DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CONTINENTE AMERICANO 2020-2030

John Griffiths Spielman
Juan Pablo Toro
editores

ATHENALAB
International relations • Security • Defense
CHILE

DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CONTINENTE AMERICANO 2020-2030

Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030
John Griffiths Spielman y Juan Pablo Toro (eds.)

AthenaLab
Av. El Golf 40, Piso 12, Las Condes
https://athenalab.org
contacto@athenalab.org

© AthenaLab

ISBN: 978-956-9058-42-4

Diseño y diagramación: María Soledad Sairafi
orjikh.editores@gmail.com

Santiago de Chile, diciembre de 2020

DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CONTINENTE AMERICANO 2020-2030

John Griffiths Spielman
Juan Pablo Toro
EDITORES

ATHENALAB
International relations • Security • Defense
CHILE

ÍNDICE

9 Prefacio
James Stavridis

13 Introducción: Desafíos para la seguridad y defensa en la década 2020-2030
John Griffiths & Juan Pablo Toro

América del Norte

19 Las Fuerzas Armadas Canadienses en un mundo cambiante al 2030
Athanasios Hristoulas

51 La agenda de defensa de Estados Unidos para la próxima década: El papel de la fuerza militar
Craig A. Deare

81 El reto de la agenda de defensa de México: La ausencia de un enfoque integral de seguridad nacional
Agustín Maciel-Padilla

América Central

107 Fuerzas armadas de Centroamérica: nuevas amenazas a la soberanía
Mario A. Duarte García

América Del Sur

133 Escenario de defensa de Argentina 2030. Prioridad: el Atlántico Sur
Rosendo Fraga

149 Situación de la Seguridad y Defensa de Brasil para la década de 2020-2030
Thiago Rodrigues & Mariana Kalil

173 Visión de la defensa nacional de Chile al 2030
John Griffiths Spielman

201 Reflexiones sobre la modernización y el futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia: visión 2030
Juan Carlos Pinzón Bueno

233 La agenda de defensa de Perú para la próxima década: El papel de la fuerza militar
José H. Robles Montoya

253 ¿Cuál es el rol de las Fuerzas Armadas en Venezuela?
Joseph M. Humire & José Gustavo Arocha

EPÍLOGO

275 Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del covid-19
Evan Ellis

317 Autores de la presente obra

319 Agradecimientos

PREFACIO

James Stavridis

✹

A lo largo de mi carrera en la Armada de Estados Unidos, una de las posiciones más interesantes que me tocó ejercer fue la de jefe del Comando Sur, que se encarga de todas las operaciones militares en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Gracias a ella pude conocer gran parte de un continente bendecido por una extraordinaria riqueza de recursos naturales, así como por paisajes sorprendentes y personas que representan diversas culturas al mismo tiempo.

Se trata de una región, además, donde la guerra entre Estados parece altamente improbable. Pero ese entorno regional, en apariencia pacífico, no nos puede llevar a engaño. Son muchos los desafíos que enfrenta nuestro hemisferio en materia de seguridad; la mayoría compartidos, dado nuestros fuertes vínculos históricos, geográficos, políticos, económicos y demográficos. En esta casa común llamada América, cada día somos más dependientes los unos de los otros.

La década 2020-2030 que comienza, sin duda, quedará marcada por el sello de una pandemia que lamentablemente ha dejado miles de muertes y que también agudizará la pobreza y la desigualdad, que son factores estructurales detrás de problemas como el narcotráfico, la violencia de las pandillas y las olas migratorias que cruzan todo el continente. A ello se suman enormes

desafíos, como el cambio climático y la presencia de actores extrarregionales con agendas disruptivas.

¿Cuál será el rol que tendrán las fuerzas armadas de la región en este escenario? Esa es justamente la reflexión que este libro del centro de estudios AthenaLab busca oportunamente recoger, invitando a expertos de distintos países en este propósito. Mis más de tres décadas en el mundo militar me enseñaron que si las fuerzas armadas quieren ser exitosas en entornos complejos —como los actuales— deben ser flexibles, abiertas y siempre estar pensando un paso más adelante.

También mi experiencia en el Comando Sur, entre 2006-2009, me permitió conocer directamente a los Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas de muchos de sus países, ya que juntos realizamos entrenamientos y ejercicios, operaciones antinarcóticos, respondimos a crisis humanitarias y llevamos adelante misiones médicas. Es evidente que las capacidades, tamaños, equipos y tradiciones no son las mismas.

Sin embargo, tenemos amenazas comunes que nos están impidiendo desarrollar todo el potencial de nuestras sociedades. Vivimos en una era peligrosa, guiada por un avance tecnológico sin precedentes, donde la globalización permite potenciar a actores radicales que intentan presionar a las democracias a través de tácticas criminales y terroristas. En este sentido, cada nación se vuelve más importante para enfrentar los desafíos que depara la nueva década.

Por eso, considero muy importante que se conozca cómo los distintos países avizoran el rol de sus fuerzas armadas en los próximos años. Cómo resolverán tareas que incluyen, en algunos casos, cooperar con aliados ante amenazas transnacionales; proteger recursos naturales en mares y selvas; ayudar a los ciudadanos en caso de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y colaborar con las policías en el marco de procesos interagenciales.

Espero que estos artículos que se han escrito sobre Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Centroamérica, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela sirvan para entendernos mejor y tender puentes entre nuestras Fuerzas Armadas, que son vitales para cuidar esta casa común de las Américas, donde compartimos intereses, valores y metas. Si las amenazas a nuestra seguridad, prosperidad y estabilidad evolucionan, también tenemos que hacerlo nosotros, como una familia unida por un destino compartido.

Y por sobre todo, debemos navegar juntos, en una sociedad, en América.

INTRODUCCIÓN:
DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA DÉCADA 2020-2030

John Griffiths

Juan Pablo Toro

✹

El inicio de la década 2020-2030 quedará marcado de forma indeleble por los efectos de la pandemia de covid-19, que ha causado cientos de miles de muertos y ha generado una severa crisis económica en el mundo. La crisis sanitaria incluso tiene hoy al continente americano convertido en su epicentro. Para enfrentar la emergencia, muchos países han tenido que desplegar sus fuerzas armadas en distintas tareas, que incluyen ayudar a controlar cuarentenas, proteger fronteras, distribuir insumos médicos, trasladar pacientes críticos y prestar sus capacidades hospitalarias a los servicios nacionales de salud.

Si bien las pandemias no son un fenómeno nuevo, y varios ejércitos de la región se han movilizado en el pasado reciente para ayudar a frenar la propagación del cólera o del virus del Zika —como ha ocurrido también con los desastres naturales—, la necesidad de hacer frente a este nuevo coronavirus ha puesto en evidencia que hoy se impone un espectro amplio del uso de las fuerzas militares en ámbitos que no tienen que ver con lo bélico.

En particular en América Latina, donde la consolidación estatal es muy dispar, las poblaciones se dan cuentan de que no tienen otras instituciones mejor organizadas y preparadas para desplegarse rápidamente por el territorio y por eso recurren a ellas. Así es como los militares van sumando y sumando misiones de naturaleza social, que las alejan progresivamente de su propósito original de ganar la guerra y garantizar la paz. Ya en varios países están cumpliendo un rol policial sostenido frente a complejas realidades de tipo criminal. ¿Pero si hoy hacen de todo, podrán cumplir bien con sus numerosas misiones? ¿Qué nuevos escenarios demandarán la participación de los militares en esta década que comienza? ¿Con qué equipos o entrenamiento deberán contar?

Estimamos en AthenaLab que para reflexionar sobre estas interrogantes era propicia la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas que se celebró en Chile este 2020. El propósito original de este libro es justamente aportar con miradas y experiencias de destacados expertos de Argentina, Brasil, Canadá, Centroamérica, Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela para ir generando respuestas. Evidentemente, no todos estarán de acuerdo con lo que acá se plantea, y algunos se preguntarán por qué faltan algunos países en el listado. Solo vamos a precisar que apostamos por los argumentos en el marco de un debate libre e incluimos a países que tienen fuerzas armadas considerables y con tradiciones propias.

