

# LOS PAÍSES

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS

# Realidad, dilemas y desafíos de las misiones militares

**Dolores Bermeo** | Doctora en Seguridad Internacional

**Nathalie Pabón Ayala** | Magíster en Asuntos Internacionales

América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones, afrontan un entorno estratégico cambiante, sin embargo observamos dos cuestiones con afectación directa a la seguridad de las poblaciones frente a las cuales las fuerzas militares participan activamente, esto es frente a la violencia criminal y en respuesta a los desastres ocasionados por fenómenos naturales y riesgos antrópicos.

## Fuerzas militares en operaciones de respuesta ante desastres

Inicialmente se considera oportuno entender el alcance de la terminología. Por ejemplo, la *gestión del riesgo de desastres* es entendida como “la aplicación de políticas y estrategias de reducción de desastres para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir el riesgo de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de pérdidas por desastres”<sup>1</sup>, por lo cual involucra a diferentes sectores y actores que gestionan las políticas y estrategias orientadas a implementar las medidas preventivas, de mitigación a fin de reducir el riesgo. Mientras que la *gestión de desastres* es considerada como “la organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres”<sup>2</sup>, el término gestión de emergencias es también utilizado para referirse a la gestión de desastres.

Según el reporte el “Estado del clima en América Latina y el Caribe” presentado este año, la región de las Américas fue la segunda región más afectada por desastres en el 2023. En América Latina y el Caribe ocurrieron 67 desastres siendo las inundaciones y las tormentas las de mayor frecuencia e impacto con un 55% y 22% respectivamente causando el 69% de las víctimas mortales. El impacto del cambio climático es uno de los factores de la ocurrencia de desastres, al respecto las previsiones sobre los riesgos globales según el Reporte Global de Riesgos, presentado en enero de 2024 por el Foro Económico Mundial, indica que los eventos climáticos extremos ocuparán el segundo

puesto de los riesgos en los próximos dos años. Mientras que en un plazo de 10 años los riesgos ambientales figuran entre los primeros cuatro puestos: 1) eventos climáticos extremos; 2) cambio crítico en los sistemas terrestres; 3) pérdida de biodiversidad; y 4) colapso de los sistemas y escasez de recursos naturales.

En el marco de la gestión de riesgos a nivel estatal se observa que en América Latina y el Caribe existen mecanismos de gestión de riesgos y de atención de desastres que funcionan en base a lineamientos normativos que definen sistemas institucionales inter agenciales para coordinar la respuesta, desde el momento en que ocurre el hecho hasta la fase de recuperación. Sin embargo, se observa también que la fase de alerta temprana, prevención y mitigación es un área que requiere ser fortalecida. Mientras que en la fase de respuesta, la actuación de las fuerzas militares se está consolidando en la región, particularmente por sus capacidades logísticas y organizativas, en algunos casos se considera como una de las misiones por cumplir en apoyo y coordinación con entes civiles.

Un ejemplo sobre este rol que están asumiendo las fuerzas militares en la gestión de emergencias es la actuación durante la pandemia mundial ocasionada por el COVID-19, que demostró un eficiente protagonismo de las fuerzas militares para asistencia en salud, distribución de alimentos y/o agua potable, mantenimiento del orden público y apoyo a cumplimiento de medidas de aislamiento, control de fronteras, operación y logística.

Respecto a la cooperación a nivel regional existen algunos mecanismos para el manejo de desastres y gestión del riesgo que brindan orientaciones y promueven estrategias de coordinación entre los actores civiles y militares con un claro objetivo de protección de las personas y sus bienes, como el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC), el Comité Andino de Prevención de Desastres (CAPRADE). Así como el Mecanismo de Cooperación en Desastres (MECODE) creado en el marco de la XIV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), cuyo objetivo es promover

<sup>1</sup> Ver la terminología utilizada por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Disponible en <https://www.undrr.org/terminology>

<sup>2</sup> *Ibidem*.

información sobre las capacidades de respuesta a desastres en la región, así como la coordinación de la respuesta a través de la realización de ejercicios de asistencia humanitaria en caso de desastres (MECODEX).

### Fuerzas militares en operaciones de orden interno

La criminalidad transnacional organizada es una tendencia y a su vez una amenaza que está erosionando la capacidad de los Estados en garantizar la seguridad. El escenario que experimenta la región comprende una diversidad de actividades y actores criminales, los cuales están interconectados y son de carácter transnacional. Entre los mercados criminales de mayor incidencia, además del comercio de cocaína, se encuentran el tráfico de armas, de personas y los delitos ambientales, entre otros.

