

## El resurgimiento de la cuestión militar en Latinoamérica: los derechos humanos y la protección anticipada\*

Este capítulo intenta contribuir al análisis de algunos aspectos de las políticas de defensa y seguridad regional que tienen impacto directo en la situación de los derechos humanos de nuestros países. Por experiencia sabemos que ciertas alteraciones del orden democrático provocan efectos concretos en la vigencia de los derechos humanos, no sólo por alteración del orden constitucional, sino también por “desnaturalización” del Estado de Derecho, como resulta evidente a partir del análisis de los avances y retrocesos regionales en relación con la separación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad interior.

En la comunidad de Estados, algunos han ido redefiniendo su gran estrategia internacional –esto es, su política exterior y de defensa– para incluir el eventual recurso del ataque preventivo. Ya sea como piedra angular doctrinaria o como dispositivo ad hoc bajo ciertas circunstancias, el uso preventivo de la fuerza está instalándose en el escenario internacional.<sup>1</sup> De hecho, en su versión anglosajona de *preemptive strike*, el ataque preventivo lleva muchos años de existencia. En ese caso, se asume que la inminencia de una agresión sumada

\* Por Juan Gabriel Tokatlian, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

<sup>1</sup> Este fenómeno se da en momentos en que el espectro del uso de las armas de destrucción masiva parece agigantarse. En efecto, en abril de 2007, el prestigioso *Bulletin of the Atomic Scientists* –en consulta con su Consejo de Patrocinadores (que reúne, entre otros, a dieciocho Premios Nobel)– anunció que acercaba a la medianoche la aguja del denominado “reloj del día del fin del mundo” (*doomsday clock*). La revista inauguró el reloj en 1947 con el objetivo de alertar sobre la posibilidad de una hecatombe nuclear. La aguja –que originalmente se situó a siete minutos de las 12– se ha movido más próxima o lejanamente de la hora infausta en dieciocho ocasiones. Cuando en 1991 se cerró la tensa era de la Guerra Fría, la manecilla se ubicó a diecisiete minutos de las 12, el punto más lejano de la hora trágica. En 1995, 1998 y 2002 se fue colocando más cerca de ésta: ahora se encuentra a apenas cinco minutos de medianoche. La eventualidad de una catástrofe mayor preocupa seriamente a la comunidad científica, que convoca a una amplia y activa movilización para evitar un desenlace fatal.

a la evidencia de su factibilidad le permiten al potencial agredido recurrir al uso preventivo de la fuerza en aras de la autodefensa: no es válido dejarse atacar para luego responder, invocando la legitimidad que da el haber sido objeto de una agresión; se puede –y para algunos hasta se debe– tomar la delantera y actuar antes de que se consume el ataque.

En la versión *preventive* –la que en realidad está hoy en el centro de la atención y la alarma mundial–, no interesa tanto ni la inminencia ni la evidencia sino el hecho de usar la oportunidad para atacar a otro país cuando aún está débil, pues cuando sea más fuerte sus presuntos propósitos aviesos lo llevarán a usar la fuerza contra uno. Lo que interesa entonces es precisar una condición (debilidad o fortaleza) y asumir una intención (esencialmente negativa del otro).

Mientras ocurre lo anterior, en la comunidad de actores no estatales crece la inquietud en torno a la militarización de la política mundial y ante el repliegue del derecho internacional. Los nuevos dictados geopolíticos tienden a opacar los graduales avances en contra de las prácticas bárbaras y las tentaciones a favor de la violencia masiva. La tragedia humana en Irak, con cientos de miles de muertos sin que se haya probado la existencia de armas de destrucción masiva; el fiasco sangriento en Afganistán, en gran medida resultado del accionar de la OTAN; la resignación de Europa y los Estados Unidos ante el calvario humanitario en Darfur, Sudán, país en el que China tiene cuantiosas inversiones en hidrocarburos; la patética banalización o negación del Holocausto judío por parte del presidente de Irán, Mahmud Ahmadinejad; los padecimientos sin nombre que vive el pueblo de Palestina; la desatendida crisis humanitaria en Colombia, con más de tres millones de desplazados; el paulatino olvido del *Holodomor* ucraniano y de las recientes matanzas de chechenos; el persistente negacionismo sin costo de Turquía frente al genocidio de los armenios; los crecientes padecimientos de mujeres y niños en diversas situaciones de conflictividad armada interna son sólo algunos pocos ejemplos que ilustran la parálisis y regresión en materia de derechos humanos.

