

Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional

Sonia Alda Mejías | Investigadora asociada, Real Instituto Elcano | @soniaaldamejias


Tema

Las últimas decisiones tomadas en Argentina y Uruguay señalan la asunción de nuevos roles de sus fuerzas armadas, entre ellas contribuir a la lucha contra narcotráfico. Ambos países así se suman a la tendencia generalizada de toda América Latina respecto a unas fuerzas armadas cada vez más alejadas de su función principal, la defensa de la soberanía nacional frente a otro Estado.

Resumen

La excepcionalidad de Argentina, Uruguay y Chile, como países que habían restringido el papel de sus fuerzas armadas a la defensa exterior, cada vez tiene menos vigencia.

En Argentina y Uruguay se están dando firmes pasos para asignar nuevos roles a las fuerzas armadas en el ámbito interno bajo la amenaza que supone el crimen organizado y su principal actividad, el narcotráfico. Mientras que en toda la región los militares se encuentran implicados en esta misión, desde hace más de una década en estos tres países se mantenía una nítida diferenciación entre la seguridad interior y exterior. De acuerdo a la misma, la misión de las fuerzas armadas estaba restringida a este último ámbito de seguridad.

La pregunta es cómo y en qué medida se va a desarrollar el proceso de adaptación necesario que exige la dedicación de las fuerzas armadas a estas tareas, ya que dichas misiones no se corresponden con la formación que reciben estas instituciones, preparadas para enfrentarse a ejércitos, no a criminales.

En realidad, la asignación de estas misiones a las fuerzas armadas no deja de confirmar la necesidad ineludible, aunque ningún país lo haga, de plantearse un debate harto complejo en relación al papel actual de sus instituciones armadas y su identidad futura a medio y largo plazo. El debate es imprescindible ya que se están manteniendo y financiando unas instituciones para asegurar la soberanía e integridad del territorio nacional ante un actor estatal, pero se están empleando para otros cometidos sin la transformación que ello exige.

Análisis

La separación estricta entre seguridad interior y exterior en Argentina

No hay un solo gobierno en América Latina que no se pregunte cómo combatir el crimen organizado, principal amenaza a la que se enfrenta, en mayor o menor medida, toda la región. Ciertamente, el grado de implantación de este actor es diferente según los países, pero en mayor o menor medida es el principal problema de seguridad en la región en este momento. Dichas redes criminales tienen la capacidad de controlar áreas de territorio, corromper a las autoridades y disfrutar de importantes márgenes de impunidad gracias a la corrupción.

Ante la dimensión adquirida por la violencia y la actividad criminal, la respuesta de la mayoría de los países ha sido fundamentalmente represiva. Para ello, cuando la policía se ha encontrado desbordada, han recurrido a las fuerzas armadas (FFAA) para reprimir las organizaciones criminales.

Este recurso a las FFAA se ha justificado clasificando estas nuevas amenazas en un escenario de inseguridad donde ya no es posible establecer un espacio de seguridad interior y exterior. Este nuevo espacio es un área gris en la que han acabado por confluír militares y policías realizando las mismas misiones, pero con competencias legales, formación y entrenamiento dispares.

En este caso, Argentina, junto a Chile, se contemplaba como la excepción. En ambos países el marco legal a partir de la transición democrática ha asegurado una nítida separación entre ambos espacios de seguridad, asignando a las FFAA la defensa del territorio nacional ante una agresión externa de otro actor estatal.

Sin embargo, la intención en Argentina y Uruguay de implicar a los militares en el combate contra el narcotráfico pone de manifiesto el irreversible proceso de transformación de las FFAA, dedicadas cada vez más a tareas para las que no han sido diseñadas. Teniendo muy presente que Argentina además dispone de una fuerza que no tienen la mayoría de los países latinoamericanos, la Gendarmería, una policía con estatus militar que por su doble naturaleza es la más idónea para combatir el crimen organizado.

El apoyo de las FFAA en las fronteras para el control del narcotráfico marcaría la reorientación definitiva de las instituciones argentina y uruguayas que, en realidad, desde hace algunos años, se encuentran cada vez más volcadas no en la tarea principal sino en otras subsidiarias, como son el desarrollo nacional, el apoyo en desastres naturales y la protección civil y del medio ambiente.

