

## REGIONAL INSIGHTS

en español

#9, 15 DE NOVIEMBRE DE 2008

## UN CAMBIO RADICAL EN LA COOPERACIÓN DE DEFENSA

Por Stephen C. Johnson



**Abstract:** Esta edición del CHDS Regional Insights en español contiene los comentarios del Deputy Assistant Secretary of Defense Johnson presentados en la conferencia del CHDS denominada Apoyo del Sector de Defensa a las Autoridades Civiles celebrada del 16 al 18 de septiembre de 2008. El autor analiza las diversas formas de interpretar el tema de la seguridad nacional en todo el Hemisferio y cómo los cambios recientes en la forma en que los Estados Unidos trata el tema afecta sus relaciones con otros países. Poniendo énfasis en una mayor y mejor cooperación internacional, el trabajo propone seis formas de aprovechar las relaciones y los cambios ya existentes para optimizar la seguridad de la región.

## INTRODUCCIÓN

La frase 'apoyo del sector de defensa a las autoridades civiles,' como muchas frases actuales, presenta un dilema. Es el tema de esta conferencia y he descubierto que tiene diferentes significados en diferentes países en el Hemisferio. En algunos, simplemente significa que las fuerzas armadas están subordinadas al liderazgo civil; en otros, podría significar que el ejército ayuda a la policía de vez en cuando; en otros, que el ejército realiza una serie de misiones normalmente asignadas a instituciones civiles. Cada país tiene estructuras y objetivos de defensa ligeramente diferentes, según lo definen las leyes nacionales.

¿A quién le preocupa esta diferencia y por qué? Francamente hablando, no tenemos hoy en día las misiones de defensa que solíamos tener. En el pasado, las disputas y diferencias ideológicas en las fronteras nacionales aumentaban la probabilidad de conflictos estatales, haciendo que la guerra fuera una amenaza posible. En la actualidad, la mayoría de los países en el Hemisferio enfrentan problemas más difusos que afectan a toda población en crecimiento: el crimen transnacional, el tráfico de drogas y de armas, el terrorismo y los desastres naturales. Sin embargo, lo importante aquí es que estas amenazas superan la capacidad de cualquier país a enfrentarlos. El tráfico de drogas es un enorme negocio mundial que abruma a los países pequeños con limitados presupuestos para defensa y orden público, y se ha comprobado que la solución es difícil incluso

para los países más grandes. Los desastres naturales, como terremotos y huracanes, pueden eclipsar las habilidades para enfrentarlos, incluso de las grandes naciones. Además, ni los ejércitos, ni las fuerzas policiales, ni las agencias de respuesta inicial pueden afrontarlos solos.

El 'apoyo del sector de defensa a las autoridades civiles' es una misión con las cuales instituciones de seguridad se ven cada vez más comprometidas, y necesitamos cooperar a un nivel cada vez más alto si pretendemos enfrentarnos a las amenazas actuales para vencerlas. Pero la cooperación internacional no será fácil, ya que las fuerzas armadas y la policía de cada país han evolucionado de diferentes maneras en búsqueda de una modernización de las estructuras de gobierno. Un cambio radical.

El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa es un foro regional de primera importancia del DoD para la formación, investigación, extensión y diálogo de nivel estratégico sobre cuestiones de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental. Como lo da a entender el título, CHDS Regional Insights en español utiliza el acceso exclusivo del Centro con el fin de que los formuladores de políticas y formadores de opinión regionales elaboren oportunos análisis de eventos y cuestiones de la región.

**Autor**

**Stephen C. Johnson** es el Deputy Assistant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs del Departamento de Defensa estadounidense.

