

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Bases militares estadounidenses en América Latina *US Military Bases in Latin America*

- Bitar, Sebastian E. (2016) *US Military Bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan. ■

Froylán Enciso*

¿Cómo llegamos a este momento en el que la presencia militar de Estados Unidos en América Latina se justifica mediante el combate a las drogas, el crimen organizado y el terrorismo? Según Sebastián Bitar, profesor asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, de la Universidad de los Andes, y especialista en derechos humanos en Colombia, la historia de las bases militares construidas por el gobierno de Estados Unidos en Latinoamérica se relacionó en un principio con la intención de tener presencia ante movimientos potencialmente conflictivos y estratégicos para su política exterior, como la construcción del canal de Panamá, iniciada en 1903, la independencia de Cuba, en 1902, y la de Puerto Rico, en 1898. A partir de tales hechos, esta forma de protección de los intereses estadounidenses se expresó en la creación de una red de bases en Latinoamérica, durante el siglo xx.

El libro de Bitar cobra especial relevancia por su capacidad de vincular esta estrategia

estadounidense con los grandes fenómenos históricos, sin perder de vista su relevancia local. Según argumenta, la red de bases militares estadounidenses creció como parte de un proyecto colonialista, a principio del siglo xx, y prosiguió con la Doctrina Monroe y, especialmente, con la Guerra Fría, periodos durante el cual el interés de Estados Unidos se centró en prevenir la expansión del comunismo en América Latina. Esto ha cambiado en los últimos años, ya que ahora se justifica el mantenimiento de las bases militares estadounidenses por la guerra contra las drogas y el terrorismo. Básicamente, el comunismo fue sustituido por las organizaciones que contrabandean drogas como principal enemigo de Estados Unidos.

Este país ha enfrentado enormes dificultades para mantener sus bases militares en Latinoamérica. Si bien la presencia militar estadounidense ha sido bienvenida por algunos gobiernos latinoamericanos, también ha sido temida y resistida por su historia de intervencionismos, crímenes y violaciones

* Centro de Investigación y Docencia Económica, México. Correo electrónico: <fenciso@gmail.com>.

de los derechos humanos. Estados Unidos perdió la Howard Air Force Base de Panamá, en 1999, y Venezuela le negó el uso de su espacio aéreo, lo que dejó un frente abierto en las capacidades de vigilancia en el área que conecta Centroamérica con Sudamérica, región clave para vigilar el tráfico de drogas y la migración indocumentada. Perdió, además, una de sus bases en Ecuador, en 2009. El número de tropas en las bases estadounidenses en Latinoamérica se ha reducido y disminuyó aún más cuando Ecuador terminó el arrendamiento de esa base. Desde entonces, muchas negociaciones para expandir la influencia militar estadounidense han fracasado. Por ejemplo, Perú y Panamá entraron en negociaciones con Estados Unidos, pero no llegaron a nada con respecto a la posibilidad de instalar bases en su territorio. Por su parte, Colombia aceptó albergar bases, pero luego se determinó que era inconstitucional.

A partir de la década de 1980, cuando México, Colombia y Venezuela adoptaron regímenes políticos tendientes a la democracia, se consolidó una red de organizaciones no gubernamentales que se oponen a la presencia estadounidense y al avance del militarismo. Por tanto, aunque haya gobiernos en Latinoamérica que quieran albergar bases militares de Estados Unidos, no lo hacen por el aumento de la oposición doméstica.

Las bases militares de Estados Unidos como política a dos niveles

¿Qué otras razones pueden explicar que Estados Unidos no haya conseguido instalar nuevas

bases militares en Latinoamérica para reemplazar la que tenía en Ecuador?, ¿por qué Estados Unidos no presionó o coerció a los países latinoamericanos para que aceptaran recibir una base? La respuesta del autor tiene que ver con el hecho de que las bases son un juego a dos niveles. Por un lado, negociarlas implica la interacción entre el gobierno anfitrión y un gobierno extranjero; por el otro, conlleva una negociación del gobierno receptor de la base con instituciones y grupos locales.

Un elemento central para explicar el fracaso de las negociaciones para instalar nuevas bases es la pérdida de poder relativo de Estados Unidos como hegemón, aunque aún cuenta con mecanismos mediante los cuales sigue interviniendo, como la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano para el Desarrollo y los acuerdos de libre comercio. Estados Unidos ha perdido poder en el mundo por fenómenos como el crecimiento de la economía china y sus propias crisis económicas. A la vez, procesos tales como el vuelco a la izquierda de Brasil – hasta el regreso de la derecha en 2018– y Venezuela han desgastado su poder en la región.