A través de los cambios que se están dando en los nuevos roles asignados a las FFAA, en ambos países conviene plantearse cómo lo van a llevar a cabo. En el resto de la región, la asignación de nuevos roles no ha implicado la necesaria transformación que exigen estas fuerzas, máxime cuando esta misión, junto a otras, pese a seguir estando calificadas como “secundarias” o “subsidiarias” de hecho son las principales tareas desempeñadas por los militares. Esta cuestión tiene importantes implicaciones para la

identidad de las instituciones armadas e impide una respuesta eficiente y eficaz por parte de las mismas, ya que siguen siendo formadas, entrenadas y equipadas para la defensa de la soberanía nacional.

No deja de llamar la atención esta reasignación de roles militares en Argentina y Uruguay, ya que para muchos ciudadanos la restricción de las misiones de las FFAA a la defensa nacional y el control civil han sido, para muchos ciudadanos, una de las señas de identidad de la fortaleza de sus democracias. Es esta una convicción bien fundada ya que el desempeño de varias misiones puede tener consecuencias negativas, como la desprofesionalización de su personal y el desgaste de equipos y medios en funciones que no son principales, así como el riesgo de aumentar espacios de autonomía corporativa y en consecuencia el debilitamiento del debido control civil, exigencia fundamental en regímenes democráticos. Por no mencionar el aumento de violaciones de los derechos humanos por parte de las FFAA o el aumento de la corrupción al realizar misiones para las que no están preparadas y entrar en contacto con el narcotráfico, tal como ha ocurrido ya en diferentes países de la región.

A estas alturas, cuando incluso Argentina y Uruguay también están reorientando las misiones de sus FFAA, posiblemente no tenga sentido estar reivindicando la separación entre seguridad interior y exterior. Ese debate, en la actualidad, está desfasado. Pese a la insistencia de la mayoría de los gobiernos en que estos nuevos roles son temporales, no parece que la situación vaya a revertirse. Llama la atención que desde hace más de 10 años los sucesivos gobiernos mexicanos hagan esta afirmación, cuando la principal misión de sus FFAA son las tareas policiales y no parece que vayan a dejar de serlo, cuando menos en el mediano plazo. Siendo así, y considerando las implicaciones que puede tener el empleo de las FFAA en estas misiones, es imprescindible abrir un debate sobre cómo y cuánto han de transformarse y hasta dónde se debe llevar esta transformación para evitar las consecuencias contempladas tanto para estas instituciones como para las propias democracias latinoamericanas.

De ahí la pregunta formulada sobre el cómo, ya que esta cuestión no se ha discutido ni puesto en práctica. La reasignación de misiones a las FFAA no ha ido acompañada de un cambio en coherencia, doctrina, formación y equipamiento.

La difuminación de la frontera entre seguridad interior y exterior

El gobierno argentino acaba de aprobar el Decreto 683, modificando el 727, de 2006, que taxativamente prohíbe la intervención de las FFAA en el ámbito interno. Frente a este planteamiento, la propuesta es la colaboración, en principio logística, de las FFAA en el combate contra el crimen organizado en la frontera norte del país.

Esta propuesta, convertida en ley, ha encendido la voz de alarma para la oposición. Desde hace 30 años se ha mantenido un consenso generalizado en restringir la misión de los militares a la defensa nacional, ante la amenaza de otro Estado. Los motivos han sido fundamentalmente dos, íntimamente relacionados. El primero, impedir la participación de los militares en la seguridad interior, ya que se asocia a las violaciones masivas de los derechos humanos que tuvo lugar durante el período dictatorial. El segundo, consolidar el control civil ya que, con la restricción a la intervención en

seguridad, se bloquea la posibilidad de conceder más competencias que deriven en espacios de autonomía y en última instancia que favorezcan la intervención en el ámbito político.¹

Los mismos precedentes históricos, la dictadura militar y la violación de derechos humanos, así como el control civil, han sido las principales motivaciones desde la transición que han restringido la actuación militar a la misión de la defensa exterior en Uruguay. Bajo este planteamiento se ha justificado la contribución del país a la seguridad internacional a través de la particular dedicación del ejército uruguayo a las misiones de paz internacionales.

El ejemplo de la legislación argentina puede ejemplificar la distinción realizada entre misión principal y subsidiarias, mediante la cual se ha separado taxativamente la seguridad interior y la exterior y se ha asignado, en ambos países, está última a las FFAA. Este planteamiento está explícitamente señalado en el Decreto 727, donde se señala como misión principal de las FFAA “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal” y como “misiones subsidiarias” otras cuatro:

1. Operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
2. Operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior.
3. Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
4. La construcción de un sistema de defensa subregional.