**Director: Dr. Richard D. Downie**

**Editor: James L. Zackrison**

**Jefe de Comunicaciones Estratégicas: Martin Edwin Andersen**

CHDS Regional Insights en español publica información original sobre defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o implícitas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del Departamento de Defensa ni de ninguna otra agencia del gobierno de EE.UU. Las publicaciones del CHDS no están sujetas a derecho de autor: las copias se publican en el sitio web del CHDS y están disponibles en forma gratuita en dicho sitio: <http://www.ndu.edu/cbds/CHDShome/>

## COYUNTURA CRÍTICA

Las amenazas no tradicionales de hoy requieren principalmente una respuesta por parte de las agencias de orden público. El tráfico de drogas y otras formas de contrabando son en gran parte asuntos policiales; la respuesta a los desastres naturales depende de las agencias locales de respuesta inicial y de asistencia (bomberos y ambulancias); las pandemias seguramente requerirán la iniciativa de los ministerios de salud pública. En muchos casos, los líderes nacionales son conscientes de la necesidad de sustentar misiones militares y apoyar capacidades para enfrentar las amenazas tradicionales. De hecho, en los casos en que las agencias civiles y a cargo del orden público evidentemente no sean las más competentes (situación que ocurre cuando la policía tiene sueldos bajos y está mal capacitada, y cuando existe poca experticia civil en la administración pública, en las funciones de inteligencia y en el desarrollo de una estrategia nacional), se convocará a las fuerzas armadas para que resuelvan el problema presente.

En los Estados Unidos, la división entre las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y las agencias locales a cargo del orden público, que funcionó bien durante casi 130 años (en ausencia de un ataque en el territorio nacional), dejó al país poco preparado para los ataques del 11 de septiembre de 2001. Hemos cambiado dicha

situación creando puentes de apoyo y cooperación entre las agencias.

Igualmente, en la evolución democrática de América Latina durante los últimos 30 años, los gobiernos comenzaron a separar a las instituciones militares de los líderes o partidos autoritarios y despojarlos de sus funciones en el orden interno. El liderazgo civil ha empezado a suplantar el control militar en los ministerios de defensa y hoy se entiende perfectamente que las fuerzas armadas existen para defender los territorios y tradiciones nacionales. La forma en que esto se hace varía según el país y la subregión dentro del Hemisferio. En Colombia, por ejemplo, las funciones de defensa y seguridad son separadas, pero administradas por un mismo Ministerio de Defensa; en Argentina y Chile, la gendarmería o guardia rural cierra el espacio entre el orden público, la defensa territorial y la defensa nacional; en el Caribe y en algunos países de Centroamérica, la defensa y el orden público se combinan en un sólo servicio. Sin embargo, el nuevo patrón parece ser que en los países más grandes las instituciones de defensa y del orden público están separadas, mientras que en los países más chicos, estas funciones son desempeñadas por un sólo servicio.

Aún así, los ejércitos proporcionan en diferentes maneras capacidades que las agencias a cargo del orden público no

*Las amenazas no tradicionales de hoy en día requieren principalmente una respuesta policial.*

liderazgo civil con apoyo militar para prevenir actividades delictivas.

6. *Los países más grandes deben ayudar a los más pequeños.* Está demás decir esto. Los que tienen medios y recursos deben compartirlos con los países más pequeños para que todos puedan participar en la promoción de la paz y la seguridad en todas partes.

## CONCLUSIÓN

El Hemisferio no es el mismo lugar de 20 o 30 años atrás, cuando unos pocos gobiernos eran democráticos y millones estaban sometidos a guerras fronterizas y conflictos ideológicos. Aún así, seguimos en un mundo de cambio radical. Amenazas nuevas e irregulares atacan nuestras sociedades; amenazas que requieren acción militar y policial, muchas veces trabajando en forma conjunta para derrotar al enemigo. Mientras los soldados deben seguir en-

trenándose para defender la soberanía de su país, también deben ser preparados para apoyar a las agencias civiles en la lucha contra las amenazas naturales y delictivas en forma apropiada y así reconocida por las poblaciones locales. La combinación de funciones de defensa y orden público seguirán variando mucho de país a país y en toda la subregión. Hasta lo que nos sea posible, debemos cooperar por el bien de nuestras sociedades.

