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la Policía de Proximidad y la Guardia de Fronteras, bajo la autoridad del Ministerio de Seguridad Pública.

Hoy cuenta con 20.000 efectivos, incluyendo entre ellos un servicio de vigilancia aérea, uno de guardacostas, pequeñas unidades de fuerzas especiales, con entrenamiento de tipo militar, por citar solo los más relevantes.

En Panamá, la Guardia Nacional creada en 1947 dio paso, en 1983, a la llamada Fuerza de Defensa de Panamá; una organización policial que incluyó componentes militares, alcanzando la cifra de 16.000 efectivos. Un intento de golpe de Estado, en octubre de 1989, determinó la caída de efectivos a unos 4.000, que fueron confrontados en diciembre del mismo año por la fuerza invasora de EE. UU. que derrocó al régimen de Manuel Noriega.

Le sucedió una fuerza pública de carácter policial que incluyó servicios de vigilancia aeronaval y fuerzas especiales que hoy alcanzan a poco menos de 24.000 personas, notoriamente profesionalizadas desde el año 2010.

La empresa que gerencia el Canal de Panamá tiene arreglos de seguridad internos propios, mientras la seguridad ante amenazas externas la provee una coalición de voluntades en torno a fuerzas de EE. UU., que regularmente realizan ejercicios de defensa del canal.

Haití tuvo una historia azarosa en la cual las fuerzas policiales fueron parte de las FAdH (*Forces Armées d'Haiti*) en un territorio donde actuaban fuerzas de milicias afines que practicaban el terror contra sus adversarios. Disuelta la fuerza militar en 1994 se creó la Policía Nacional, un

cuerpo civil que todavía no puede asegurar el orden público en el país, pese a disponer de casi 10.000 efectivos y respaldarse en el personal de MINUSTAH (6.000 militares y unos 2.500 policías). El presidente Martelly, en más de una oportunidad, manifestó el deseo de reconstruir el Ejército, pero el único paso en esa dirección fue la formación de un grupo de oficiales de Ingenieros en Ecuador.

Los tres países siguen por el camino de tener solo fuerzas policiales que incorporan servicios de vigilancia y transporte aéreo y naval y unidades especializadas con entrenamiento militar para operaciones especiales.

Fuerzas de paz. Misiones donde predomina el concepto de seguridad

Tiene ya muchos años la experiencia de los países latinoamericanos de vigilar a través de observadores acuerdos de paz o treguas o integrar contingentes de fuerzas de paz.

La intervención de América Latina en operaciones de combate fue limitada.

La experiencia reciente indica que todos los países de la región que tienen fuerzas militares, exceptuando México y Venezuela, han enviado algún contingente armado al exterior. No solo en el marco de una operación de Naciones Unidas. Algunos han participado en coaliciones ad hoc lideradas por Estados Unidos.

Durante la guerra fría eran escasas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, pero se multiplicaron a su fin. Hoy las operaciones de paz, no solo suponen la presencia de una fuerza de interdicción entre partes en conflicto, tarea que supone desmovilizar combatientes y reintegrarlos a la vida civil, o al menos asegurarse una tregua más o menos permanente, sino que también desempeñan tareas corrientes de policía en el territorio en que actúan, así como cumplir nuevos mandatos, tales como la protección de civiles, la protección de mujeres y niños frente a las prácticas de violencia sexual como forma de combate, el desminado de zonas de combate y, eventualmente, la promoción del desarrollo económico, especialmente de la infraestructura.

Para los latinoamericanos, estas tareas implicaron un cambio en los principios de política exterior; de la posición que implicaba la no intervención en otros Estados soberanos, se pasó a la «no indiferencia» ante las amenazas a la paz mundial y regional primero, y luego a la «responsabilidad de proteger» a los civiles, sobre todo mujeres y niños. Aunque todas las misiones están cubiertas por el capítulo VII de la Carta de la ONU que permite imponer la paz, todas las fuerzas de la región se abstienen de combatir. Normalmente negocian y solo practican operaciones policiales contra bandas armadas de delincuentes.

Aun los países que no permiten la participación de sus fuerzas militares en tareas de seguridad interna, en el desempeño de sus contingentes militares, cubiertas por mandatos del CS de la ONU, realizan fundamentalmente operaciones policiales.

Los militares, ¿en proceso de transformación en policías?

Las dificultades de asumir la vida cotidiana para muchos de los integrantes de los sectores subalternos de la sociedad va tras el incremento de las actividades delictivas y sus manifestaciones más violentas.