Sin embargo, la erosión de la hegemonía no alcanza a explicar por completo el fenómeno del fracaso en las negociaciones de las bases. La política doméstica de los países anfitriones también ha contribuido a ello. Para entender estas políticas, según el autor, se deben analizar tres variables: la fuerza e independencia del sistema judicial, el sistema de partidos y la sociedad civil organizada, mediante proposiciones generalizables como las siguientes:

1. Si la oposición local percibe beneficios de abrir la base militar, no bloqueará las negociaciones entre el gobierno y la nación extranjera, lo que hará posible establecer bases.
2. Si la oposición no percibe beneficios de la base militar extranjera y es lo suficientemente fuerte para vetar los acuerdos extranjeros con la amenaza de derrotar electoralmente al gobierno, éste negará las bases formales, incluso si le interesaba abrirlas.
3. Si la oposición local no representa un reto electoral para el gobierno, pero sí puede utilizar los mecanismos institucionales para contrarrestar la acción del gobierno y se opone a las bases militares extranjeras, el costo de ofrecer bases a gobiernos extranjeros se incrementa, haciendo que sea mejor buscar acuerdos alternativos.
4. Si las negociaciones de bases formales fallan por los puntos dos o tres anteriores, el gobierno interesado buscará alternativas para escapar a la dinámica de la oposición interna.

En este sentido, ha habido negociaciones exitosas, como las de Ecuador en 1999; El Salvador en 1999 y la renovación de esta última en 2009. Pero otras han fracasado, como las de Ecuador en 2009; Colombia, en 2009, y Perú, en 2007. Por otra parte, cuando cambió la ruta de la cocaína del Caribe hacia Centroamérica y México, se abrieron bases militares en estos países, como la de Comalapa, en El Salvador, que es clave para la guerra contra el narcotráfico. Allí, la oposición salvadoreña

intentó evitar que se instalara, acudiendo al Congreso y a los tribunales, pero, aunque fracasó, consiguió algunos beneficios políticos al oponerse. La instalación de la base ha sido útil para este país, incluso con la oposición, ya que, por ejemplo, durante el mandato de Obama éste hizo que se ampliara la Iniciativa Mérida de México a El Salvador, en forma de ayuda económica. Por ello, también, se renovó la base militar en 2009.

La base de Manta, en Ecuador, se construyó en 1999, porque su oposición no era fuerte ni había mecanismos legales que la pararan. Debido a la inestabilidad en la región, entre 1999 y 2007 ningún presidente ecuatoriano pudo concluir su periodo constitucional. En este país no había ningún poder fuerte, ni el Ejecutivo ni el Legislativo ni el Judicial, como tampoco económico o militar, por lo que tampoco hubo una oposición. Sin embargo, a partir de 2000 comenzaron las crisis y cambios políticos que llevaron Rafael Correa a la presidencia, en 2006, con un discurso nacionalista en el que no resultaba conveniente hablar sobre renovar la base de Manta. Por ello no se hizo, pero se cambió de formal a informal, pues Correa necesitaba el apoyo de Estados Unidos, aunque fuera en secreto.

Así como El Salvador era clave por el tránsito de drogas, Colombia es importante por producirlas. De 2006 a 2010, Estados Unidos intentó instalar siete bases en Colombia; las negociaciones con el presidente Álvaro Uribe iban muy bien y al llevar la propuesta al Congreso se argumentó que las nuevas bases formaban parte de la ratificación de tratados previos (como hizo Ecuador, en 1999). Sin embargo,

la oposición presentó el tema ante las Cortes de Justicia, que frenaron los planes. Entonces, Estados Unidos pasó a una negociación para el establecimiento de “cuasibases”.

Con el Plan Colombia, Estados Unidos no tenía bases legales en este país, en parte porque no las necesitaba para mantener sus operaciones, pues contaba con 44 edificios y casi cuatro hectáreas de tierras. Pero esto cambió en 2006. Durante las negociaciones de las siete bases en Colombia, que implicaban una presencia permanente en todo el país, Estados Unidos también propuso instalar una base en la frontera con Venezuela, lo cual agravó la crisis diplomática entre este país y Colombia.

No obstante, Colombia continuó las negociaciones en secreto, que dieron por resultado el establecimiento de siete bases militares legales estadounidenses en el país y acceso a un número no especificado de aeropuertos y puertos civiles. La base de Palanquero fue el remplazo perfecto para la base de Manta, en Ecuador. Sin embargo, el 12 de noviembre de 2009 algunas organizaciones civiles llevaron el caso ante las cortes. El 10 de agosto de 2010, tres días después del término del gobierno de Uribe y una vez que su ministro de Defensa asumió la presidencia, se declaró inconstitucional el tratado de las bases. Para no llevar el tema al Congreso, el presidente Juan Manuel Santos prefirió aceptar las cuasibases.