El contraste entre lo que está ocurriendo en el plano de los Estados y de las sociedades en materia de uso de la fuerza y del estatus de los derechos muestra una brecha notoria: mientras un conjunto variado de factores está impulsando el recurso de la fuerza por parte de los Estados, la sociedad civil internacional no ha logrado un consenso actualizado en materia de salvaguarda de los derechos. Para seguir con las dos dinámicas mencionadas: mientras algunos Estados, en el centro y aun en la periferia, estimulan (y hasta validan) el ataque preventivo, las sociedades –en los países desarrollados y en las naciones en vías de desarrollo por igual– no alcanzan a propiciar (ni a legitimar) una protección anticipada. No se necesita creer en teorías conspiratorias o divagar

con escenarios apocalípticos para entender que el antiguo y recurrente asunto de las relaciones cívico-militares está hoy vigente, más como un nuevo problema que como un asunto superado.

### 1. AMÉRICA LATINA Y LA CUESTIÓN MILITAR

Entiendo la cuestión militar en un sentido estrecho; ella remite a la centralidad alcanzada por los asuntos que implican la amenaza y el uso de la fuerza, y la relevancia de un control civil y democrático para evitar costos colectivos de diverso tipo para una nación y asegurar el bienestar de un país.

En nuestra región, la transición democrática, el fin de la Guerra Fría y el papel de los Estados Unidos a principios de los años noventa condujeron a superar muchos de los motivos que históricamente habían llevado a un desmesurado papel de las Fuerzas Armadas en la política interna y exterior de los países. Con grados diversos de efectividad, el control civil sobre los militares fue progresando y las tradicionales hipótesis de conflicto entre naciones vecinas fueron cediendo. Algunos avances y logros –nuevamente, con niveles distintos de consolidación– resultaron ciertos. En algunos momentos de excesiva algarabía durante los noventa se postuló el pleno manejo democrático de los asuntos de defensa, el fin de las rivalidades en la región y el advenimiento de la seguridad cooperativa en el hemisferio.

El contexto actual, sin embargo, exige reubicar la cuestión militar en razón de su potencial impacto sobre la situación de los derechos humanos en la región. Varios indicadores apuntan en ese sentido. Por ejemplo, el golpe de Estado en Honduras y su desenlace resultan importantes.

El golpe de Estado convencional –la usurpación ilegal, violenta, preconcebida y repentina del poder por parte de un grupo liderado por militares y compuesto por las Fuerzas Armadas y sectores sociales de apoyo– fue una nota central de la política latinoamericana y del Tercer Mundo durante el siglo XX. El fin de la Guerra Fría, la ola democratizadora de los años noventa, el avance de la globalización, la gradual reducción de las disputas fronterizas entre países, la creciente interdependencia mundial y las promesas de la integración económica regional parecieron presagiar el ocaso del golpismo en la periferia. Sin embargo, el espectro golpista sigue intacto. Desde 2000 hasta la fecha, se han llevado a cabo veinticuatro golpes de Estado, unos exitosos y otros fallidos, en África, Asia y América Latina y el Caribe. Los dos últimos, en 2009, se han producido en Madagascar y Honduras.

Con el tiempo se fue gestando un *neogolpismo*: a diferencia del golpe de Estado tradicional, el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por

civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, los Estados Unidos) y aspira más a resolver una *impasse* social o política potencialmente ruinosa que a fundar un orden novedoso.

En América Latina ha existido una suerte de “aprendizaje” en materia de golpismo. Por ejemplo, los golpes que se efectuaron en Ecuador –contra Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en 2000– fueron ganando en efectividad y sofisticación al punto que los “*putsch*” cívico-militares fueron, a regañadientes, tolerados y aceptados en la región. No existió una virulencia desproporcionada y las sucesiones presidenciales se encargaron de darles visos de cuasi-constitucionalidad. Washington y Brasilia (en especial, en el caso de Mahuad) no cuestionaron seriamente lo ocurrido, y el Grupo de Río y la Organización de Estados Americanos se desentendieron.

Tiempo después, en 2002, se produjo la fracasada remoción forzada de Hugo Chávez en Venezuela. La región –particularmente la Argentina, Brasil y Chile– reaccionaron de inmediato repudiando el hecho y definiendo lo sucedido como “golpe de Estado”. La Casa Blanca no deploró el golpe; más aún, lo justificó (lo mismo hicieron España, Colombia y el Fondo Monetario Internacional). La administración del presidente George W. Bush actuó como si se tratase de un “golpe benévolo”; es decir, le dio la bienvenida al intento de derrocamiento de un gobierno electo democráticamente ya que los golpistas actuaban en consonancia con las preferencias ideológicas de los Estados Unidos. La coalición cívico-militar venezolana terminó consumando un golpe ortodoxo y autoritario que, no obstante, resultó fallido: el detenido Hugo Chávez retornó a la presidencia.