Lo cierto es que, en efecto, pese al consenso mencionado, desde la década de los 90 y en diferentes momentos se ha sido cuestionado el papel de las FFAA, tanto desde el ámbito parlamentario como gubernamental, proponiendo la implicación de los militares en la lucha contra las nuevas amenazas.

Tampoco la propuesta del presidente Macri es un cambio tan radical. No hay que olvidar que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, mediante el aumento de misiones subsidiarias, ha ido contribuyendo a aumentar la presencia militar en el ámbito interno y, en consecuencia, a diluir la separación entre seguridad interior y exterior. Desde 2013 se potenciaron las misiones relacionadas con el apoyo a comunidades en situaciones de vulnerabilidad y/o de catástrofes naturales, la participación en obras de infraestructura y en proyectos de desarrollo científico y tecnológico, y las tareas de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte.

En relación concretamente con el tráfico de drogas, ya en 2011 los Operativos Escudo Norte y Fortín I y II encargados a la Fuerza Aérea fueron un paso mediante el cual comenzó a transitarse en esta dirección. El objetivo fue reforzar la vigilancia y el control

¹ Documento colectivo (2016). La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas. CELS, CONVERGENCIA XXI e ILSED.

de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las fronteras del norte argentino con apoyo militar. Así, los radares y recursos militares proporcionarían información sin realizar tareas de análisis de los datos recabados, de acuerdo con la reglamentación existente. El paso siguiente fue en 2013, cuando se amplió el despliegue terrestre con el envío de efectivos del Ejército en tareas no específicas de vigilancia de fronteras.

Este primer cambio fue la base para dar un paso más mediante el decreto del presidente Macri de enero de 2016, en el que declaró la emergencia de Seguridad Pública. En este mandato presidencial se reformuló el Plan Escudo Norte, denominado a partir de entonces Plan Fronteras. Se trató de reforzar el combate a los tráficos ilícitos como el narcotráfico y para ello se incorporó la posibilidad de que la Fuerza Aérea interceptara aviones civiles e incluso pudiera derribarlos una vez declarados “hostiles”, aunque como medida excepcional.²

Todos estos cambios han llevado a la situación actual, donde desde el mes de abril se está elucubrando sobre las intenciones del presidente Macri es derogar el decreto 727 o mantener la presencia de militares en las fronteras bajo el mismo marco legal. Lo que parece evidente, en cualquier caso, es que se ha iniciado un proceso de reasignación de misiones en Argentina y que están relacionadas con la seguridad interior.

En Uruguay se encuentra en el Senado un proyecto de Ley, ya aprobado por la Cámara de Representantes, para desplegar a las FFAA en la frontera con el fin de contribuir a la lucha de “amenazas transnacionales”, con la particularidad de asignar al ejército la capacidad de detener a alguien en caso de delito flagrante. Es esta una competencia que no tienen las FFAA de los países de la región donde realizan misiones netamente policiales. La frontera se considera una franja de 20km, sin incluir centros urbanos. Según el proyecto, en su artículo 3, quedan comprendidas como tareas:³

- a. Patrullaje.
- b. Identificación de personas y control de vehículos.
- c. Detención en caso de flagrante delito.

La otra misión que ya están desempeñando las FFAA uruguayas es la custodia del perímetro de los centros penitenciarios, otra misión ajena a las tareas militares y de carácter policial.

Confirmado el proceso de asunción de nuevos roles de las FFAA, cabe pensar en las necesidades de transformación esenciales que se precisan para llevarlas a cabo. Lo acontecido en el resto de los países latinoamericanos es que las FFAA llevan contribuyendo desde hace una década al combate contra el crimen organizado, y el

² Decreto 228/2016, “Declárase la Emergencia de Seguridad Pública”, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>.

³ “Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes”, 8/V/18, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/3986820.PDF>

narcotráfico en particular, pero como una fuerza preparada para la defensa de un enemigo exterior.

De la misión principal a las subsidiarias: un cambio en la jerarquía de las misiones

Una de las principales complejidades que entraña la situación de inseguridad actual es su carácter de transición. En este momento no se descartan las posibilidades de conflictos interestatales, pero además se han sumado los intraestatales. La convivencia de ambas amenazas, sin embargo, no significa que se perciban con la misma intensidad. Desde hace años, la percepción de gobiernos y ciudadanos es que las guerras son improbables, mientras que los conflictos intraestatales han adquirido una dimensión inusitada en la región y dominan el escenario de inseguridad, hasta el punto de llegar a desbordar a la mayoría de los Estados. Pese a ello, ningún Estado renuncia a sus FFAA ni tampoco a su principal misión. De hecho, así consta en los textos constitucionales y así, de acuerdo a esta misión, las FFAA se estructuran, determinan su formación y entrenamiento y programan su presupuesto.