Las cuasibases

La falta de bases militares formales no significa que hayan disminuido las operaciones estadounidenses en la región. Estados Uni-

dos ha instalado bases informales y secretas, a las que Bitar llama “cuasibases”, en casi todos los países de la costa del Pacífico de América Latina, para mantener el combate al contrabando de drogas. Las cuasibases han sido la alternativa que provee de acceso a los militares estadounidenses a los países donde las bases formales fueron cerradas o rechazadas. Son instaladas mediante negociaciones informales, acuerdos tácitos y apéndices oscuros en tratados. La diferencia entre las bases y las cuasibases radica solamente en el acuerdo legal. No se diferencian ni en tamaño ni en flexibilidad, sino en la falta de un convenio formal entre los dos países, lo que hace que las operaciones de Estados Unidos en estos países tengan mayor secrecía e informalidad.

Hay tres tipos de cuasibases: 1) Las “*gas-and-go*”: ahí los aviones estadounidenses pueden aterrizar para recargar combustible. Normalmente se ubican en aeropuertos civiles y tienen permiso para permanecer temporalmente el país, pero no pueden tener tropas ni equipo estacionado. Ejemplos son las que se encuentran en Ecuador y Perú. 2) Las “*temporary ground access*”, en donde se permite la presencia de tropas y operaciones en bases militares locales, pero bajo convenios que especifican el tiempo en el que deben entregar la base o se tiene que renovar el permiso. Existe este tipo de cuasibases en Costa Rica y Guatemala. 3) Las “*long-term or indefinite ground access*” son lo más cercano a una base militar formal y los terrenos en los que se instalan son “*no-man’s land*” legalmente, pues no existe un acuerdo legal. Como ejemplo son las de Colombia y Honduras.

Centroamérica y México, que antes habían sido importantes, con el cambio de paradigma se volvieron aún más centrales. Eso explica, en parte, el paso del Plan Colombia, iniciado en 1999, a la Iniciativa Mérida en los últimos años, así como a la Central American Regional Security Initiative y a la Caribbean Basin Security Initiative. Esta transición de Colombia hacia México y Centroamérica también se explica en parte por el deseo de evitar la mala publicidad y la oposición de la población local y de los ciudadanos estadounidenses a las consecuencias del Plan Colombia. Pero la explicación más de fondo es que las bases militares permanentes, tan grandes como ciudades, son menos atractivas que las pequeñas y más flexibles, que suelen ser temporales y se pueden distribuir con más facilidad por todas las regiones de Latinoamérica, especialmente en la frontera sur de México. La base aérea en Comalapa, en El Salvador, por ejemplo, es un anexo del aeropuerto civil.

Estados Unidos aún quiere formalizar algunas de sus bases, porque eso le da estabilidad y legitima sus operaciones extraterritoriales. Las cuasibases son la segunda mejor opción en esta región; no tienen contratos o bien están basadas en negociaciones verbales autorizadas sólo por el gobierno. Asimismo, ofrecen la flexibilidad para incrementar o disminuir el tamaño de

las operaciones y la colaboración continua con el gobierno anfitrión.

Este libro de Sebastián Bitar representa a todas luces una contribución al conocimiento de un tema poco estudiado, que el autor aborda con solidez teórica, conceptual, contextual y analítica. Es de resaltar su muy detallado análisis sobre la situación política interna de los casos que examina. Además, por su estructura, el libro de Bitar ayuda a explorar la intersección de varias literaturas académicas, que incluyen: 1) los análisis bien fundamentados en teoría de las relaciones internacionales que vinculan política internacional con política interna, sobre todo, de tipo electoral; 2) la intersección entre los estudios sobre derechos humanos, transnacionalismo, geoestrategia y seguridad, especialmente en términos críticos del militarismo y, 3) los estudios sobre la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sólo por mencionar los más evidentes.

Este nuevo libro de Bitar es, definitivamente, una contribución bien pensada, bien fundamentada, bien escrita y que abre nuevas líneas de investigación acerca del valor de lo informal y lo extralegal para la seguridad hemisférica, debido a la influencia de Estados Unidos, país que, paradójicamente, se presenta y auto-representa como defensor del Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia.

Sobre el autor

FROYLÁN ENCISO es profesor-investigador con Cátedra Conacyt del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Historia por la Universidad Estatal de Nueva York, Stony Brook. Sus líneas de investigación son: historia de las drogas y narcotráfico, violencia y cultural de paz en México. Recientemente coeditó el libro *Cultivemos paz: una reflexión colectiva desde la ciencia, el desarrollo sustentable y el periodismo* (2018).