Una de las respuestas fáciles de los Gobiernos ante crisis de seguridad pública es recurrir al instrumento militar. Considerando que está disponible y no será empleado en defensa contra inexistentes amenazas externas, muchos políticos y ciudadanos creen que involucrar a militares en la seguridad pública enviándolos a las calles puede ser útil.

Patrullar centros urbanos, sin embargo, no es muy apropiado, pues se puede prever el paso de los efectivos y esperar a que se retiren. Establecer puntos fijos de control sirve por un tiempo limitado; quienes delinquen aprenden pronto a eludirlos y buscan nuevas rutas.

Para adelantarse al delito hay que disponer de información, alguien que la provea; y no son precisamente los soldados los mejores instrumentos. La clave no está en el armamento, sino en el conocimiento y en esto poco pueden hacer formaciones militares uniformadas y armadas de tipo tradicional. La presencia en las calles tiene, insistimos, un valor restringido.

El auge de «robot-cops»

como contrapartida, hay una vieja tendencia, la actuación de acuerdo a cánones propios de los militares, de las fuerzas policiales que se da en buena parte del mundo. Aunque el motor de muchas Policías sigue siendo «servir y proteger a la sociedad», en muchos casos se ve al habitante como un posible «enemigo». Por supuesto, la mayoría del personal policial se dedica a tareas administrativas, logísticas o de prevención. Son los menos numerosos cuerpos especializados de represión o intervención los causantes de esa imagen poco favorable, amplificada por los medios de comunicación cuando cometen excesos. El uso de uniformes de combate, como camuflaje, armamento y equipo igual al militar, pintura en la cara, etc., lleva a que en buena parte del imaginario de los habitantes el policía sea visto como algo muy similar a un militar.

Sumando el enfoque policial de las operaciones militares a esta acción «militarizada» de la Policía, se agrega otro elemento que contribuye a borrar las distinciones entre seguridad y defensa.

Los intentos de recomponer una industria militar: América Latina como mercado

La industria militar ha dejado de ser la líder indiscutible de la innovación, como ocurría en el pasado. Poco a poco muchos equipos sofisticados de comunicaciones son de uso predominantemente civil y solo por la vía de un uso dual se vuelven también un instrumento militar o de seguridad.

La fabricación de equipo naval ha cambiado notoriamente. Solo como excepción se construyen grandes buques, predominantemente se apunta a navíos multipropósito de diverso tipo. Los buques para «armadas de aguas azules» de países periféricos, en tiempos de ausencia de conflictos entre Estados, devienen caros instrumentos para mostrar el imaginario tradicional de las corporaciones armadas, ya que implican una carga presupuestal muy alta, personal que requiere entrenamientos que llevan mucho tiempo en obtenerlos y que difícilmente se traducirán en una situación de combate.

En América Latina solo se dispone de navíos modernos del tipo buques de combate litorales, patrulleros oceánicos multipropósito y lanchas fluviales multipropósito, mucho más apropiados para posibles misiones reales, la mayoría referidos a tareas de Policía del mar, litoral o fluvial.

Pocos son los aviones modernos de que dispone América Latina, cuyas fuerzas aéreas tienen equipos envejecidos. Todavía son pocos los países que disponen de aviones no tripulados (*drones/UAV*), la mayoría utilizados en misiones de observación.

Al igual que en las Armadas tener aeronaves con sofisticado armamento y aviónica implica simplemente disponer de equipos de prestigio, que se sabe que difícilmente se utilizarán en una confrontación tradicional y que suponen una fuerte inversión en mantenimiento, entrenamiento de tripulaciones y técnicos y habría que disponer de fuentes propias y seguras de repuestos y municiones, condiciones difíciles de alcanzar.

Disponer de UVA, aviones de ala fija ligeros y helicópteros con diversas capacidades, en cambio, apunta más a tareas de seguridad y Policía.

El equipamiento de las fuerzas terrestres sigue la misma orientación. La tradición, el prestigio y el tamaño del país hacen que varias fuerzas hayan invertido en caros equipamientos como MBT (tanques blindados sobre oruga de gran porte) o piezas de artillería tierra-tierra o antiaéreas con direcciones de tiro computarizadas, que se sabe que es muy remoto que se usen en combate.

En cambio, el equipamiento de blindados para transporte de infantería, armamento ligero, equipos de protección, tales como cascos y chalecos de Kevlar contra esquirlas, apunta más a misiones de seguridad pública.