En este punto es donde se genera una contradicción. Dada la posibilidad “remota” de un ataque externo, las FFAA se emplean para todas las contingencias graves que se presenten. De esta forma, las FFAA no sólo tienen asignada la tarea de apoyar a la lucha contra el crimen organizado sino también las más variopintas y diversas misiones. Esta pretensión multifuncional para las FFAA ha dado lugar a formulaciones en este sentido, siendo el ejemplo del Ejército colombiano el más avanzado en este respecto, con un concepto de “fuerza multimisión”.

No puede dejar de mencionarse la experiencia chilena, en el que a pesar de mantener en sentido formal y real como principal tarea la seguridad externa, el desarrollo del concepto polivalente le ha permitido también potenciar otras tareas subsidiarias de manera destacada. En este caso, no hay participación ni apoyo al combate contra el narcotráfico pero se considera trascendental la contribución de las FFAA ante los desastres naturales.

De esta forma, las múltiples misiones subsidiarias, entre ellas combatir el narcotráfico, ocupan todo el esfuerzo realizado por las FFAA en la región, mientras que la misión principal ha quedado relegada pese a seguir reconociéndose como tal. Quizá este sea el subterfugio empleado para no afrontar los cambios que implica reestructurar las FFAA, pues sería de gran complejidad y de diversa naturaleza.

Cómo transformar las FFAA, de acuerdo a sus nuevos roles

El gobierno uruguayo y el argentino no han mencionado específicamente esa cuestión y quienes parecen más preocupados por ello son las propias FFAA, que han afirmado la necesidad de realizar un proceso de adaptación. Si tenemos en cuenta el precedente regional, en realidad no hay propuestas concretas que formulen un plan de transformación global y aclaren la identidad de las FFAA.

En otras palabras, estos nuevos roles se están formulando sobre la marcha, de manera improvisada y, lo más grave, sin regulación alguna. En este momento, y ante la situación

de hecho existente, el debate debe centrarse en esta cuestión, ya que tiene importantes implicaciones para las fuerzas armadas, para la ciudadanía y para el propio marco democrático. Seguir insistiendo en la dedicación de los militares a la seguridad exterior, aunque sea la situación idónea y preferible, no es la real. Quizá la insistencia en la misión principal sea un subterfugio para no afrontar dicho debate. Las declaraciones recientes del presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, son muy significativas al respecto y en última instancia eludirían la necesidad de abordar esta cuestión. En el mes de mayo afirmó que la misión de las FFAA es “cuidar de la soberanía y la integridad” y no “patrullar las calles”. Aún fue más categórico cuando dijo “los militares tienen que cumplir su función y la Policía la suya”. De esta manera respondía a las demandas de sectores de la oposición y de la intendencia del Departamento de Lavalleja (sureste del país) que, ante la alarma generada por la violencia criminal, solicitó la presencia del Ejército en las calles.⁴

Ciertamente así debería ser, pero no parece muy coherente con conceder, al mismo tiempo, la capacidad al Ejército incluso de realizar una detención en la frontera, función netamente policial y para la que es preciso tener determinada formación y entrenamiento, como propone el proyecto de ley comentado. En el mismo sentido cabría la custodia de cárceles. El hecho de que las FFAA no estén patrullando las calles no significa que los militares no estén llevando a cabo cometidos policiales. Las tareas realizadas y por realizar ya exigirían un proceso de transformación que no puede eludirse afirmando que la tarea principal de las FFAA es la defensa de la soberanía nacional y que se consideren distintas y “excepcionales” otras tareas tan policiales como patrullar las calles. Bajo esta excepcionalidad se han hecho cotidianas el combate al narcotráfico y otras tareas meramente policiales en el resto de la región y no se ha abordado la necesaria transformación de las FFAA. No pueden eludirse por más tiempo las implicaciones que tienen la militarización de la seguridad interior y la “policilialización” de las FFAA.

