

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Alerta-verde-en-Latinoamerica>

Alerta verde en Latinoamérica

- Notre Amérique -

Date de mise en ligne : samedi 3 octobre 2020

Description :

Alerta verde en Latinoamérica. Decae la conducción política de la defensa en Latinoamérica y se acentúa la militarización de la seguridad... José Manuel Ugarte

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Decae la conducción política de la defensa en Latinoamérica y se acentúa la militarización de la seguridad

por **José Manuel Ugarte***

En un escenario difícil de imaginar hace quince años, Latinoamérica exhibe hoy polarización política entre los países y dentro de ellos, inequívocas manifestaciones de inquietud social, un gobierno surgido de un golpe de Estado que continúa en el poder desde hace más de diez meses, un país bajo amenaza de intervención militar por una potencia extrarregional con un accionar especialmente asertivo en demanda de los que entiende sus intereses inmediatos, pero cuyo gobierno es apoyado por otra potencia extrarregional, y la integración subregional y regional trabajosamente construida por tres décadas en rápida retirada tras la virtual desaparición de UNASUR y el debilitamiento del MERCOSUR.

Probablemente el aspecto más preocupante es la incapacidad para la acción colectiva que hoy exhibe la región, cuya fragmentación entre y dentro de países parece condenarla a la irrelevancia como tal y a cumplir el rol de pasivo campo de batalla de intereses ajenos.

Parece inevitable que una situación como la descrita tenga consecuencias con relación a las Fuerzas Armadas de los países de la región, y efectivamente las tiene. La más importante es, indudablemente, la decadencia de la conducción política de la defensa —el control civil, en la terminología inaugurada por Samuel Huntington— pero no es, ciertamente, la única.

Características de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

¿A qué denominamos conducción política de la defensa ?

Se trata de una situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa y sus designados, se traducen en todos los actos realizados por los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las Fuerzas Armadas. Ello no excluye, ciertamente —muy por el contrario, supone— la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político, para el logro de la eficiencia y eficacia en el sector y, en definitiva, de una adecuada capacidad de defensa.

La conducción política de la defensa, característica no exclusiva de democracias consolidadas, supone para Huntington un adecuado balance de poder y de actitudes entre civiles y militares, y, supuesto ese balance, la acentuación del profesionalismo militar favorecido, como ha destacado David Pion-Berlin, por las características de la organización de la defensa, en base a las denominadas por Huntington "pautas de autoridad" en las relaciones civiles-militares. Tales pautas son :

- El nivel relativo. Se ejerce control vertical sobre los militares cuando entre la máxima autoridad política y estos se coloca otro órgano con autoridad sobre ellos, tal como un ministerio de defensa con conducción real civil ;
- La unidad relativa, si las Fuerzas Armadas se presentan ante la autoridad política unidas o divididas en tres,

con mayor poder en el primer caso ; y

- El ámbito relativo, es decir, la mayor o menor amplitud de la función militar. Es decir, si además de la clásica función de defensa, la función militar abarca otros aspectos “la seguridad interior, el desarrollo, aspectos económicos”, su poder será mayor.

Este último aspecto es de fundamental importancia en Latinoamérica, región caracterizada por el carácter multifuncional de sus Fuerzas Armadas. Aunque esta característica tiene lejanos orígenes, se acentuó durante la *Guerra Fría*, donde al amparo de la doctrina de seguridad nacional “que suponía conceptos de seguridad y de defensa virtualmente ilimitados, propiciando la intervención militar en los más diversos aspectos” y de contrainsurgencia vigentes en la región, las Fuerzas Armadas, además del gobierno en la mayoría de los países, controlaban la seguridad interior, la protección civil y la actividad de inteligencia, además de actividades económicas vinculadas y no vinculadas con la defensa, bajo el concepto de participación en el desarrollo.

Con relación a las restantes « pautas de autoridad » señaladas por Huntington y por Pion-Berlin, cabe destacar que respecto del nivel relativo, en Latinoamérica existen casos como los de México -que carece de ministerio de Defensa, contando con dos secretarías militares” y de Guatemala, en el que el ministro de Defensa debe ser estatutariamente militar. En otros supuestos, aún cuando no constituya una exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay. Perú, República Dominicana y Venezuela. Cabe recordar que en casos como Brasil, Ecuador y Perú, ello ha sucedido en los últimos años.