Dos años más tarde, en 2004, se produjo la salida forzada de Jean-Bertrand Aristide en Haití. Tal como en Venezuela, en el ejemplo haitiano los golpistas insistieron en que había sido el propio Aristide quien había provocado, con su comportamiento, la crisis institucional que llevó a su remoción del gobierno; de ese modo se justificó la destitución del presidente. De hecho, se producía –al igual que en el caso de Chávez, pero esta vez con éxito– una inversión de valores, pues se terminaba responsabilizando a la víctima en lugar de al victimario. La coalición golpista y Washington aprendieron de un error previo en el caso venezolano: en vez de detener temporalmente a Aristide, el embajador de los Estados Unidos puso al depuesto mandatario haitiano en un avión y lo envió a la República Centroafricana, donde se había producido un golpe de Estado en 2002 y el golpista François Bozizé hizo redactar una nueva Constitución y resultó electo presidente en 2003.

Así llegamos al primer golpe de Estado exitoso en Centroamérica en el siglo XXI: el 28 de junio fue derrocado el presidente de Honduras, Manuel Zelaya. El presidente del Congreso, Roberto Micheletti, asumió como mandatario de facto. Los militares irrumpieron en la residencia oficial de Zelaya, lo detuvieron y lo trasladaron a Costa Rica. Los golpistas de la poderosa coalición cívico-militar aprendieron las lecciones de Venezuela y Haití: preservando el funcionamiento del Poder Legislativo y del Poder Judicial, expulsaron del país al mandatario constitucional. Sin embargo, en esta oportunidad el rechazo y repudio general fueron elocuentes. Todo el hemisferio, sus organizaciones políticas, las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las ONG de derechos humanos y gobiernos de diversa orientación ideológica se manifestaron masiva y unánimemente contra el golpe de Estado y en defensa del respeto a los derechos humanos como condición fundamental de la definición de la política exterior de los Estados. Esto fue ratificado el 28 de junio de 2009 con la condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que hizo un llamado urgente a que se restaurara el orden democrático y que se respetaran los derechos humanos, el Estado de derecho y la Carta Democrática Interamericana.

Esta coincidencia de voces fuertemente críticas es muy alentadora. Sin embargo, la tentación del *neogolpismo* regional puede persistir. Los golpistas entonces habrán aprendido una nueva lección: deponer y ejecutar al mandatario en el gobierno, simular que la crisis era de tal envergadura que no había otra opción que remover al Ejecutivo, mantener formalmente las instituciones y esperar hasta que las políticas *antigolpe* de la comunidad internacional resulten improductivas.

Paralelamente, otra señal de preocupación en el área es el incremento de las tensiones regionales derivadas de asuntos distintos de los del pasado reciente. América Latina puede estar deslizándose hacia un peligroso sendero de confrontaciones diplomáticas descontroladas. La región, comparativamente la más pacífica del mundo por la ausencia de guerras internacionales y graves conflictos bilaterales, vive una exacerbación de roces políticos que está conduciendo a la rutinización de una “diplomacia de la escaramuza” en las relaciones entre distintos Estados. Esa forma de diplomacia se caracteriza por la reiterada aparición de “malentendidos insignificantes”, “incidentes circunstanciales”, “entredichos nimios” y “discordias manejables” que, aunque parecen intrascendentes, pueden conducir a disputas efectivas.

La rutinaria y altamente mediática “diplomacia de la escaramuza” avanza en la región a la vista de todos los Estados, pero con escasa reacción de las sociedades. Por ejemplo, con alguna frecuencia surgen altercados fronterizos marítimos o terrestres entre Honduras y Nicaragua. El malestar entre ambos países se ha agravado desde que el Congreso hondureño ratificó un tratado de deli-

mitación marítima entre Honduras y Colombia. Managua, que reclama algunas de esas áreas, ha llevado su querrela contra Colombia a la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

Por otra parte, hoy constituyen un lugar común los gestos ampulosos y el intercambio agravante entre los presidentes de Venezuela y de Colombia, Hugo Chávez y Álvaro Uribe, en razón de cuestiones binacionales vinculadas a la guerrilla, el paramilitarismo, los desplazados, el contrabando, el secuestro, los cuerpos de seguridad, el medio ambiente y el comercio. Prácticamente toda la agenda entre ambos países está atravesada por demandas recíprocas, ambigüedades permanentes y acciones provocadoras. Ello se produce en el contexto de un histórico y delicado diferendo de aguas marinas y submarinas entre Caracas y Bogotá.

Los usuales encontronazos diplomáticos entre Ecuador y Colombia culminaron en la suspensión de las relaciones bilaterales después del ataque preventivo colombiano en territorio ecuatoriano para dar de baja en 2008 a Raúl Reyes, miembro del secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A ello se agrega la tensión producida por las fumigaciones de cultivos ilícitos que Colombia lleva a cabo y que han generado daños en la frontera con Ecuador. Por ello Quito elevó a la Corte Internacional de Justicia de La Haya su reclamo en esa materia contra Bogotá.