Al revisar los artículos en su conjunto, notamos que sí existen problemáticas compartidas y recurrentes, como la necesidad de vigilar mejor enormes espacios y fronteras; la realidad de que los recursos económicos para las fuerzas armadas se volverán más escasos, pese a su utilidad social manifiesta, y que a los militares se les exigirá cumplir con una vasta lista de tareas y en los campos más variados.

Por otra parte, extraña que no se mencione con más énfasis la dificultad que enfrentarán las fuerzas militares para reclutar y retener talento, así como el rol que jugarán frente a los efectos

del cambio climático y el impacto de la rivalidad Estados Unidos-China.

En un plano particular, resulta interesante revisar el dilema de Canadá ante la acelerada competencia estratégica en el Ártico; cómo Estados Unidos busca mantener capacidades de combate para ganar guerras del siglo XXI en el mundo y alentar los procesos de cooperación interagencial de sus fuerzas en América Latina, o la necesidad de que las Fuerzas Armadas mexicanas vuelvan a enfocarse en tareas de seguridad nacional y no de seguridad pública.

La crisis venezolana aparece con notoriedad en Sudamérica, inquietando a los vecinos que ya sufren directamente los efectos del deterioro del entorno de seguridad. Es lógico que de Brasil surjan reflexiones respecto del rol que jugarán las fuerzas armadas en asuntos regionales y sobre las tareas que impone la vigilancia de los inmensos espacios terrestres y marítimos de ese país. Para Colombia es clara la realidad de que hay que seguir haciendo frente a actores armados criminales, algunos ligados o subordinados al régimen chavista, mientras que las fuerzas militares buscan potenciar su inserción internacional.

En el caso de Venezuela, la politización y criminalización de vastos sectores de las fuerzas armadas permiten inferir que cuando se produzca algún día una transición a la democracia, una tarea de las autoridades será reconstituirlas en su totalidad.

Tanto Argentina como Chile transparentan sus prioridades australes. Pero mientras se intuye que el primer país orientaría sus fuerzas armadas hacia esa zona, el segundo también tiene que hacerse cargo de sus compromisos de seguridad en el Pacífico, que son cada vez más profundos, y llevar a cabo procesos de integración militar e interagenciales. En cuanto a Perú, se nota el marcado énfasis que se le otorga al sector castrense como factor de desarrollo y estabilidad institucional.

A pesar de la variada realidad hemisférica expuesta, fruto de las diversas asimetrías estatales en los procesos de institucionalidad,

más las realidades geopolíticas y geoestratégicas particulares, sí es posible identificar áreas donde puede implementarse la cooperación en el ámbito de la defensa. Entre otros, sobresalen el empleo de las fuerzas armadas ante catástrofes o desastres naturales; emergencias sanitarias; defensa de recursos naturales comunes; mejor control de los espacios terrestres, marítimos y aéreos a través de una soberanía más efectiva, y despliegues en operaciones de paz para generar mayor estabilidad internacional y regional.

Volviendo a la pandemia, que marca el inicio de la década, es evidente que ya nos deja como lección compartida la necesidad de mejorar la preparación de las tropas para enfrentar una emergencia de este tipo y otras que están por venir; sobre todo, desarrollando enfoques preventivos en el marco de esquemas de seguridad amplios y combinados, que involucren cada vez más a los actores públicos y privados.

Esperamos que los textos que se entregan a continuación sean útiles a quienes los lean y estimulen la discusión. No solo de los ministros de Defensa y los militares, sino de los civiles que se dediquen o interesen por estos temas. Agradecemos a quienes quisieron participar en el proyecto y les expresamos nuestra disposición a seguir colaborando por un continente seguro, donde las fuerzas armadas profesionales sean un factor de paz, de contribución a la democracia y de orgullo para la ciudadanía.

AMÉRICA DEL NORTE

LAS FUERZAS ARMADAS CANADIENSES EN UN MUNDO CAMBIANTE AL 2030

Athanasios Hristoulas

✹

Las Fuerzas Armadas Canadienses (FAC) se encuentran en una encrucijada. Mal financiadas, mal equipadas, cansadas de la guerra, las FAC están en un proceso de revaluación de misiones, roles, e incluso del propósito fundamental de su existencia. Las Fuerzas Armadas siempre se han quejado de tener que hacer mucho con poco presupuesto. Pero lo que resulta diferente hoy es que la situación geopolítica se está imponiendo sobre los debates presupuestarios. Una Rusia renaciente y más beligerante ha complicado el papel de las FAC en Europa y en el Ártico.

Por consiguiente, los tomadores de decisiones canadienses deben equilibrar la capacidad de combate de las FAC con las misiones de mantenimiento de paz y de apoyo en desastres humanitarios. Además, las FAC desesperadamente necesitan realizar inversiones de capital significativas; la más importante de ellas es para avanzar en la adquisición de un nuevo interceptor que reemplace al viejo F-18. Este artículo trata sobre todo lo que esto significa para que las FAC puedan seguir adelante.

Sin embargo, antes de subrayar lo que se espera de las Fuerzas Armadas Canadienses en términos de política y de capacidad, este capítulo examina la evolución e historia de las Fuerzas Arma-

das y de cómo estas han impactado en su capacidad de defender la seguridad nacional canadiense.

El artículo también explica los cambios geopolíticos recientes que están impactando en la política militar. Con la naturaleza cambiante de las amenazas y con el presupuesto limitado, las Fuerzas Armadas pareciera que se están transformando en dos unidades separadas. Una de ellas (la más pequeña de las dos) está enfocada en la capacidad de despliegue rápido para el combate, y la otra, orientada al mantenimiento de la paz y a la atención de los desastres humanitarios.

Las Fuerzas Armadas Canadienses y su seguridad nacional

Canadá cuenta con un pequeño Ejército profesional especializado en misiones de combate conjuntas (con aliados) en el extranjero y ayuda en casos de desastres. Durante la Guerra Fría, el mantenimiento de la paz se consideró una prioridad en la política de defensa y seguridad canadiense. Sin embargo, los recortes presupuestarios y el cambio del tipo de misión —especialmente desde el 11 de septiembre de 2001 y la guerra en Afganistán— han llevado a Canadá a frenar este tipo de tareas. El fallido despliegue de mantenimiento de paz canadiense en Somalia (que se discutirá más adelante) también contribuyó a la reducción dramática en el número de tales misiones.

Todos los países priorizan la defensa de la soberanía en sus doctrinas militares y Canadá no es la excepción. No obstante, la forma en que el país opera la defensa de su soberanía es única. La naturaleza singular de la política exterior y defensa canadiense es el resultado de un vínculo con el Imperio británico. La historia moderna de las Fuerzas Armadas de Canadá está vinculada con su participación en la Primera Guerra Mundial, ya que se vio

obligada a hacerlo dada su naturaleza servil con Gran Bretaña en el momento en que estalló la Primera Guerra Mundial en 1914[1].

Por otra parte, el gobierno canadiense tenía la libertad de determinar el grado de participación del país en la guerra. La milicia canadiense no fue movilizada y en su lugar se formó una fuerza expedicionaria canadiense independiente. Los puntos culminantes del logro militar canadiense durante la Primera Guerra Mundial se produjeron durante las batallas de Somme, Vimy y Passchendaele, lo que más tarde se conocería como los "Cien días de Canadá"[2].

Para una nación de entonces ocho millones de personas, el esfuerzo de guerra fue considerado ampliamente notable[3]. Un total de 619.636 hombres y mujeres sirvieron en las fuerzas canadienses en la Primera Guerra Mundial, y de estos, 59.544 murieron y otros 154.361 resultaron heridos[4]. De hecho, fue el cuerpo canadiense el que finalmente logró atravesar el frente alemán en 1918 conduciendo al colapso al Ejército alemán y, posteriormente, al armisticio. Los sacrificios canadienses se conmemoraron en ocho monumentos, localizados en Francia y Bélgica. Dos de los ocho son únicos en diseño: el gigantesco Memorial de Vimy y el distintivo Soldado Melancólico en el Memorial de Saint Julien. El Memorial de Vimy es especialmente único, porque toda el área que rodea el cenotafio fue regalada por Francia a Canadá. Ahora se considera territorio canadiense y es administrado por Parks Canada.