## EJEMPLOS DE COOPERACIÓN HEMISFÉRICA DE DEFENSA

Organización de Estados Americanos (OEA)	Caribbean Community Security Commission
Comisión de Seguridad Hemisférica	Caribbean Disaster Emergency Response Agency
Secretariado para Seguridad Multidimensional	Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centro América
Consejo de Defensa Interamericano	Consejo de Defensa de Suramérica
Sistema de Integración Centroamericano	North American Defense Command (NORAD)
Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas	Joint Inter-Agency Task Force – South (JIATF-S)
Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP)	UNASUR

cooperación para trabajar con lo que hay disponible.

Parte de esto se está manejando de manera bilateral y multilateral a través de, por ejemplo, fuerzas de trabajo fronterizas bilaterales entre México y Estados Unidos. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ahora fomenta el intercambio de información entre los ejércitos y las agencias policiales mediante su proceso de Diálogo de Seguridad. En 1997, cuatro presidentes centroamericanos crearon la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas para mejorar la integración de las instituciones de defensa. La Comisión de Seguridad de la Comunidad del Caribe ha desarrollado protocolos para compartir misiones de seguridad en estados isleños de la subregión, como, por ejemplo, la lucha contra las drogas. Todos estos esfuerzos requieren un mayor intercambio de información.

#### SEIS PASOS PARA MEJORAR LA COOPERACIÓN

Aún así, hay muchas preguntas que debemos hacernos, como pronunció el Secretario de Defensa Robert Gates en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Banff, Canadá: ¿Están organizados los gobiernos para apoyar un enfoque más integrales (usando todas las instituciones de gobierno) para enfrentar tales amenazas?

¿Hay experticia civil disponible para desarrollar capacidades en funciones policiales y de respuesta inicial? ¿Existe un marco legal para la recopilación de inteligencia que apoye al orden público, la defensa y los requisitos para el planeamiento a nivel nacional? ¿Están las legislaturas preparadas para apoyar a las fuerzas de seguridad en sus nuevas funciones? En respuesta a éstas preguntas, voy a sugerir seis pasos para alcanzar una mejor cooperación en la seguridad regional.

*La combinación de misiones de las fuerzas militares y policiales varía ampliamente por país y sub-región, y lo continuará siendo en el futuro. Hasta el grado mas posible, debemos cooperar para el bien de nuestras sociedades*

1. *Fortalecer mediante el trabajo conjunto.* Las amenazas actuales son más difusas y complejas que cualquier nación pueda enfrentar sola. El tráfico de drogas es un negocio mundial que usa submarinos, aeronaves, embarcaciones y personas desechables; el tráfico de armas saca provecho de leyes contradictorias, controles de inventarios débiles y fronteras porosas; los desastres naturales con frecuencia sobrepasan las capacidades locales. Como vecinos, debemos cooperar siempre que sea posible. A veces los gobiernos se abstienen de hacerlo porque tienen la idea equivocada de que la cooperación cercenará su soberanía. En realidad, podemos fortalecer el ejercicio del control soberano cuando aceptamos cooperar y así mantener las amenazas lejos de nuestras fronteras.

2. *Respetar las diferencias.* Las fuerzas de

defensa deben cooperar con gobiernos en forma cordial y equitativa para todos. En los Estados Unidos, la *Ley Posse Comitatus* de 1878 prohíbe que los soldados bajo autoridad federal funcionen como autoridad policial dentro del país, aunque pueden proporcionar ayuda a la policía y a las agencias de respuesta inicial bajo circunstancias específicas. No todas las naciones del Hemisferio comparten tales restricciones. Como hemos planteado [en ésta conferencia], los estatutos nacionales, las leyes, las tradiciones singulares, las estructuras de las fuerzas y las misiones institucionales pueden ser bastante diferentes. No debemos tener miedo de cooperar con países que tienen servicios de seguridad que combinan las responsabilidades policiales con las de defensa nacional, aunque en algunos casos los Estados Unidos tenga que limitar su apoyo en una forma u otra. En los lugares donde los ejércitos tienen prohibido ayudar a los órganos de orden público, como en los países del Cono Sur, los Estados Unidos debe respetar tal limitación, aunque al mismo tiempo debe cooperar con apoyo militar a las autoridades civiles.