Más cercanas en términos geográficos, las desavenencias entre Chile y Perú se han elevado. Por una parte, Lima aduce que la reciente modernización del equipamiento militar chileno es un estímulo para una nueva carrera armamentista subregional y, por el otro, ha llevado a la Corte de La Haya una demanda sobre el dominio de 100 000 kilómetros cuadrados del océano Pacífico. El tema de la salida al mar de Bolivia continúa siendo trascendental en las relaciones entre La Paz, Santiago y Lima.

Las fricciones entre Brasil y Bolivia y entre Brasil y Paraguay en materia energética se han reducido después de momentos álgidos, aunque no necesariamente son tópicos clausurados. En el caso de Paraguay, las periódicas crisis políticas internas y el exiguo control eficaz sobre su porción de la Triple Frontera han conducido a complicadas situaciones con la Argentina y Brasil. La endémica inestabilidad política, la falta de una estructura productiva legal y el potencial contubernio entre intereses mafiosos y terroristas en aquel país podrían conducir a una elevación en los niveles de tirantez entre Asunción y Buenos Aires-Brasilia.

Las divergencias entre la Argentina y Chile en cuanto a la provisión de gas y entre la Argentina y Uruguay respecto de la instalación de la pastera finlandesa Botnia –que está en trámite en La Haya– se suman a la multiplicación de dificultades binacionales relacionadas con la nueva agenda de recursos energéticos, ambientales y marítimos que potencian los encontronazos entre países.

En poco tiempo, Latinoamérica en general y Sudamérica en particular están siendo testigos de un inquietante renacimiento de tensiones bilaterales que se creían superadas por el fin de la Guerra Fría, el fin del militarismo en el hemisferio, el avance de la democracia formal, el auge del mercado desregulado y los tenuous esquemas de integración. A pesar de que los desencuentros entre países son normales, las divergencias en la región tienden a crecer y sus alternativas de resolución son aún incógnitas.<sup>2</sup>

2 Dos dinámicas distintas nos alejan de la necesaria cooperación y nos mueven hacia una potencial conflictividad. Por un lado, resulta pernicioso la primacía exclusiva de la política interna sobre la internacional. Cuanto más inciden las razones de la política doméstica, la lógica electoral de una coyuntura, las urgencias de un determinado régimen, las motivaciones partidistas y la satisfacción de intereses creados de grupos reducidos, más probable resulta que una tensión con una nación, vecina o distante, se torne en una disputa. En la medida en que se carezca de una visión estratégica seria, que no se entienda la compleja política mundial contemporánea y que se tengan conductas externas oscilantes, mayor será la tentación de abandonar el diálogo y la persuasión en las relaciones con otros países. Por otro lado, es negativa la personalización excesiva en los asuntos internacionales. A mayor individualización en materia externa, menor institucionalidad en política exterior. Con más individualización, es más probable la sobreactuación, la grandilocuencia y la tergiversación. La mezcla de estas tres características personales tiende a facilitar la controversia, la intolerancia y la belicosidad en el frente externo. Con facilidad, entonces, es posible transitar hacia relaciones de rivalidad y enemistad, en desmedro de una cultura de amistad y comunidad. El personalismo en política exterior se deriva del personalismo en política interna. Existe un fenómeno que se extiende en la región con matices distintos: la tentación por encumbrar en el poder a nuevos Césares. No se trata de una idea nueva, sino de una práctica que parecía ya superada y que renace con fuerza a lo largo y ancho de América Latina. Ya en 1919 se había publicado con gran difusión continental la primera edición del *Cesarismo democrático* del sociólogo e historiador venezolano Laureano Vallenilla Lanz. Con una racionalidad instrumental, y a favor de un sistema constitucional efectivo –en vez del escrito–, Vallenilla reivindicó para Venezuela la idea del caudillo carismático y gendarme que concentrara el poder político y garantizara un determinado orden institucional. Hoy, a noventa años de aquella obra, pareciera que en América Latina se reactualiza la idea del “buen César” mediante la expansión de una suerte de *neocaudillismo* regional. En efecto, el auge actual de la reelección presidencial en democracia es la nota predominante de los sistemas electorales en el área. En la gran mayoría de las naciones, durante buena parte del siglo XIX y hasta bien entrada la Guerra Fría en el XX, la prohibición de la reelección fue preponderante: los mayores temores que generaba tenían que ver con la eventual perpetuación de los mandatarios y con la proclividad al fraude electoral. La permanencia y la estafa fueron, sin embargo, la marca de los gobiernos autoritarios. En muchos casos del siglo pasado, los golpes de Estado se convirtieron en el mecanismo para que los militares se eternizaran largos años en el poder, proscribiendo y persiguiendo a los opositores. Con la más reciente transición democrática,