La condición de militar del ministro de Defensa, ya sea en actividad o que, aún retirado, posea una fuerte vinculación con la institución de origen, hace que tal ministerio no pueda cumplir con la función propia de la conducción política de la defensa, de constituir el órgano a través del cual las directivas, orientaciones y políticas del Presidente en la materia se materializan acabadamente en las acciones adoptadas por el Ministerio y por las Fuerzas Armadas, y se brinda al Presidente el adecuado asesoramiento civil y militar en temas de defensa. Pero pocos ministerios de Defensa latinoamericanos cuentan con las facultades constitucionales y legales y las capacidades necesarias para cumplir con esas funciones.

Así encontramos ministerios de Defensa cuyas funciones son exclusivamente administrativas, como son los casos de Bolivia y Venezuela, que confían las funciones técnico-militares y operativas a un Comandante en Jefe, quien depende directamente del Presidente.

En Inteligencia, preciso es señalar que actualmente, en Latinoamérica, existen sólo dos casos -Argentina y Ecuador” en los que el titular del principal organismo civil de inteligencia es civil. Tales organismos, en los restantes casos, tienen conducción militar,

Sólo en la Argentina y Chile (y en menor grado en Uruguay) la restauración de la democracia determinó una disminución de las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los restantes países de la región mostraron una transición más ardua.

Colombia cuenta con un Ministerio con conducción civil, que incluye un funcionariado civil y militar bien preparado. Las facultades del Ministerio incluyen aspectos administrativos y técnicos de defensa, pero estos últimos están a cargo de personal militar. No obstante, los aspectos operativos dependen exclusivamente del Comando General de las Fuerzas Militares, que opera como un sistema cerrado.

Desde hace décadas, la función fundamental de las Fuerzas Armadas de Colombia, que determina el diseño de sus Fuerzas Armadas, es la seguridad interior, y particularmente la contrainsurgencia. Por otra parte, la Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa, conforme a las pautas vigentes en la Guerra Fría de unificar las funciones de

defensa nacional con las de seguridad interior.

La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP (2016) brinda la posibilidad de una reorientación, bien que sea parcial, de las Fuerzas Armadas de Colombia hacia la defensa.

Perú se caracteriza por poseer Fuerzas Armadas multifuncionales y con amplia participación en seguridad interior.

En Ecuador, Fuerzas Armadas que ejercían un rol tutelar del país “manifestado en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997) y Jamil Mahuad (1998-2000) y con amplia multifuncionalidad”, vieron modificadas tales características durante el mandato del Presidente Rafael Correa (2007-2017) con la reforma de la Constitución de 2008, que las limitó a la defensa, y con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2007, que estableció un Ministerio de Defensa que, aunque centrado en los aspectos administrativos, tuvo facultades de supervisión en aspectos técnico-militares confiados al Comando Conjunto. Correa también creó un organismo de inteligencia civil, la Secretaría Nacional de Inteligencia.

No obstante, reformas en la Constitución y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado posteriores a una tentativa de golpe de Estado militar-policial (2010) implicaron desandar parcialmente el camino.

Venezuela se caracteriza por poseer Fuerzas Armadas multifuncionales y una organización de la defensa caracterizada por el inmediato acceso de las Fuerzas Armadas al Presidente, un ministerio de Defensa con facultades sólo administrativas ocupado habitualmente por militares en actividad, y el absoluto monopolio militar de todas las funciones de asesoramiento en defensa, con importante presencia e influencia militar en otros ámbitos del gobierno.

Bolivia cuenta asimismo con Fuerzas Armadas de acentuado carácter multifuncional, y una organización de defensa que distingue entre las funciones administrativas, asignadas al Ministerio de Defensa y las funciones técnico-militares y operacionales, exclusivas del Comandante en Jefe, militar en actividad que depende directamente del Presidente y de quien dependen las Fuerzas Armadas, con lo cual acceden inmediatamente a la máxima jerarquía del Estado y en forma unificada. La inteligencia en Bolivia es exclusivamente militar y policial.

En México no hay Ministerio de Defensa, sino dos Secretarías militares, a cargo de personal militar en actividad, de las que dependen las Fuerzas Armadas. Éstas son de carácter acentuadamente multifuncional y con importante presencia en la seguridad interior. A partir de 2006, impulsado por el Presidente Felipe Calderón, se acentuó el involucramiento militar en la lucha contra el delito organizado, con más de 50.000 hombres, con crecimiento de homicidios y violaciones a los derechos humanos, hasta el presente.

Brasil merece capítulo aparte. A semejanza de Chile, una transición pactada dejó importantes resortes de poder en manos de las Fuerzas Armadas, con una misión militar amplia, con significativa injerencia en la seguridad interior “las policías militares, a cargo de la función de policía de seguridad de los estados, tienen su doctrina, equipamiento y disciplina bajo supervisión de la Inspectoría de Policías Militares, dependiente del Comando del Ejército”, circunstancias que a diferencia de Chile, no se modificaron.