3. *Maximizar oportunidades de interacción.* Todos saben que el ejercicio es bueno para mantener la salud. De la misma manera, co-patrocinar ejercicios militares con vecinos amigos es una manera de compartir gastos y aprender de los demás. Por

ejemplo, las Fuerzas Aliadas PANAMAX<sup>1</sup> son un ejercicio de entrenamiento anual, conjunto y multinacional del Comando Sur estadounidense, co-patrocinado con el gobierno de Panamá. En 2008, los ejércitos y los civiles de 20 naciones se reunieron en Panamá para intercambiar puntos de vista y simular situaciones que impactan la defensa del Canal. El concepto subyacente fué la cooperación para defender este recurso crucial para el bienestar económico de la mayoría de los estados latinoamericanos.

Los intercambios oficiales y las oportunidades de estudio mejoran el entendimiento mutuo y preparan a las fuerzas para que puedan trabajar en forma conjunta. La mayoría de nuestros países tienen universidades militares que aceptan estudiantes extranjeros; la escuela de guerra de Brasil ofrece un entrenamiento especializado para la supervivencia en hábitats tropicales; en los Estados Unidos, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) del Departamento de Defensa patrocina el diálogo con líderes nacionales mediante seminarios y conferencias sobre temas como planificación de la defensa nacional, carreras civiles en ministerios de defensa y simulacros. De hecho, la mayoría de nuestros países tienen programas que podrían exponer a civiles y personal militar extranjero a valores democráticos e influenciar en manera positiva a los líderes durante sus años de formación. Deberíamos aprovecharlos.

<sup>1</sup> Fuerzas Aliadas PANAMAX es un ejercicio de entrenamiento multinacional anual diseñado para simular la defensa del Canal de Panamá. En 2007, este ejercicio contó con la cooperación de más de 30 buques, una docena de aviones y 7.500 participantes provenientes de 20 países, todos en forma conjunta desarrollando operaciones en tierra, mar y aire respondiendo a varios escenarios de interdicción en alta mar, mando y control, y ayuda de emergencia. Los países representados incluyeron: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Holanda, Panamá, Perú, la República Dominicana, y Uruguay. Observadores incluyeron: El Salvador, México, Paraguay, y el Reino Unido.

4. *Usar foros ya existentes.* Argentina, Bahamas, Belice, Canadá, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá forman parte de un esfuerzo global para mantener las armas de destrucción masiva lejos de terroristas peligrosos, mediante la participación en la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI). La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas ayuda a que los líderes de defensa del Hemisferio se concentren en temas tales como la subordinación a la autoridad civil y apoyo a las reglas democráticas. Como lo sugirió el Assistant Secretary of Defense Paul McHale [en su presentación en esta conferencia],<sup>2</sup> debemos motivar a la Organización de los Estados Americanos para que dialogue sobre la cooperación en cuestiones de defensa en su Comisión de Seguridad Hemisférica e impulsar el seguimiento a través de su Secretaría para la Seguridad Multidimensional y su Junta Interamericana de Defensa, que podrían servir anfitrión a discusiones sobre temas como las respuestas a desastres. Grupos como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), la Comisión de Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el recientemente establecido Consejo de Defensa Suramericano (CSD) deberían participar en avanzar la cooperación subregional.