Adicionalmente, el papel de los militares en la lucha contra el narcotráfico se ha extendido. La militarización de este combate se convirtió, salvo contadas excepciones (por ejemplo, la Argentina, Chile y Uruguay), en una política usual en Latinoamérica. Aquello que comenzó como una participación episódica y temporal en tareas que competían a la policía y/o a cuerpos de seguridad especializados se fue transformando en una labor constante de las Fuerzas Armadas. La “guerra contra las drogas” se tornó en los años ochenta en una cuestión de seguridad nacional, tanto para los Estados Unidos como para varios países de América Latina y, con ello, la militarización de la lucha antinarcóticos se volvió irresistible. Desde ese momento, se borró la diferencia entre actividades policiales y militares. Después del 11 de septiembre de 2001 y ante el auge de las llamadas “nuevas amenazas” (esa presunta gran amalgama de males: terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico, proliferantes privados de armas de destrucción masiva, entre otros), Washington ya no concibe la diferenciación entre seguridad interna y defensa externa y pretende que los ejércitos del área se transformen en “*crime fighters*”.<sup>3</sup>

Cabe destacar, asimismo, que la “securitización” del tema de las drogas facilitó la militarización de su combate y, en una nueva fase –más reciente– de este desarrollo, contribuyó a la privatización de la seguridad. En América Latina, el caso más próximo de este fenómeno es Colombia. En efecto, compañías estadounidenses como DynCorp actúan en ese país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia. Además, el entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, confirmó la contratación de militares retirados israelíes presuntamente destinados a la identificación y captura de la cúpula de las FARC.<sup>4</sup> En breve, se asiste a una variedad particular de conflicto armado, un conflicto *narcotizado*, internacionalizado y privatizado.

---

que se inicia en los ochenta, las constituciones nacionales y las leyes electorales se fueron modernizando y reformando. Varios mandatarios democráticamente electos de la región impulsaron modificaciones constitucionales para permitir su propia persistencia en el poder y, así, lo que en un momento fue una excepción se convirtió en una rutina: la posibilidad de reelección inmediata o alterna en el marco de sistemas presidencialistas en países con escasa tradición democrática, sociedades desiguales, economías inestables, partidos debilitados, oposiciones fragmentadas e instituciones frágiles. Así, hoy existen en América Latina catorce democracias representativas con reelección, siete consecutivas y siete discontinuas.

3 Véase Kristin Roberts, “U.S. Sees Latin America Armies as Crime Fighters”, en <[http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2007/10/03/us\\_sees\\_latin\\_american\\_armies\\_as\\_crime\\_fighters/](http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2007/10/03/us_sees_latin_american_armies_as_crime_fighters/)> .

4 Véase “De Tel Aviv a Tolemaida”, en <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=105405](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=105405)>.

Ahora bien, en todos los casos de la región en los que se manifestó la militarización de la lucha contra las drogas, los resultados fueron desafortunados en el terreno institucional, así como improductivos en la perspectiva del combate contra el negocio. El efecto de la participación militar en las acciones antinarcoóticos incidió negativamente sobre las relaciones cívico-militares, el estado de los derechos humanos y los grados de corrupción. El papel directo y activo de las Fuerzas Armadas en tareas de erradicación, interdicción, persecución y desmantelamiento no significó un avance promisorio en la dirección de eliminar, o siquiera reducir, el fenómeno de las drogas. Cada cierto tiempo, según el país de turno y en determinadas coyunturas, se anuncian triunfos trascendentales gracias al despliegue represivo militar; sin embargo, al cabo de algunos años, comparando las situaciones históricas y las existentes, y ante la multiplicación de frentes de combate antinarcoóticos, se aprecia que apenas se trataba de triunfos pírricos. En ese proceso, las Fuerzas Armadas como corporación se han vuelto adictas a la “guerra contra las drogas”: se nutren de recursos internos y externos, ganan influencia doméstica y reciben el consentimiento de los Estados Unidos.

Asimismo, la región ha visto en los últimos tiempos un incremento en los presupuestos de defensa y en la compra de armamentos. Ello, en lo que corresponde a Sudamérica, se ha concentrado en los casos de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. Hasta el momento este fenómeno se ha presentado en términos de modernización y no de armamentismo. Lo anterior es más evidente en el Cono Sur que en la región andina. No obstante, en ambas subregiones, los niveles de tensión no son similares: en el mundo andino más que en el sur del continente se aprecia un conjunto de fricciones nuevas y viejas entre los países que puede derivar en distintos dilemas de seguridad.