1 Patmore, Greg (2016). *Worker Voice: Employee Representation in the Workplace in Australia, Canada, Germany, the UK and the US 1914-1939.* Liverpool: Liverpool University Press. Recuperado el 19 de agosto de 2020, desde www.jstor.org/stable/j.ctt1gn6brb.13

2 Fue una serie de ofensivas masivas aliadas que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial.

3 Chartrand, René (2000). *Canadian Military Heritage*. Montreal: Art Global.

4 *Ibidem.*

Además, la torre central en el edificio del Parlamento de Canadá fue construida para conmemorar su participación en la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, no hace falta mencionar que la guerra fue fundamental para crear la identidad y fomentar el nacionalismo canadiense.

Más allá de alcanzar una gran experiencia en combate, las Fuerzas Armadas canadienses comenzaron desde entonces a desarrollar su interoperabilidad —una característica de defensa significativa que se mantiene hasta nuestros días—. Durante la guerra, el Ejército de Canadá estaba bajo el mando británico. Trabajar codo a codo con otras naciones se hizo realidad, lo que también sirvió a los intereses canadienses. Además, como es un país que tiene un enorme gasto territorial con una población mínima, requiere la asistencia militar de otros países. La contribución de Canadá en la Primera Guerra Mundial tuvo mucho que ver con el rey y el imperio, pero también porque implicaba la suposición de que si Canadá luchaba por Gran Bretaña, Gran Bretaña lucharía por nosotros. Trabajar en estrecha colaboración con otros países —incluso en misiones de combate— se convirtió en la característica definitoria de las Fuerzas Armadas de Canadá.

La Primera Guerra Mundial también fue catalizadora para la creación de la Fuerza Aérea Canadiense como una rama del Ejército y también ayudó a expandir la Armada canadiense que se había creado en 1910. Después de la guerra, Canadá insistió en un mayor grado de independencia de Estados Unidos y en 1931, el Estatuto de Westminster —aprobado por el Parlamento británico— otorgó total independencia en los asuntos internos y externos a Canadá[5].

Canadá le declaró la guerra a la Alemania nazi el 10 de septiembre de 1939, una semana después que los británicos y los franceses. Inicialmente, la contribución de Canadá a la guerra estaba centrada en la Batalla del Atlántico, donde la Armada ca-

5 Bercuson, David J. y Granatstein, Jack L. (1992). *Dictionary of Canadian Military History.* Don Mills: Oxford University Press Canada.

nadiense cumplió con el deber de escoltar a los buques de suministro británicos procedentes de Canadá y Estados Unidos. Canadá realmente no vio combate terrestre hasta la invasión de Sicilia, en julio de 1943. La 1.ª División de Infantería canadiense y sus tanques de la 1.ª Brigada Blindada Independiente tomaron parte en los desembarcos y la posterior invasión de Italia en septiembre. Las fuerzas canadienses eventualmente acabaron bajo el cuartel general de su propio cuerpo a principios de 1944, que era parte del 8.º Ejército del general Bernard Montgomery.

Sin embargo, el momento de mayor orgullo del Ejército canadiense durante la Segunda Guerra Mundial vendría cuando se asignó una de las cinco playas de desembarco de Normandía a la 3.ª División Canadiense. Al final del día, los canadienses habían hecho las penetraciones en tierra más profundas que cualquiera de las cinco fuerzas de invasión marítima, pero fueron detenidas por el Ejército blindado de Alemania[6]. Canadá pasó a desempeñar un papel importante en los combates posteriores en Normandía, con la 2.ª División de Infantería canadiense en tierra para julio y la 4.ª División Blindada canadiense en agosto[7]. Se activaron tanto el Cuartel General del II Cuerpo (II Cuerpo Canadiense) como un Cuartel General del Ejército, que sería el primero en la historia militar canadiense. El ahora Primer Ejército canadiense luchó en dos grandes campañas más, en Renania, un camino para posteriormente cruzar el río Rin a principios de 1945.

Una vez más, Canadá reforzó los conceptos duales de defensa común e interoperabilidad. En este sentido, la creación de la primera fuerza de servicio especial —también conocida como la Brigada Devils— enseñó a los canadienses y estadounidenses a cómo luchar juntos. La Brigada Devils era una unidad de élite

6 Granatstein, Jask (2002). *Canada's Army: Waging War and Keeping the Peace*. Toronto: University of Toronto Press.

7 Bercuson, David J. (1995). *Maple Leaf Against the Axis: Canada's Second World War.* Stoddart.

de las fuerzas especiales estadounidense-canadienses que peleó la mayor parte de sus combates en la campaña italiana durante 1943. Los canadienses y los estadounidenses tuvieron que luchar literalmente lado a lado. Al principio, ni los estadounidenses ni los canadienses se tenían confianza entre sí, pero las fuerzas operativas especiales modernas estadounidenses y canadienses rastrean su linaje hasta esta unidad de nivel de brigada de lucha conjunta. De hecho, la relación bilateral se había consolidado con la firma del Acuerdo de Ogdensburg, en agosto de 1940, mucho antes de que Estados Unidos entrara en la Segunda Guerra Mundial[8]. El acuerdo estableció un plan permanente para la defensa mutua en América del Norte y en el extranjero, así como el establecimiento de la Junta de Defensa Permanente (The Permanent Joint Board of Defense). Sin precedentes para ese momento, el acuerdo recopilaba una relación militar permanente entre Canadá y Estados Unidos, independientemente de si hubo o no hostilidades militares en los dos países. La Junta de Defensa sirve hoy como el órgano más importante en la defensa militar continental. Esta está compuesta por personal militar y civil, tanto canadiense como estadounidense. Su propósito consiste en proporcionar consultas a nivel político sobre asuntos de defensa bilateral y se reúne semestralmente, alternando entre ambos países.[9]

La Guerra Fría comenzó poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, donde Canadá se insertó claramente en el sistema de alianzas occidentales, al convertirse en miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés). La defensa común y la interoperabilidad se habían convertido en piezas centrales de la política de seguridad canadiense[10]. Con Gran Bretaña significativamente

8 Stacey, Charles P. (1948). *The Canadian Army 1939–1945: An Official Historical Summary*. Ottawa: King's Printer.

9 *Ibidem.*

10 Milberry, Larry (1984). *Sixty Years - The RCAF and CF Air Command 1924 - 1984.* Toronto: Canav Books.

debilitada, tanto por la Primera Guerra Mundial como por la Segunda Guerra Mundial, Canadá buscó a Estados Unidos como socio para la defensa de la soberanía canadiense[11]. Mirar hacia el sur no era solo una respuesta al debilitamiento del Reino Unido, sino también un reconocimiento de que el país enfrentaba una amenaza geopolítica significativa sobre el Ártico y que solo Estados Unidos estaba en condiciones de ayudar en la defensa del país.

Unirse a la OTAN era una prioridad para Canadá; incluso algunos países europeos argumentaron que, en el mejor de los casos, la contribución de Canadá a la alianza sería mínima y, por lo tanto, probablemente irrelevante. Sin embargo, con la ayuda de la insistencia de Estados Unidos, Canadá fue invitado a participar en la alianza. La motivación de Canadá fue doble. En primer lugar, Canadá quería demostrarle a la opinión pública, pero también a las naciones europeas, que el país tenía un interés en la defensa de Europa Occidental. Canadá creía que, al hacer esto, podría ampliar sus relaciones económicas[12]. Al final de la Segunda Guerra Mundial, casi todo el comercio de Canadá era con Estados Unidos. La OTAN debía ayudar a Canadá a mantener una presencia en Europa, y esto a su vez podría resultar en un beneficio económico. En segundo lugar, de acuerdo con la idea de una defensa común, los responsables de la toma de decisiones canadienses creían que, si Canadá ayudaba a defender a Europa Occidental, entonces Europa Occidental acudiría en ayuda de Canadá si fuera necesario[13].