Los foros funcionales también pueden ser de mucha ayuda. El Comando de Defensa Norteamericano (NORAD) ha unido a Es-

tados Unidos y Canadá en la defensa del espacio aéreo mutuo durante más de 50 años. La Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur (JIATF-S) combina agencias de Estados Unidos a cargo del orden público y agencias militares con personal de enlace de unos 12 países para luchar contra el tráfico de drogas en el Caribe. La Agencia Caribeña de Respuesta de Emergencia a los Desastres (CDERA) de esa región facilita asistencia mutua en respuesta a desastres, y puede dar lecciones sobre el desarrollo de una capacidad de respuesta hemisférica.

5. *Inversión en capacitación civil.* En países donde la policía y las agencias de respuesta inicial son débiles o donde los civiles en la administración pública tienen poca experiencia, los líderes políticos deben comprometerse a mejorar el liderazgo civil y su capacitación. No lograr esto conduce a la dependencia indebida en las fuerzas armadas para luchar contra el crimen, proteger la infraestructura y responder a los desastres; funciones que corresponderían más a fuerzas civiles, capacitadas apropiadamente. Los soldados deben capacitarse con respecto a los derechos humanos, aunque su misión básica de combate los lleva a actuar de maneras que dificultan la atención a los procedimientos que mejor le corresponden al personal policial, como por ejemplo procesar delincuentes y promover la seguridad de los ciudadanos en general. Repito, las amenazas de hoy principalmente requieren

tienen. Por ejemplo, las unidades de reconocimiento militar son absolutamente fundamentales para rastrear a los traficantes de drogas sobre las fronteras y aguas internacionales; las agencias locales de respuesta inicial con frecuencia necesitan aviones de carga, helicópteros y transportes navales para trasladar personal, equipo y abastecimiento a lugares de desastre. En el caso de una pandemia, se pueden requerir soldados para dotar puestos críticos cuando la fuerza laboral del gobierno civil ha sido incapaz.

En algunos países que no tienen ejércitos tradicionales, los servicios de seguridad nacional ven la necesidad de agregar capacidades militares a las misiones, como por ejemplo movilidad aérea, patrulla marítima, búsqueda y rescate y vigilancia fronteriza. Panamá es un ejemplo en donde los servicios de seguridad nacionales fueron recientemente reorganizados para proporcionar una capacidad combinada de patrulla aérea-marítima, además de una nueva fuerza de protección fronteriza nacional.

#### CAMBIOS EN LA NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN

La cooperación ha llegado a ser una forma de superar debilidades en países individuales, especialmente en aquellos en que la falta de recursos es un problema. Sin embargo, en la actualidad, algunas amena-

zas superan la capacidad de cualquier país para afrontarlos, porque los delincuentes se aprovechan de las diferencias en las leyes, de las zonas donde la presencia estatal es mínima y de las fronteras porosas para llevar a cabo su extremadamente lucrativo negocio.

Un reciente recorrido por un cementerio de aeronaves en Guatemala proporcionó pruebas del problema. Vi docenas de aviones tipo jet y turbo-jet dañados en aterrizajes de emergencia por narcotraficantes en una zona selvática ambientalmente frágil. Las autoridades creen que los traficantes transfirieron su contrabando a vehículos terrestres para continuar su camino hacia el norte de México. Mantener el control soberano sobre este territorio no es fácil.

Al otro lado de la frontera de México se encuentran algunas de las provincias más pobres en el sur del estado de Texas. Mientras la policía federal de México persigue en helicópteros a los narcotraficantes que escapan por el Río Grande, la fuerza pública en Texas puede estar a cargo de un sólo alguacil y un ayudante en un único auto patrullero, que pueden estar en otro lado del condado según eventos en su zona de responsabilidad. La situación puede ser el opuesto en otros lugares. El problema es que aunque la eficacia de la seguridad en ambos lados de la frontera puede ser desigual, debemos buscar un modo de

*Cualquier plan que intente asignarle un fin diferente deberá disponer lo necesario para satisfacer la necesidad de una armada por parte del Estado; de lo contrario no obtendrá participación total.*

<sup>2</sup>El texto de la presentación del Sr. McHale será publicado en *CHDS Regional Insights en español* #10, en enero del 2009.