El dilema de la seguridad expresa una situación en la que su búsqueda por parte de un Estado produce inseguridad en otro, y esto conlleva a que ambos procuren garantizar su propia seguridad individual, con lo que se confirma una relativa inseguridad para las dos partes. Las políticas de defensa basadas casi exclusivamente en la acumulación de poder militar son contraproducentes, pues resulta difícil separar y distinguir la capacidad defensiva de la capacidad ofensiva. Como resultado, el dilema de la seguridad produce una espiral de inseguridad que induce a políticas militares agresivas. La democracia en la región ha sido fundamental para no reproducir las dinámicas geopolíticas del pasado. Sin embargo, el *aggiornamento* en la adquisición de armas en el área no es neutral: puede, en condiciones de mayor fricción, conducir a un rearme descontrolado.

A todo lo dicho, hay que agregar el tema nuclear. No se trata sólo de un mejor y mayor aprovechamiento de la energía nuclear —que es quizás oportuna—, sino del desarrollo de armas nucleares. Referencias hechas por el vicepresidente

dente de Brasil, José Alencar, y por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, han indicado que, al menos, el asunto se ha reinstalado.

Asimismo, se corrobora la perpetuación del conflicto armado en Colombia. En ese sentido, la prolongación del violento enfrentamiento interno incrementa el peligro de una confrontación militar externa. En una detallada investigación de Kristian Skrede Gleditsch, Idean Salechyan y Kenneth Schultz,<sup>5</sup> resulta elocuente la comprobación de la estrecha relación entre los conflictos domésticos y las disputas internacionales. Los análisis sobre el tema relacionan usualmente los conflictos internos e internacionales con dos ideas centrales. Primero, los ataques distractores, es decir, cuando un país con una fuerte confrontación interna recurre a una acción bélica contra otro para distraer la atención doméstica y obtener un eventual dividendo político-militar con su comportamiento. Segundo, los ataques oportunistas, esto es, cuando un país en relativa paz aprovecha la situación de combate interno de su vecino y lanza una ofensiva bélica para obtener alguna ventaja político-militar sobre aquél. Los autores mencionados evalúan los conflictos armados en la periferia y muestran que aquellos dos argumentos no explican suficiente y coherentemente el vínculo entre guerra interna y guerra internacional. Indican tres formas de entrelazamiento entre una y otra que denominan intervención, externalización y efectos de derrame.

En el primer grupo se ubican los motivos y la racionalidad por los que un país apoya a un grupo rebelde en el país vecino. Por ejemplo, existen “guerras mediante sustituto” (*proxy wars*): un país respalda a los insurgentes en una nación atravesada por un conflicto armado para debilitar al país vecino, drenar sus recursos y lograr su superioridad política, militar y diplomática. También hay disputas que obedecen a la naturaleza de los regímenes en cuestión: el soporte externo a la insurgencia se debe a que una administración determinada considera que el gobierno del país vecino que libra el conflicto expresa una ideología hostil y opuesta a sus intereses y perspectivas. También hay conflictos con componentes irredentos: el país próximo apoya a la guerrilla porque ésta opera en un territorio que ese país vecino pretende lograr para sí en un momento futuro cuando la lucha armada cese. Además, existe un sostén externo a los insurgentes porque constituyen parte de una etnia afín y probablemente minoritaria en la nación donde se desarrolla el conflicto armado. Finalmente, existe injerencia en la guerra del vecino como retaliación por su apoyo a grupos armados localizados del otro lado de la frontera.

5 Véase Kristian Skrede Gleditsch, Idean Salechyan y Kenneth Schultz, “Fighting at Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n° 4, agosto de 2008.

La externalización adopta tres formas. Por un lado, un gobierno que afronta un conflicto doméstico cruza las fronteras de su vecino para atacar a los rebeldes que usan los espacios del país colindante como santuario. Por otro lado, un gobierno incursiona y ataca a su vecino como una forma de retaliación y para que éste deje de darles soporte a los insurgentes. La tercera forma de entrelazamiento entre lo interno y lo externo, es decir, el efecto derrame de un conflicto, se manifiesta cuando las acciones de enfrentamiento en un país afectan al vecino en términos de refugiados, daño a la infraestructura e impacto ambiental; así, el conflicto nacional genera dificultades bilaterales que conducen a una exacerbación de las tensiones y a una eventual guerra internacional.