En su mejor momento, Canadá mantuvo una brigada de infantería mecanizada en Alemania Occidental a partir de la década de 1950, así como la Primera División Aérea, que constaba de 12 escuadrones de combate, cada uno con aproximadamente 12 interceptores de ataque totalmente modernizados; algunos

11 *Ibidem.*
12 Morton, Desmond (1999). *A Military History of Canada.* Toronto: M&S.
13 *Ibidem.*

contaban con capacidad de ataque nuclear. Sin embargo, en 1993, Canadá había retirado casi todos sus activos militares de Europa a medida que los recortes presupuestarios comenzaron a afectar las Fuerzas Armadas Canadienses. De hecho, ese año las capacidades militares de Canadá sufrieron enormemente por las restricciones fiscales. Se cancelaron los proyectos de modernización y se redujo el número de personal activo. El compromiso de Canadá con el mantenimiento de la paz, que había sido un sello distintivo de la política de defensa y seguridad canadiense, se redujo drásticamente. El prestigio de Canadá, como pacificador y combatiente, sufrió significativamente en la década de 1990 y se la conoce como la "década oscura"[14]. La década de 1990 fue particularmente difícil para las Fuerzas Armadas de Canadá debido al fracaso en dos despliegues. El primero ocurrió en 1993, en Somalia, donde se descubrió que varios paracaidistas canadienses habían torturado y posteriormente asesinado a un joven somalí bajo su custodia. Los investigadores determinaron que el entrenamiento y la mentalidad de la unidad contribuyeron al comportamiento del personal directamente involucrado. No solamente los soldados estaban directamente involucrados, sino que fueron encontrados culpables de delitos graves, y por otro lado, el oficial al mando también fue acusado de mala conducta, lo que llevó al regimiento a ser desmantelado permanentemente. Finalmente, el jefe de Gabinete y el ministro de Defensa renunciaron. A este episodio se le conoce como "La vergüenza de Canadá" y es, sin duda, el momento más oscuro de la historia militar canadiense.

El segundo despliegue que evidenció una falta de preparación se produjo con la contribución de Canadá a la guerra en Kosovo y Serbia, en 1999. La Fuerza Aérea desplegó un escuadrón de F-18 para la misión, el cual estuvo involucrado en varias campañas de ataque terrestre durante la guerra. Sin embargo, el problema con los F-18 de Canadá era que no tenían la aviónica adecuada para las misiones nocturnas. Por lo tanto, los F-18 de Canadá

14 Granatstein, Jack (2002). *Canada's Army: Waging War and Keeping the Peace.* Toronto: University of Toronto Press.

fueron relegados a misiones diarias con condiciones de vuelo casi perfectas. La misión en Kosovo demostró de forma muy clara y públicamente cómo una década de negligencia había impactado dramáticamente las capacidades de lucha de guerra de Canadá.

Canadá recuperó su reputación de tener un Ejército moderno y capaz con la guerra de Afganistán (2001-2013). Canadá envió de manera secreta a su primer grupo de soldados en octubre de 2001 desde la Joint Task Force 2, las fuerzas especiales de Canadá, mejor conocidas por su acrónimo JTF-2. El público canadiense no fue informado del despliegue. Los primeros contingentes regulares de tropas canadienses llegaron a Afganistán en enero-febrero de 2002. En agosto de 2003, las fuerzas canadienses se mudaron a la ciudad norteña de Kabul, donde se convirtió en la nación dominante de la recién formada Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. Y en febrero de 2005, el ministro de Defensa canadiense anunció que Canadá duplicaría el número de tropas en Afganistán para el próximo verano, de 600 tropas en Kabul a 1.200[15].

En la primavera boreal de 2005, los oficiales anunciaron que las fuerzas canadienses regresarían a la volátil provincia de Kandahar a medida que las fuerzas estadounidenses entregaran el comando a los canadienses en la región[16]. Justo un año después, Canadá tenía un papel importante en la región sur de Afganistán, con el Cuerpo Especial de Afganistán, que formaba un grupo de 2.300 soldados con base en Kandahar. Canadá también comandó la Brigada Multinacional para el Comando Sur, una fuerza militar principal en la región. En mayo de 2006, el gobierno canadiense extendió sus compromisos militares en Afganistán por dos años, reemplazando los planes originales de retirar soldados. En febrero de ese año, el control del Comando Regional Sur fue transferido desde el teniente general de Estados Unidos, general

15 Granatstein, Jack (2004). *Battle lines: Eyewitness Accounts from Canada's Military History.*

16 *Ibidem.*

Karl Eikenberry, al general de brigada canadiense David Fraser, en una ceremonia en el aeródromo de Kandahar. En septiembre de 2006, el gobierno canadiense envió un escuadrón de tanques Leopard C2 y entre 200 y 500 soldados adicionales a Afganistán.

El gobierno del entonces primer ministro Stephen Harper extendió la misión militar nuevamente de febrero de 2009 hasta 2011. La extensión de otros casi tres años se centró en la reconstrucción y el entrenamiento de las tropas afganas, y estableció una fecha de retirada.

En diciembre de 2009, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, anunció que enviaría otras 30.000 tropas a Afganistán[17], lo que representó un aumento importante. Las tropas canadienses permanecieron principalmente activas en los distritos de Panjwaii y Kandahar, donde estaban ubicadas a fines de 2009. Canadá retiró la mayor parte de sus tropas de Afganistán en 2011, incluyendo al Grupo de Batalla de Infantería a fines de julio y a todo el personal y equipo de Kandahar a fines de diciembre de 2011.

La misión de Canadá no terminó completamente allí. Después del final de las operaciones de combate, las fuerzas canadienses (cerca de 950 del personal especializado recién enviado) fueron reubicadas en la Misión de Entrenamiento de la OTAN-Afganistán para continuar el entrenamiento del Ejército Nacional Afgano y la Policía Nacional Afgana. A finales de 2013, Canadá comenzó a retirar a sus últimos soldados de la misión de entrenamiento. En octubre, la fuerza se redujo a 650 de más de 800 personas y estaba previsto que la retirada de Afganistán se completara en marzo de 2014. El 12 de marzo, el gobierno anunció que el despliegue de Canadá en Afganistán finalmente había terminado. Fue la guerra más larga de Canadá, con una duración de más de 12 años.

17 CNN. "Obama Afghanistan strategy: More troops in quickly". Recuperado el 17 de noviembre de 2020 desde: https://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/01/obama.afghanistan/index.html

Entre el 2001 y el 2014, 159 soldados canadienses murieron durante una misión en Afganistán[18]. De estos, 123 debido a circunstancias hostiles; 95, por dispositivos explosivos improvisados (IED) o minas terrestres; 21, por granadas propulsadas por cohetes, armas pequeñas o fuego de mortero; 11, debido a ataques suicidas con bombas, y finalmente, uno murió al caer de una posición elevada en un acantilado durante una operación de combate que involucró un tiroteo. Otros 22 soldados fallecieron en accidentes u otras circunstancias no relacionadas con el combate, incluidos siete debido a "fuego amistoso". Canadá sufrió el tercer número más alto de muertes de cualquier nación entre los participantes militares extranjeros y una de las bajas más altas per cápita de los miembros de la coalición desde el comienzo de la guerra[19].

Más de 2.000 soldados resultaron heridos durante la guerra entre abril de 2002 y diciembre de 2011. De ellos, 635 soldados fueron heridos en acción, mientras que 1.412 resultaron heridos en una patrulla o en una situación de no combate. Lo que es particularmente notable sobre la misión de Canadá en Afganistán es que los tomadores de decisión insistieron en que su personal sirviera en una de las áreas más peligrosas de Afganistán: Kandahar. Este fue el resultado del deseo del gobierno de demostrar a la opinión pública y a los aliados por igual que, a pesar de ser una fuerza pequeña, el Ejército de Canadá está abastecido con el equipo más moderno y capaz, y sus soldados están entre los mejores entrenados en el mundo.