El presidente Macri ha anunciado la publicación de un plan de reforma de las Fuerzas Armadas, necesario para hacer posible la contribución de las FFAA a la seguridad interior. En realidad, la reforma anunciada no es sólo para esta tarea, sino para otras muchas, desastres naturales, participación en Naciones Unidas, desarrollo nacional o industria, entre otras. Lo que no deja de reproducir la idea de fuerzas militares multimisión o multirol, como se está anunciando en toda la región. Para ello ha contemplado la necesidad de un “cambio profundo”,⁵ pero como en el resto de la región, aún está por especificar. Por el momento, ese cambio profundo no ha tenido lugar. Las Fuerzas Armadas, en América Latina, continúan teniendo como misión principal la defensa exterior, pero su ocupación principal son las subsidiarias, sin la formación y el equipamiento necesario. Cabe esperar, si se repetirá esta situación en Uruguay y Argentina.

⁴ “Presidente uruguayo asegura que los militares no deben patrullar las calles”, *La Vanguardia*, 7/V/2018, <http://www.lavanguardia.com/politica/20180507/443361799856/presidente-uruguayo-asegura-que-los-militares-no-deben-patrullar-las-calles.html>.

⁵ “Macri anunció el plan de reforma de las FF.AA.: «Es importante que puedan colaborar con la seguridad interior»”, *La Nación*, 23/VII/2018, <https://www.lanacion.com.ar/2155544-macri-anuncio-el-plan-de-reforma-de-las-ffaa-es-importante-que-puedan-colaborar-con-la-seguridad-interior>

Conclusión

Las misiones que desde hace más de una década desempeñan las FFAA, ahora también en Argentina y Uruguay, se llevan a cabo sin ningún tipo de regulación legal. Esto significa que desde hace una década los ciudadanos están desprotegidos ante la actuación de estas fuerzas de seguridad y que éstas, a su vez, carecen de toda protección legal en el desempeño de las tareas policiales encomendadas. El único caso claro es el mexicano. La ley de Seguridad Interior, aprobada recientemente por el Congreso, tuvo como intención inicial regular el desempeño de estas misiones; sin embargo, el resultado no ha sido el deseado. La preocupación por la protección legal de los militares, un aspecto justificado, ha dejado a su vez desprotegidos a los ciudadanos, al otorgar espacios de actuación militar y competencias sin los mecanismos de control y fiscalización necesarios.

Otro ejemplo es el uruguayo. El gobierno ha presentado un proyecto de ley en buena parte para proporcionar protección legal a los militares desplegados en la frontera. Sin embargo, la capacidad otorgada para llegar incluso a la detención, en un acto *in fraganti*, no ofrece muchas garantías, al dejar mucho margen de interpretación a profesionales que no han recibido formación policial. No hay que olvidar que las FFAA no han sido entrenadas para desempeñar estas tareas, lo que resta eficacia a los esfuerzos realizados por la institución militar y además aumenta los riesgos de violación de derechos humanos.

Es trascendental regular el funcionamiento de cualquier institución integrada en una democracia, máxime cuando ésta no deja de acumular misiones y competencias, como es el caso de las FFAA. Este recurso a los militares, aun para tareas que no le son propias, no sólo en seguridad interior sino en sanidad, educación e infraestructuras, acaba generando una dependencia que no es saludable en democracia. Ante esta “dependencia” existe el riesgo de sobredimensionar el poder militar corporativo.

La otra cuestión es la desprofesionalización de las FFAA. ¿Cómo se puede definir una fuerza que ha dejado de dedicarse a su tarea principal y se encuentra desbordada por el desempeño simultáneo de otras, de diferente naturaleza? Es preciso un debate más amplio y complejo que tiene implicaciones políticas, corporativas e incluso estratégicas que son ineludibles. La incorporación de las FFAA a tareas policiales implica diseñar un tipo de fuerza necesariamente distinta a la tradicional. Se requiere un proceso de transformación que lleve consigo, en primer lugar, acordar qué misiones deben realizar estas nuevas FFAA, ya que parece difícil lograr un cuerpo de seguridad dedicado a “todo”. Esta aspiración sólo conduciría a un proceso de desprofesionalización, riesgo que, de hecho, existe en la actualidad.

Una vez acordada tan trascendental cuestión, se iniciaría otra etapa centrada en el diseño y planificación del mismo proceso de transformación que garantice que la doctrina, la formación, el adiestramiento, los recursos y el equipamiento militar estén de acuerdo con el modelo de fuerzas decidido. El marco legal para regular la actuación, las competencias y la fiscalización de estas fuerzas es un proceso trascendental y paralelo al descrito. Todas estas cuestiones siguen pendientes y urge resolverlas.

Esto es lo que está ocurriendo o puede ocurrir en América Latina, según los países, y convendría que Uruguay y Argentina tuvieran en cuenta dichas cuestiones para no repetirlas.