Las Fuerzas Armadas contaban originariamente con Ministerios Militares. Cuando Fernando Henrique Cardoso obtuvo la creación del Ministerio de Defensa, obtuvieron a cambio la creación del Gabinete de Seguridad Institucional, a cargo de un Ministro-Jefe estatutariamente militar, con funciones de asesoramiento inmediato en defensa y seguridad del Presidente, custodia de los palacios presidenciales, conducción de la actividad de inteligencia “el organismo civil de inteligencia fundamental, la ABIN, está bajo su dependencia” entre otras múltiples facultades. Obtuvieron, además, que dentro del Ministerio de Defensa, todos los órganos de elaboración y

ejecución de la política de defensa y la inteligencia estratégica y operativa quedaran en manos del Estado Mayor Conjunto.

Como puede advertirse, la conducción política de la defensa tiene características muy dispares en Latinoamérica. Podemos ahora preguntarnos, ¿qué ha sucedido en la materia en los últimos años, mientras tenía lugar el complejo escenario a que hemos aludido al comienzo de este artículo ?

La conducción política de la defensa

Cabe señalar que la Presidenta Dilma Rousseff suprimió el Gabinete de Seguridad Institucional pero por poco tiempo ; el mismo día en que cesó para afrontar su impeachment, su sucesor Michel Temer lo restableció, incrementando posteriormente sus ya crecidas facultades.

Bajo el mandato de Temer, por primera vez desde su creación el Ministerio de Defensa pasó a ser desempeñado por un militar, situación que continúa al presente, en que el Presidente y Vicepresidente del país son militares retirados, al igual que cinco ministros y numerosos altos funcionarios.

En Bolivia, un inequívoco golpe de Estado (20 de octubre-10 de noviembre de 2019) que instauró un gobierno de facto que hasta el momento continúa, demostró cabalmente la ya señalada inexistencia de conducción política de la defensa, que el mandatario depuesto pretendió sustituir procurando la adhesión de las Fuerzas Armadas y de la Policía a su proyecto político, ignorando su real naturaleza e intereses.

En Perú, quebrando una tendencia de designación de ministros de Defensa civiles , se designó en dicho cargo a un militar retirado y a oficiales militares en todos los cargos de importancia del Ministerio.

En Ecuador, quebrando una tendencia de ministros de Defensa civiles durante el decenio de Correa, se designó al frente del ministerio a un militar retirado y académico, quien hizo conocer su propósito de incrementar el rol militar en el Estado, sin que ello haya tenido mayor concreción hasta el momento.

En México, habiendo asumido el Presidente Andrés Manuel López Obrador, quien durante la campaña electoral había manifestado su propósito de reducir la violencia y fortalecer el rol de la policía en la lucha contra el delito organizado procedió a disolver a la Policía Federal y a integrar a sus miembros, junto con miembros de la Policía Militar y de la Policía Naval en un nuevo cuerpo, la Guardia Nacional, que aunque proclamadamente civil y dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, exhibe acentuado carácter militar por la injerencia de las Secretarías militares en su doctrina, organización y disciplina, habiendo sido puesta bajo dirección de un oficial militar. Asimismo, procedió a disolver el CISEN, tradicional organismo de inteligencia civil mexicano, bajo explicables acusaciones de espionaje político, pero manteniendo a su personal y a varios de sus directivos, colocándolo bajo dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública, y designando a un oficial militar a su frente.

En Chile “no sin debate en la sociedad”, el Decreto Supremo N° 265/2019 dispuso la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vincularan al narcotráfico y crimen organizado transnacional.

En la Argentina, durante el gobierno del Presidente Mauricio Macri, fue dictado el . Decreto N° 683/2018, reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, que amplió el ámbito de la defensa nacional y por consiguiente de actuación de las Fuerzas Armadas a las agresiones externas de cualquier tipo, contraviniendo lo

establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar. No obstante, su sucesor Alberto Fernández lo dejó sin efecto, por Decreto N° 571/2020.

Conclusiones

Con llamativa simultaneidad que evidencia factores externos, la conducción política de la defensa decae en Latinoamérica y se acentúa la militarización de la seguridad interior en sus sociedades. Resulta inevitable recordar los comienzos de la Guerra Fría y sus consecuencias : desaparición o debilitamiento de la democracia, alistamiento de la región en conflictos ajenos, retroceso en todos los órdenes.

Aunque aún estemos lejos de esa realidad, cabe recordarla para pensar cómo evitar su retorno, aún parcial.

José Manuel Ugarte*

[El cohete a la luna](#). Buenos Aires, 27 de Septiembre de 2020

***José Manuel Ugarte**, autor desconocido. Se agradecen referencias