La opinión pública tuvo opiniones mixtas sobre la guerra durante los primeros años. Sin embargo, a medida que las bajas comenzaron a aumentar después de 2005, se produjo un efecto de recuperación. El orgullo en las Fuerzas Armadas aumentó dramáticamente. De hecho, el coronel Jamie Cade (hoy retirado),

18 Granatstein, Jack (2004). *Battle lines: Eyewitness Accounts from Canada's Military History.*

19 *Ibidem.*

quien fuera el subcomandante de las fuerzas canadienses en Afganistán (2005-2006), argumentó en una entrevista realizada por el autor que la misión fue un éxito rotundo para Canadá y sus Fuerzas Armadas, principalmente porque demostró que el país se había recuperado de los recortes presupuestarios de la década de 1990, pero también porque demostró a sus ciudadanos y al mundo que Canadá podía hacer mucho más que solo mantener la paz.

Otra misión que vale la pena mencionar es la intervención militar en Libia, en 2011, por parte de las naciones de la OTAN. Canadá no solo contribuyó con activos aéreos y navales a la misión, sino que el oficial al mando de todas las fuerzas de la OTAN fue un teniente general canadiense.

Estructura

Un libro blanco de defensa de marzo de 1964 trazó una importante reestructuración de los tres servicios armados separados, describiendo una reorganización que incluiría la integración de operaciones, apoyo logístico, personal y administración de las ramas separadas bajo un sistema de comando funcional. La unificación lograría ahorros de costos y proporcionaría una mejora en comando, control e integración de las fuerzas militares. Sin embargo, el ministro de Defensa fue acusado de no preocuparse por las tradiciones detrás de cada servicio, especialmente por las antiguas identidades de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea. En lugar de la lealtad a cada servicio —que como lo expresó el historiador militar Jack Granatstein, era "vital para los marinos, soldados y aviadores y mujeres" que "arriesgan sus vidas para servir"— el ministro quería lealtad a las nuevas "Fuerzas Armadas Canadienses"[20].

20 Millberry, Larry (1984). *Sixty Years - The RCAF and CF Air Command 1924 - 1984.* Toronto: Canav Books.

Como parte de la unificación, la Marina Real Canadiense, el Ejército Canadiense y la Real Fuerza Aérea Canadiense se fusionaron y perdieron su condición de entidades legales separadas. La mayoría de los comandos de los servicios anteriores se eliminaron y se crearon nuevos comandos unificados. El personal y el equipo del Ejército se colocaron bajo una entidad conocida como Comando Móvil (más tarde renombrado Comando de la Fuerza Terrestre). El personal de la Marina y los buques fueron puestos bajo el Comando Marítimo. El personal y los aviones de la antigua Real Fuerza Aérea Canadiense se dividieron entre Comando Móvil, Comando Marítimo, Comando de Defensa Aérea, Comando de Transporte Aéreo y Comando de Entrenamiento.

Sin embargo, en agosto de 2011, los tres comandos de combate de las Fuerzas Armadas Canadienses fueron renombrados para reflejar los nombres históricos de los servicios armados originales. El comando aéreo fue cambiado a la Real Fuerza Aérea Canadiense; el Comando Marítimo fue cambiado a la Marina Real Canadiense, y el Comando de la Fuerza Terrestre fue cambiado al Ejército Canadiense. El gobierno realizó los cambios para alinear a Canadá con otros países clave de la Commonwealth cuyos ejércitos usan la designación real. El cambio también fue consistente con los intentos del gobierno de Stephen Harper de modificar la imagen de las Fuerzas Armadas de Canadá como una fuerza de combate moderna y bien entrenada en lugar de simplemente las fuerzas de paz del mundo.

La estructura de comando unificada de las Fuerzas Armadas de Canadá no fue alterada por este cambio. A diferencia de la situación anterior a 1968, donde los servicios existían como entidades jurídicas separadas, la Marina Real Canadiense, el Ejército Canadiense y la Fuerza Aérea Real Canadiense actuales no tienen un estatus legal separado y, según los términos de las enmiendas hechas a la Ley de Defensa Nacional en 2014, existen como comandos dentro de las Fuerzas Armadas Canadienses unificadas. Además, el jefe de Estado Mayor Conjunto, un oficial de tres estrellas de cualquiera de los servicios, se mantuvo

junto con tres subjefes que comandaban las ramas individuales, respectivamente.

Hoy las Fuerzas Armadas están financiadas por, aproximadamente, C$ 20,1 mil millones anuales (USD$ 15,5 mil millones), pero esta cifra también incluye fondos para asuntos de veteranos y otras agencias relacionadas[21]. Las Fuerzas Armadas de Canadá están actualmente posicionadas en el puesto 74 en comparación con otras del mundo por su número total de personal y en el puesto 50 en términos de personal activo, con una fuerza de, aproximadamente, 68.000, más 27.000 reservistas primarios (es decir, listos para desplegar si es necesario), llevando la fuerza total a, aproximadamente, 95.000 efectivos[22].

El Ejército canadiense está encabezado por el comandante del Ejército Canadiense y administrado a través de cuatro divisiones: la 2.ª División canadiense, la 3.ª División canadiense, la 4.ª División canadiense y la 5.ª División canadiense. Actualmente, el componente de la Fuerza Regular del Ejército consiste en tres grupos de brigadas mecanizadas listas para desplegarse. Cada una contiene un regimiento o batallón de artillería, blindado, ingenieros de combate y tres de infantería, así como unidades de apoyo para logística, cuartel general y otras unidades de apoyo (en Canadá, como regla general, un batallón es equivalente a un regimiento y puede abarcar en tamaño de 500 a 1.300 soldados con unidades de infantería, que tienden a ser las más grandes). Un escuadrón táctico de helicópteros y una ambulancia de campo se ubican conjuntamente con cada brigada, pero no forman parte de la estructura de mando de la brigada. En general, cada división tiene un grupo de brigada de la Fuerza Regular y dos o tres brigadas de la Fuerza de Reserva (en total, hay diez grupos de brigada de la Fuerza de Reserva). Aproximadamente, dos tercios

21 (2020). *Canadian Security Department.* 25 de 06. https://www.canada.ca/en/services/defence/caf.html.

22 *Ibidem.*

de la Fuerza Regular están compuestos por unidades anglófonas, mientras que un tercio es francófono.

Reserva principal

La Reserva principal es el componente más grande del Ejército canadiense. La Reserva del Ejército está organizada en regimientos ligeros a lo largo de líneas geográficas. La Reserva del Ejército es muy activa y ha participado, en gran medida, en todos los despliegues del Ejército regular en la última década, contribuyendo en algunos casos hasta el 40% de cada despliegue en el aumento individual, así como en subunidades formadas ocasionalmente (compañías). Los regimientos de reserva tienen la capacidad administrativa teórica para apoyar a un batallón completo, pero generalmente tienen la mano de obra desplegable de solo uno o dos pelotones. Se mantienen como tales para la absorción de reclutas en tiempos de guerra. La fuerza actual de la Reserva del Ejército es de, aproximadamente, 18.000 efectivos.

Canadá es una nación industrial con un sector de ciencia y tecnología altamente desarrollado hace décadas. Desde la Primera Guerra Mundial, ha producido sus propios vehículos de combate de infantería, misiles guiados antitanque y armas pequeñas para el Ejército. A pesar de los extensos recortes financieros al presupuesto de Defensa entre las décadas de 1960 y 2000, el Ejército está relativamente bien equipado. Actualmente, el Ejército opera, aproximadamente, 2.700 vehículos blindados de combate, incluido el LAV-III (conocido como Stryker y ampliamente utilizado en los Estados Unidos[23]) y el tanque Leopard 2. El Ejército también opera, aproximadamente, 150 piezas de artillería de campo, incluido el obús M777 y el LG1 Mark II[24].