La mayoría del equipo adquirido o fabricado apunta en esas dos direcciones: prestigio y seguridad. Los países más grandes o con recursos suficientes compran o fabrican algunos instrumentos caros. Con ello, también los conductores políticos buscan tener muy «ocupados» a los mandos en la puesta a punto y entrenamiento constante, alejándolos de preocupaciones de la conducción política. Paralelamente se busca involucrar a las fuerzas en tareas de Policía, que solo pueden asumir legitimidad si se amparan en órdenes y marcos jurídicos provistos por el Gobierno y régimen al que sirven.

También se provee de equipo de tipo militar a las fuerzas especiales de intervención de las Policías de la región; aunque insistimos en que no son las más numerosas, reciben una constante atención, en casi todos los medios de comunicación.

Mientras escribo estas líneas, escucho una entrevista a Fareed Zacharia. Su argumento, presentado esquemáticamente, es que la resistencia a los Estados muestra una «democratización» de la violencia. Los costos de resistir son cada vez más bajos, desde que se pudo secuestrar aviones en septiembre de 1911 con rudimentarios cortes, al uso de meros cohetes de saturación hoy en día, mientras que los costes de la represión son cada vez mayores.

Las relaciones exteriores y la defensa y la seguridad. Papel de EE. UU., Europa, China, y las relaciones intraregionales

Desde los años 60, promovidas inicialmente por los mandos militares de Estados Unidos, se han sucedido reuniones de los mandos de los Ejércitos del hemisferio occidental. Luego les siguieron reuniones similares de los mandos de las fuerzas aéreas y conferencias especializadas, como los órganos de inteligencia, de Ingenieros, sobre relaciones cívico-militares. La Conferencia Interamericana de Armadas se reúne desde 1959.

Las conferencias de los conductores políticos, los ministros de Defensa, se reúnen desde 1995, participando también los ministros de Seguridad de países que no tienen organizaciones militares. En estas últimas décadas las conferencias militares han reducido mucho sus agendas de discusión, dados los cambios políticos en el continente y suelen cubrir aspectos marginales en lo militar y apuntan a temas de seguridad pública.

Inicialmente fue un ejercicio de relaciones públicas, mientras que informalmente, en los «corredores» se buscaba que avanzaran hacia «acuerdos de caballeros» en tiempos en que se confrontaban movimientos insurreccionales. Hoy tienen un carácter diferente, puramente orientadas a las relaciones públicas. Durante el último encuentro de la CEA el tema central fueron las operaciones de paz y cómo confrontar desastres naturales. Nuevamente se advierte el predominio de la cuestión de la se-

guridad sobre la de defensa. Lo mismo ocurre en las Conferencias de Ministros de Defensa.

A nivel regional, debo señalar las reuniones de la CFAC (Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica), evento de relaciones públicas.

El más relevante, últimamente, es el intento de hacer funcionar como órgano coordinador al Consejo de Defensa de la UNASUR. Creado en 2008, no ha logrado mucho más que avances retóricos. Tampoco logró mucho más la ALBA, que reúne a los países de signo más a la izquierda. Su consejo de defensa aún no se constituyó.

Estados Unidos sigue siendo el referente principal para la mayoría de los países, pero su incidencia ha decaído notoriamente. Ya no suministra equipos y una doctrina uniforme en lo militar. Sus preocupaciones se refieren más a problemas de seguridad, apuntan al combate al narcotráfico, combate al terrorismo, al «crimen organizado», a los desastres naturales. También vigilan la influencia de China y Rusia en la zona. Estos dos últimos países, aunque venden materiales, tienen una influencia limitada, y en cuanto a la provisión de equipos, al igual que europeos y empresas de la región, imperan las normas de la empresa privada sobre los intereses estatales.

Conclusiones

Discutir acerca de diferencias entre defensa y seguridad es un tema marginal en la agenda política y poco provechoso para la clase política. No permite cosechar votos, en cambio conlleva muchas preocupaciones.

Para las corporaciones militares, saben que difícilmente confrontarán una guerra convencional entre Estados, se trata de sobrevivir. Su «enemigo» es la estabilidad, aunque sea frágil. Deben buscar ocupaciones sustitutas. Temen embarcarse en conflictos contra organizaciones más o menos informales, que no presentan batalla, y recurren a acciones de desgaste constante que no pueden erradicar. Prefieren las tareas que implican recurrir al control del orden público, sea en el exterior, como guardianes de la paz, o en el interior «combatiendo» delincuentes.

Las fuerzas policiales preferirían tener el «monopolio» de la fuerza, pero saben que en los países grandes deben convivir con fuerzas militares. Su fuerza corporativa está en sus saberes especiales que van mucho más allá del empleo de la fuerza desnuda.

Como podemos ver es un tema abierto y en constante influjo.