En ese contexto y partiendo de la concepción que la razón y deber del Estado es la de garantizar la seguridad de las poblaciones, una cuestión que merece particular atención se refiere al uso de la fuerza, puesto que en países con altos niveles de violencia ocasionados por grupos y actores criminales, las fuerzas militares por mandato gubernamental y en coordinación con las fuerzas policiales, ejercen operaciones de contención de la violencia con la posibilidad de utilizar la fuerza, lo cual plantea diversas cuestiones referentes al marco jurídico aplicable. Puesto que el uso de la fuerza en el plano interno es de carácter excepcional<sup>3</sup> y el uso intencional de armas letales está permitido solo cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.<sup>4</sup>

En este sentido y en vista de que la preparación militar está orientada particularmente para el uso de la fuerza letal, es pertinente conocer cuáles son los mecanismos previstos para guiar la actuación militar en escenarios en que se requiera el uso de la fuerza a nivel interno, así como conocer el marco jurídico aplicable y los protocolos y directrices que han sido desarrollados para el efecto. Una de las cuestiones por observar es si en escenario de violencia generalizada contra la población se justifica la búsqueda de opciones legales que posibiliten la planificación y conducción operacional bajo un marco jurídico apropiado, que garantice el accionar de las fuerzas en acciones orientadas a proteger a las poblaciones.

Un caso de estudio a observar es el reconocimiento por Ecuador de la existencia de un conflicto armado no interna-

cional (Decreto Ejecutivo No.111), que considera a 22 grupos de crimen organizado transnacional como parte en el conflicto, con lo cual el marco legal que regularía el empleo de la fuerza sería en principio el Derecho Internacional Humanitario (DIH), puntualizando que la aplicación de los Derechos Humanos no cesa en el contexto de un conflicto armado. En ese sentido dichos grupos podrían, por un lado, ser considerados como objetivos militares legítimos de acuerdo al DIH y por otro estar sometidos a la legislación interna, por lo cual el uso de la fuerza en el contexto del conflicto estaría simultáneamente regulado por el DIH y por el ordenamiento interno que regula el mantenimiento del orden. Sin embargo, la aplicación simultánea de los dos paraguas legales podría acarrear complicaciones operativas y legales al momento de determinar el uso de la fuerza contra objetivos militares legítimos en el contexto del conflicto armado no internacional.

### El desafío

Frente a las operaciones destinadas a seguridad pública es oportuno reconocer la existencia de un dilema de actuación, puesto que, si bien las fuerzas militares actúan por disposición gubernamental, dichas decisiones políticas pueden afectar la institucionalidad de la defensa y su credibilidad en el futuro, de ahí que es fundamental promover la supervisión civil de las decisiones y actuaciones que se ejecutan al respecto.

Sobre la actuación militar ante desastres y/o emergencias, en algunos casos es considerada como vital principalmente cuando la magnitud de los eventos ponen en peligro a las poblaciones. Sin embargo, estas operaciones de asistencia humanitaria deben ser en apoyo a las entidades civiles y enfocadas estrictamente a la fase de respuesta de desastres. Por otra parte, promover el fortalecimiento de las capacidades civiles debe ser una de las prioridades de la gestión gubernamental, más aún ante los escenarios de riesgos y amenazas derivados del cambio climático.

Ante la realidad del incremento de la actuación de las fuerzas militares de la región en misiones no tradicionales, el desafío mayor se centra en fomentar que las decisiones políticas de hoy tengan una mirada prospectiva y evitar que involuntariamente se provoque la desinstitucionalización de la defensa. En este ámbito resulta imperante el involucramiento de la sociedad civil a fin de observar el marco legal de dichas actuaciones, así como los obstáculos referentes a la preparación, entrenamiento y coordinación interagencial de las fuerzas militares, y promover que dichas actuaciones se den en el marco del respeto a los derechos humanos, así como observar los dilemas que la ejecución de dichas operaciones plantea en la relación civil-militar.

<sup>3</sup> El Art. 3 del *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979, señala "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que requiera el desempeño de sus tareas". Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

<sup>4</sup> *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Aprobados el 7 de septiembre de 1990. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>