23 (2020). *Canada Security Department.* 06 de 07. https://www.canada.ca/en/services/defence/caf/equipment.html.

24 *Ibidem.*

La Flota Atlántica de la Marina Real Canadiense, conocida como Flota Canadiense Atlántica, está ubicada junto a las Fuerzas Marítimas Atlánticas (MARLANT), con sede en CFB Halifax, en Halifax, Nueva Escocia. Adjunto a MARLANT está el ala 12ª de la Fuerza Aérea con base en el Helipuerto de Shearwater, que proporciona apoyo aéreo a bordo de la Flota Atlántica. El 14 Wing Greenwood de la Fuerza Aérea proporciona soporte aéreo de ala fija para MARLANT. La Flota Atlántica, con 18 buques de guerra y varios buques auxiliares, es responsable de la zona económica exclusiva de Canadá en la costa este, así como del área de responsabilidad de Canadá en el océano Atlántico y el océano Ártico oriental.

La Flota del Pacífico de la Marina Real Canadiense, conocida como Flota Canadiense Pacífica, está ubicada junto a las Fuerzas Marítimas del Pacífico (MARPAC), con sede en CFB Esquimalt, en Columbia Británica. MARPAC consta con un personal naval de más de 4.000 y 2.000 civiles. Con 15 buques de guerra y varios buques auxiliares, la Flota del Pacífico es responsable de la zona económica exclusiva de Canadá en la costa oeste y el área de responsabilidad de Canadá en el océano Pacífico y el océano Ártico occidental. El Escuadrón 443 de Helicópteros Marítimos de la Fuerza Aérea, con sede en el Helipuerto de Patricia Bay, brinda apoyo de helicópteros a bordo de la Flota del Pacífico, mientras que el 19 Wing brinda apoyo aéreo marítimo de ala fija.

La Reserva Naval de las Fuerzas Armadas Canadienses es el componente de Reserva Primaria de la marina. Su propósito principal es administrativo, generalmente solo sirve en estaciones terrestres. Finalmente, el Grupo de Operaciones Tácticas Navales (NTOG) es una unidad de entre 85 o 100 miembros de las fuerzas especiales de la marina. El entrenamiento incluye disparos de precisión, combate cuerpo a cuerpo, técnicas de interrogación, habilidades médicas avanzadas, planificación de misiones, e identificación de dispositivos explosivos improvisados.

La Armada opera doce fragatas, cuatro submarinos de patrulla, doce buques de defensa costera y ocho buques de patrulla/

entrenamiento desarmados[25]. Las naves de superficie consisten en 12 fragatas de patrulla de múltiples funciones de clase Halifax y doce naves de defensa costera clase Kingston. Aparte de los buques de superficie, la RCN opera cuatro submarinos de clase Victoria que fueron adquiridos a la Armada británica en 1998. Las fragatas de clase Halifax fueron sometidas a un programa de extensión de vida útil que comenzó en 2010 y se completó en noviembre de 2016[26]. Dados los problemas presupuestarios, especialmente en el contexto de los miles de millones que el gobierno canadiense ha gastado en la pandemia de covid-19, el plan anterior para reemplazar la clase Halifax, probablemente se demorará más de lo previsto. Aunque ya se escogió el modelo T26 de fragata como reemplazo.

Desde 1975, todos los aviones que apoyan a la marina son operados por la Real Fuerza Aérea Canadiense a través de la 1.ª División Aérea Canadiense. El CP-140 Aurora y CP-140 Arcturus (modelos basados en el avión estadounidense P-3 Orion modificado para uso canadiense) se emplean para misiones antisubmarinas y de vigilancia de buques. El patrullaje marítimo costero lo lleva a cabo el CP-140A Arcturus, todos aviones de ala fija con base en tierra. A partir de febrero de 2019, la Armada empezó a reemplazar su antigua flota de helicópteros Sea King con el CH 148 Cyclone (una versión militarizada del Sikorsky S-92). Hasta la fecha, Canadá ha recibido 17 de estos nuevos helicópteros. Finalmente, existe un programa para construir de cuatro a seis buques patrulleros árticos clase 5 Polar (Harry DeWolf), capaces de operar entre los hielos y desde la instalación Naval Nanisivik, una estación naval de aguas profundas. Hasta la fecha, dos de los buques se han construido y están diseñados para proyectar soberanía en el Ártico[27].

25 (2020). *Canada Security Department.* 06 de 07. https://www.canada.ca/en/services/defence/caf/equipment.html.

26 *Ibidem.*

27 Kafanov, Lucy (2017). *NBC News.* 2017 de 04. https://www.nbcnews.com/news/world/russia-s-military-buildup-arctic-has-u-s-watching-clo-

En la actualidad, Canadá no tiene capacidad de reaprovisionamiento en el mar, lo cual es bastante extraño para una Armada que se considera oceánica. Por el momento, y hasta que Canadá complete la construcción de dos nuevos buques de reabastecimiento, su Armada depende de los aliados de la OTAN para sus capacidades de reabastecimiento y de un petrolero comercial reconvertido. Esto demuestra qué tan lejos ha ido Canadá en términos de interoperabilidad. De hecho, las fragatas canadienses pueden incorporarse fácilmente en cualquier fuerza de tarea naval aliada y en numerosas ocasiones, incluso, han servido como buque de comando para una fuerza de tarea naval estadounidense. Esto simplemente resalta el nivel de confianza que existe entre las Fuerzas Armadas de las dos naciones.

La Real Fuerza Aérea Canadiense (RCAF) está encabezada por el comandante de la Real Fuerza Aérea Canadiense. El comandante de 1.ª División Aérea Canadiense y la Región NORAD de Canadá, con sede en Winnipeg, es responsable del comando operativo y el control de las actividades de la Fuerza Aérea en todo Canadá y en todo el mundo. Las operaciones de la 1.ª División Aérea Canadiense se llevan a cabo a través de once escuadrones ubicados en todo Canadá. La 2.ª División Aérea Canadiense es responsable de las funciones de capacitación y apoyo. Un componente canadiense de la fuerza de alerta temprana aerotransportada de la OTAN también se ubica en la base aérea aliada Geilenkirchen en Alemania.

El desafío más importante que enfrenta la Fuerza Aérea hoy es qué hacer con su antigua flota de F-18 comprada en la década de 1980[28]. Originalmente, Canadá tenía programado reemplazarlos con el nuevo F-35, al menos esa era la intención del gobierno conservador de Stephen Harper. Sin embargo, las acusaciones del partido de oposición, respecto de que el gobierno estaba ocul-

sely-n753041.

28 (2018). *El Radar.* 27 de 03. https://www.elradar.es/canada-volara-los-aviones-hornet-f-18-50-anos/.

tando el verdadero costo del programa, llevaron a su cancelación cuando Justin Trudeau y los liberales asumieron el poder en 2015[29]. Sin una decisión sobre qué reemplazará al F-18, el gobierno de Trudeau decidió, entre otras cosas, comprar a Australia una serie de F-18 usados, pero aún totalmente funcionales, como una solución provisional[30]. No está claro cómo avanzará el gobierno en este tema: los posibles reemplazos incluyen el Super Hornet, el Eurofighter, el Gripen sueco e incluso el F-35, pero por el momento el gobierno simplemente ha decidido ignorar el problema. Además, dado el costo de la gestión de la pandemia, parece extremadamente probable que a corto e incluso mediano plazo (10-15 años) la Fuerza Aérea continúe asumiendo el envejecimiento de los F-18.

El tema se ha convertido en un punto de controversia entre Canadá y Estados Unidos. Primero, porque el gobierno canceló el programa F-35, pero lo que es más importante, continuar indefinidamente con los F-18 pone en tela de juicio la contribución de Canadá al NORAD. A medida que los interceptores canadienses continúen fallando, Canadá tendrá que depender cada vez más de los Estados Unidos, incluso para la patrulla de los sectores canadienses del NORAD. Canadá necesita desesperadamente adquirir lo antes posible nuevos interceptores para poder continuar haciendo una contribución proporcional a la defensa del espacio aéreo de América del Norte debido a su compromiso con NORAD.