El prolongado e irresuelto conflicto armado colombiano nunca llevó a un ataque distractor de Bogotá contra ninguno de sus vecinos ni éstos jamás emprendieron ataques oportunistas contra el país. Ello se explica, quizá, por la tradición latinoamericana caracterizada por una alta violencia interna pero escasa guerra externa. Nuestra región ha sido históricamente la más pacífica del mundo en términos de confrontaciones internacionales. Sin embargo, la dinámica nacional, fronteriza y regional alcanzada por el conflicto armado, así como los cambios político-militares en Colombia y en la vecindad inmediata, no garantizan que el entrelazamiento entre conflicto interno e internacional sea improbable. Han crecido de modo significativo los diversos efectos de derrame (refugiados, grupos armados parainstitucionales, drogas ilícitas, destrucción ambiental, entre otros) de la confrontación doméstica en los países próximos, en particular en Ecuador y Venezuela. Los casos del secuestro del guerrillero Rodrigo Granda en territorio venezolano a finales de 2004 y la muerte del guerrillero Raúl Reyes en territorio ecuatoriano en 2008 revelan que, por primera vez en décadas, el gobierno colombiano ha asumido los riesgos de externalizar el conflicto interno. La orientación de los actuales mandatarios en Quito y Caracas; el ideal de proyección revolucionaria “bolivariana” en las cercanías; la existencia de intrincadas agendas fronterizas pendientes (por ejemplo, la fumigación de cultivos ilícitos en la frontera colombo-ecuatoriana y el diferendo marítimo colombo-venezolano) en torno a las cuales los vecinos procuran mejorar su posición relativa; las episódicas pulsiones secesionistas (por ejemplo, en torno a la zona desmilitarizada que ocuparon las FARC durante el período del diálogo gobierno-guerrilla en el gobierno de Andrés Pastrana y en cuanto a las manifestaciones surgidas en el estado de Zulia en Venezuela durante los últimos años) en los bordes de estos tres países andinos; las sintonías ideológicas de sectores políticos relevantes en Ecuador y Venezuela con la guerrilla o el paramilitarismo colombianos muestran el grado de intervención de actores externos en el conflicto interno.

En ese contexto hay que ubicar el acuerdo entre Bogotá y Washington para que los Estados Unidos tengan acceso con 1400 hombres (800 militares y 600 contratistas privados) con inmunidad a siete bases militares colombianas. En esencia, el acuerdo se ha presentado en Bogotá como necesaria continuación y complemento de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En Washington como indispensable sustitución de la base de Manta, Ecuador; como localizaciones para llevar a cabo “operaciones contingentes, logística y entrenamiento”, y como puente para expandir el contacto entre el Comando Sur y el recientemente creado Comando Africano, de acuerdo con el lenguaje específico del Pentágono. Se entenderá que las señales que visualiza la región son distintas. Si bien para Bogotá el uso de las bases parece tener un sentido,<sup>6</sup> para Washington tiene otros propósitos: el primero se refiere a argumentos locales, el segundo a argumentos globales; el primero se centra en la lucha antinarcóticos, el segundo en potenciales operaciones de mayor envergadura estraté-

6 El argumento que utilizó el presidente Álvaro Uribe ante los mandatarios de Sudamérica significa algo así como “con cara gano yo y con sello pierde usted”. Bogotá ha venido reiterando internacional y regionalmente que el paramilitarismo está desmantelado por completo; que las FARC se encuentran debilitadas y acorraladas; que el ELN está, a los fines prácticos, derrotado; que el Estado, a través de sus Fuerzas Armadas, recuperó soberanía territorial; que las cifras de decomisos de drogas, extradición de nacionales, erradicación química de cultivos ilícitos son récords que prueban los enormes avances del país. El planteo colombiano es que, como todo va mejor, es hora de incrementar la cooperación militar con los Estados Unidos. Ahora bien, podría decir exactamente lo mismo si todo marchara negativamente o se mantuviera una *impasse* irresuelta. En poco tiempo, bajo cualquier circunstancia, Colombia quería y quiere que haya tropas estadounidenses en sus bases, todo lo cual despertó naturales prevenciones. Por otro lado, los medios de comunicación y especialistas colombianos le fueron dando al debate interno sobre las bases una dimensión y un alcance que tenía menos que ver con algo doméstico vinculado a la lucha antidrogas y más con fenómenos exógenos y regionales. Esa percepción no se creó afuera, sino desde Colombia: los argumentos favorables a las bases se colocaron en términos de los peligros que generan Venezuela y Ecuador para el país, lo cual produjo en la región una mayor intranquilidad respecto de los objetivos político-militares, no ya de los Estados Unidos, sino de Colombia. En vista de lo anterior, la preocupación de Sudamérica con el tema de las bases debe entenderse como algo natural. No hubo exageración ni ningún país –los más comprensivos con Colombia y los menos fraternos– actuó en función de prejuicios. Todo lo que ha venido ocurriendo ha dependido exclusivamente de lo que han dicho y hecho Bogotá y Washington. Más allá del juicio de valor que pueda producir el tema –esto es, ubicarse a favor o en contra del acuerdo bilateral–, la realidad es que la opacidad y las inconsistencias colombo-estadounidenses han conducido a que América del Sur hoy se sienta más vulnerable y alarmada.

gica. Pero sea uno u otro el argumento principal que subyace a este acuerdo, lo cierto es que la posibilidad de una internacionalización cada vez más negativa del caso colombiano no ha decrecido.