29 *Ibidem.*

30 (2019). *Galaxia Militar Información de Defensa y Actualidad Militar.* 9 de 01. http://galaxiamilitar.es/canada-podria-volar-este-verano-los-cazas-hornet-f-18-usados-de-australia/.

Desafíos actuales de seguridad y defensa

En 2008, el impacto del calentamiento global en Canadá se convirtió en un factor importante en la política exterior y defensa del país. El primer ministro en ese momento, Stephen Harper, dijo, refiriéndose al Ártico como una prioridad nacional, "o lo ganamos o lo perdemos"[31]. La capa de hielo del Ártico, como muchos científicos habían advertido durante años, se redujo en una medida sin precedentes, lo que sugiere que una nueva ruta comercial marítima de este a oeste podría abrirse de forma permanente en un futuro próximo[32]. Lo más importante de este enlace comercial este-oeste es que sería significativamente más corto que emplear el Canal de Panamá, lo que puede significar que el pasaje ártico eventualmente se convertirá en la ruta preferida de los cargueros de todo el mundo que son conscientes de los costos y del tiempo. Igualmente, importante es la especulación de los geólogos con respecto a que el área podría tener importantes reservas de petróleo y gas natural. Se dice que el Ártico posee el 13% del petróleo y el 30% del gas natural no descubiertos del mundo[33].

Es fácil ver, por lo tanto, cómo no menos de cinco países podrían verse envueltos en una disputa sobre un territorio escasamente poblado. Canadá, Rusia, Estados Unidos, Dinamarca (debido a Groenlandia) e incluso Noruega se han involucrado directamente en la disputa sobre quién es el propietario del Ártico. Rusia, por ejemplo, anunció en 2009 su intención de desarrollar fuerzas árticas para proteger su territorio continental. Rusia ha invertido en buques de carga y rompehielos con capacidad para cruzar las aguas del Ártico.

31 (2007). *BBC Mundo.* 10 de 08. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6938000/6938951.stm.

32 Roach, John. (2013). Contributing Writer, *NBC News.* 04 de 03. https://www.nbcnews.com/news/all/global-warming-open-crazy-shipping-routes-across-arctic-flna1C8678881.

33 *Ibidem.*

De hecho, "bajo el Presidente Vladimir Putin, Rusia lanzó el mayor despliegue militar en el Ártico desde la caída de la URSS, reforzando su flota de rompehielos de combustible nuclear, reabriendo bases militares soviéticas abandonadas y construyendo nuevas"[34].

El rompehielos más nuevo de Rusia puede transportar misiles de cruceros, mientras que la costumbre es que estos buques solo deberían llevar armamento ligero en el mejor de los casos[35]. El propósito de estos barcos es mantener y desarrollar la Ruta del Mar del Norte como una alternativa más barata que dar la vuelta a la India y a través del Canal de Suez, viniendo del oeste, o del Canal de Panamá, viniendo desde el este. Esto es muy importante, ya que le da a Rusia el control sobre una importante ruta marítima que se está volviendo más accesible como resultado del cambio climático. El problema es referente a la superposición de reclamos, con los canadienses y los rusos disputando la mayor parte del Ártico.

Canadá ha invertido C$ 100 millones (USD$ 78,2 millones) para la construcción de una base naval en Nanisivik, en la isla de Baffin, que tiene como objetivo proporcionar una instalación de atraque para los activos navales. Además, hay una pequeña base militar ubicada en la isla de Ellesmere, Nunavut, en el extremo norte de Canadá. En 2007, con el propósito de mejorar el entrenamiento militar y el reconocimiento de la región, se estableció una base especial de entrenamiento en el Ártico en Resolute Bay, Nunavut. Y desde el 1 de julio de 2010, el gobierno exige que las embarcaciones extranjeras y nacionales de cierto tamaño se reporten a la Guardia Costera canadiense si viajan por las aguas árticas de Canadá.

34 Kafanov, Lucy. (2017). *NBC News.* 2017 de 04. https://www.nbcnews.com/news/world/russia-s-military-buildup-arctic-has-u-s-watching-closely-n753041.

35 Ames, Paul. (2015). *GlobalPost.* 18 de 10. https://www.pri.org/stories/2015-10-18/russias-military-muscling-arctic-where-melting-ice-freeing-resources.

El problema para Canadá es que simplemente no tiene los recursos para competir con Rusia. Bajo el gobierno de Stephen Harper, Canadá se comprometió a construir hasta ocho rompehielos pensados para patrullar la región. Más tarde, esto se redujo de seis a cuatro buques significativamente más pequeños y con una reducida capacidad para romper el hielo, llamada Clase Harry DeWolf. Canadá es superado tanto en clase de naves como en armas en el Ártico. Por lo tanto, su único recurso real es tratar de manejar la disputa a través del Consejo del Ártico.

El Consejo del Ártico es un foro intergubernamental establecido en 1996 que fue diseñado para gestionar las reclamaciones superpuestas. Los países miembro incluyen Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Rusia, Suecia e Islandia. El propósito del foro es coordinar acciones entre los Estados del Ártico con respecto a los temas del desarrollo sostenible, las comunidades indígenas árticas y la protección del medio ambiente. Sorprendentemente, el Consejo del Ártico ha trabajado extremadamente bien en la gestión de los reclamos por competencia. De hecho, Rusia y Canadá han podido llegar a acuerdos mutuamente favorables sobre el tema de la soberanía del Ártico[36]. Por lo tanto, por el momento, el *statu quo* es más que satisfactorio para el gobierno canadiense. Lo que sigue siendo un problema son los sobrevuelos rusos del Ártico, ya que sus bombarderos recuerdan la Guerra Fría. Sin embargo, este problema es manejado por separado por NORAD.

Terrorismo y América del Norte

NORAD monitorea y rastrea objetos en el espacio aéreo de Canadá y Estados Unidos. También tiene la tarea de prevenir ataques a norteamericanos por aviones, misiles o vehículos espaciales. El comandante de NORAD es elegido tanto por el Primer

36 (2010). *NBC News.* 18 de 10. http://www.nbcnews.com/id/39721725/ns/us_news-environment/t/us-russia-cold-war-over-warming-arctic/.

Ministro canadiense como por el Presidente de Estados Unidos y es responsable ante ambos. NORAD está ubicado en la Base Aérea Peterson en Colorado Springs, Colorado.

Los ataques del 11 de septiembre produjeron un cambio estructural en la organización de NORAD. Los ataques terroristas desembocaron en la incorporación de NORAD al Comando Norte de los Estados Unidos (NORTHCOM). La misión de NORTHCOM es disuadir, prevenir y enfrentar las amenazas dirigidas contra Estados Unidos, sus territorios e intereses dentro de su área de responsabilidad. Esto incluye el espacio aéreo, los activos terrestres y marítimos, así como en Estados Unidos continental, Alaska, Canadá, México y aguas que se extienden hasta 500 millas náuticas, como el Golfo de México. El papel de Canadá dentro de NORTHCOM es ayudar en la defensa del espacio aéreo, según lo estipulado en el NORAD. Es importante tener en cuenta que NORTHCOM no se considera una amenaza para la soberanía canadiense. De hecho, debido a que NORAD ahora es parte de NORTHCOM, la mayoría de los analistas están de acuerdo en que cualquier renegociación del tratado eventualmente resultará en una cooperación militar más estrecha entre ambos países no solo con respecto al espacio aéreo, sino también a la defensa costera y territorial. Según el sitio web del Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá, "… el gobierno (canadiense) seguirá desarrollando la cooperación entre Canadá y Estados Unidos en otras áreas, involucrando a otros departamentos, incluida la cooperación en seguridad marítima (...) y con respecto a los asuntos fronterizos".