Por último, el rol de los militares en la operación de la ONU en Haití no ha variado. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) se estableció en junio de 2004 y consta hoy de 9158 uniformados—7106 soldados y 2052 policías—apoyados por 492 funcionarios internacionales y 202 voluntarios. Después de cinco años de despliegue, y a la luz de los informes oficiales e independientes, pareció posible un cambio en el sentido, la estructura y el alcance de este cometido internacional. En primer lugar, nada justificaba seguir poniendo el caso haitiano en el marco del capítulo VII de la carta de Naciones Unidas. La situación actual en Haití—con sus avances e inconvenientes—no constituye, de ninguna manera, una amenaza a la paz y a la seguridad regional o mundial. Seguir invocando aquel capítulo sólo se entiende como resultado de una involuntaria inercia institucional en el seno del secretariado, de un error interpretativo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y/o de un propósito intencional (simbólico, material, burocrático) de los funcionarios de la ONU. Los haitianos, su Estado y sociedad, no se merecen seguir siendo identificados como un peligro para la comunidad internacional. Si alguna vez una potencial tragedia humanitaria descontrolada pudo ser concebida en clave de amenaza, ese espectro no existe ya. Un huracán produce hoy más estragos que una disputa por el poder y afecta más a los propios haitianos que a los vecinos más próximos, incluidos los Estados Unidos.

En segundo lugar, nada evidenciaba la necesidad de preservar la presente relación entre soldados (77,6%) y policías (22,4%) en el territorio. Los principales problemas del país en materia de seguridad demandan una policía responsable y eficaz y un sistema judicial transparente y operativo. Los militares pudieron haber cumplido un rol en los inicios de la misión, pero ya deben retornar a sus países. Haití requiere de una asistencia masiva para mejorar los sistemas preventivos, disuasivos e investigativos relacionados con el orden público.

En tercer lugar, nada justificaba mantener o multiplicar los aportes no regionales a esta misión. Los informes en el terreno indican que los haitianos se sienten mejor protegidos y más contenidos por los efectivos provenientes del área. Hay soldados y policías de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; soldados de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú; y policías de Colombia, El Salvador, Granada y Jamaica. Contingentes de otros 35 países están presentes, pero en varios casos dificultades de distinto tipo afectan su vínculo con los haitianos. Junto con los miembros latinoamericanos de la misión operan aportes no militares ni policivos de otros países del área, en especial de Venezuela y Cuba. Felizmente, la cooperación intra-latinoamericana a favor de Haití se

desarrolló sin tropiezos y el temor de que el caso haitiano quedase cautivo de las tensiones entre Washington y Caracas jamás se materializó.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad de la ONU optó en octubre de 2009 por preservar por un año más la misión en el marco del capítulo VII y decidió reducir las tropas en 120 hombres, mientras aumentó el mismo número el total de policías. En este tiempo la dimensión militar de la misión haitiana no se ha alterado.

## 2. A MODO DE CONCLUSIÓN

La primera década del siglo XXI muestra signos distintos a los de la última década del siglo XX. Esto es evidente en el terreno global y en el campo regional. Un asunto no suficientemente tratado es el retorno en América Latina, y en el marco de una compleja y contradictoria situación mundial, de la cuestión militar. La yuxtaposición de un incipiente *neogolpismo*, de crecientes tensiones diplomáticas de nuevo tipo entre los países del área, de una ascendente militarización de la lucha antidrogas, de un incremento en las compras de armamentos acompañado de una reintroducción del tema nuclear, la notoria internacionalización del conflicto armado de Colombia y la persistencia del componente militar de la misión en Haití configuran un panorama que merece más atención. En el futuro inmediato surgirán nuevos desafíos y mayores exigencias para el control civil de los militares y en términos de la necesidad de una política democrática más efectiva en cuanto a la defensa externa y la seguridad interna.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, y no sólo en vista de lo que acontece en la región sino también en el mundo con la expansión del ataque preventivo, se torna imperativa una estrategia de protección anticipada para las personas. Todo sugiere que, en el plano regional y en el global, la defensa de los derechos humanos debe orientarse tanto a mejorar la justicia transicional como a adelantarse a la eventualidad de nuevas modalidades de violación. Esto no es, por supuesto, sencillo. Pero América Latina, en general, y la Argentina, en particular, con sus experiencias traumáticas en materia de derechos humanos, tienen que reforzar su vigilancia y acción porque la cuestión militar está aquí para quedarse.