Canadá y Estados Unidos también habían implementado el Programa de Equipo Integrado del Control de Fronteras (IBETS) en 23 puntos a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y Canadá. Este programa binacional permite que cinco agencias de seguridad intercambien información y trabajen juntas diariamente con las autoridades locales, estatales y provinciales. Estas agencias cooperan en asuntos como la seguridad nacional, el crimen organizado y otros delitos cometidos a lo largo de la frontera

entre Canadá y Estados Unidos. Las agencias involucradas en el IBETS incluyen a la Real Policía Montada de Canadá (RCMP), la Agencia Canadiense del Servicio Fronterizo (CBSA), la Aduana y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos y la Guardia Costera de los Estados Unidos.

Canadá prefirió una respuesta bilateral de dos vías de manejo fronterizo a un acercamiento trilateral, porque los problemas que Canadá y Estados Unidos enfrentan son solo el flujo eficiente de bienes legítimos y viajeros dentro del contexto de las mayores preocupaciones de seguridad de los Estados Unidos. Por otro lado, la frontera Estados Unidos-México es mucho más compleja, está caracterizada no solo por un alto nivel de comercio, sino también por la existencia de migración ilegal, tráfico de drogas y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría mucho más tiempo y la introducción de un tercer actor —desde la perspectiva canadiense— retrasaría innecesariamente el proceso entero o posiblemente la detección por completo. Además, la tecnología Frontera Inteligente (Smart Border) ha estado disponible por un tiempo en la frontera Canadá-Estados Unidos, precediendo a los ataques terroristas por varios años. No es el mismo caso en la frontera mexicana-estadounidense.

De hecho, al momento de escribir este documento, Canadá todavía no tenía una agenda trilateral de seguridad para América del Norte. En lo que respecta a América del Norte, la agenda ahora se ve más hacia el Ártico y los casquetes de hielo que se derriten hacia el sur, hasta la frontera compartida con los Estados Unidos (aún menos con México).

Diferentes gobiernos canadienses reconocen que, a pesar de los altibajos que el país ha experimentado con los diferentes presidentes estadounidenses, el arduo trabajo de mantener la relación es realizado casi exclusivamente por funcionarios públicos. De hecho, es improbable que un cambio radical en la Casa Blanca afecte la relación bilateral de forma significativa. Es un proyecto

que cambió durante la Segunda Guerra Mundial y que improbablemente pierda su impulso.

Rusia y la OTAN

La sorprendente buena relación de Canadá con Rusia sobre la soberanía ártica no se repite cuando se trata de Europa y la OTAN. Tras la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 y debido a su participación continua en los levantamientos armados en el este de Ucrania, Canadá desplegó su Ejército y sus activos aéreos en Europa como parte de la operación Reassurance. En primer lugar, Canadá lidera la presencia de grupos de batalla en Letonia con 540 soldados[37]. El grupo de batalla está diseñado para defender a Letonia de cualquier posible intento ruso de fomentar el descontento civil en el país, como lo hizo en el caso de Ucrania. Canadá también ha desplegado una fragata en grupos de tareas navales de la OTAN. Además, Canadá ha empleado alrededor de 135 personas y cinco F-18 en la región[38]. Finalmente, existen rumores de que las fuerzas especiales JTF-2 de Canadá están ayudando al gobierno de Ucrania en sus esfuerzos por gestionar los levantamientos a lo largo de su frontera con Rusia[39].

El gobierno canadiense considera el amedrentamiento que representa Rusia contra la OTAN como la amenaza de seguridad nacional más importante en la actualidad[40]. Los jefes de Estado Mayor canadienses usan abiertamente términos como la "Nueva Guerra Fría" o incluso una "Paz Caliente" en referencia a Rusia. En una entrevista con un ex jefe de Estado Mayor canadiense,

37 (2011). *NBC News.* 13 de 02. http://www.nbcnews.com/id/41560860/ns/world_news-south_and_central_asia/t/nato-trainers-still-needed-afghanistan/#.XzR-Ki3mFlA.

38 (2014). *NBC News.* 06 de 08. https://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/nato-says-russia-has-20-000-troops-ukraines-border-n173781.

39 *Ibidem.*

40 (2015). *NBC News.* 04 de 03. https://www.nbcnews.com/news/world/could-joint-european-army-protect-nato-russia-isis-n322841.

quien desea permanecer en el anonimato, admitió que la guerra con Rusia ya ha comenzado; hay literalmente miles de ataques cibernéticos o "sondas" cibernéticas contra los sistemas de la OTAN[41]. Los rusos también están probablemente una década por delante de los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN en lo que respecta a la tecnología de misiles hipersónicos. La tensión en Europa entre la OTAN y Rusia es significativamente mayor y generalmente reportada. Además, se está produciendo una importante carrera armamentista en Europa. Sin embargo, la OTAN en su conjunto y Canadá en particular se enfrentan a un futuro incierto con respecto a la modernización de sus capacidades militares para poder afrontar eficazmente el desafío que plantea Rusia, principalmente por los miles de millones de dólares que ya se han gastado en la gestión de la pandemia. Es poco probable que la abrumadora mayoría de los países miembro alcance pronto la regla de gasto del 2% del PIB establecida por la OTAN. Este no es solo un tema político para satisfacer la retórica anti-OTAN del Presidente estadounidense Donald Trump, pues los expertos y funcionarios de defensa de la OTAN admiten que se debe aumentar el gasto.

Asia

Recientemente, Canadá mantuvo una relación cautelosamente cordial y constructiva con China. Participó y sigue haciéndolo en los ejercicios navales RIMPAC. Sin embargo, Canadá considera que China es un cliente potencialmente importante del petróleo canadiense y, por lo tanto, mantuvo relaciones relativamente buenas con ese país, a diferencia de sus aliados más importantes en la región.

Las relaciones entre Canadá y China comenzaron a deteriorarse hace aproximadamente dos años, luego de que el gobierno

41 *Ibidem.*

canadiense detuviera a un ejecutivo de Huawei buscado en los Estados Unidos, en cumplimiento de una orden de arresto estadounidense[42]. En respuesta, China detuvo a dos canadienses por cargos falsos. También impuso aranceles a otro número de productos canadienses, lo que agravó aún más el asunto. Por lo tanto, la relación bilateral cautelosamente cordial se ha convertido ahora en una disputa diplomática abierta y pública. Sin embargo, dado el hecho de que las Fuerzas Armadas Canadienses ya están sobrecargadas en otras áreas, es extremadamente improbable que esta disputa se intensifique más allá del ámbito diplomático, al menos en lo que respecta a Canadá. De hecho, la última vez que Canadá desplegó algún tipo de activos militares en la región fue durante la Guerra de Corea (1950-1953). El foco de la estrategia militar de Canadá en el Pacífico es la patrulla costera.

Desastres naturales

Las Fuerzas Armadas Canadienses han aumentado dramáticamente su participación en casos de desastres naturales. En los últimos dos años, por ejemplo, las Fuerzas Armadas han enviado personal a 10 despliegues nacionales de socorro en casos de desastre, los que van desde operaciones que involucran inundaciones o incendios forestales hasta ventiscas de invierno. En su operación más reciente, el personal médico de las fuerzas canadienses se desplegó en la provincia de Quebec para ayudar en el manejo de un brote masivo de covid-19 en casas de retiro. Se enviaron a cientos de militares para reemplazar a los empleados civiles de estas instituciones debido a su incapacidad para controlar la propagación del virus. Este último despliegue en caso de "desastre humanitario" duró más de dos meses y finalizó en julio de 2020, cuando las autoridades provinciales pudieron capacitar adecuadamente a sus propios trabajadores civiles en el uso de la gestión

42 Murphy, Jessica. (2018). BBC News. 21 de 12. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46640012.

y atención correcta de los residentes y pacientes contagiosos de estas instituciones.

Por esto, no es de extrañar que cuando los canadienses piensan hoy en su Ejército lo vinculan a la ayuda que brinda en casos de desastres naturales. En una encuesta de opinión pública realizada en julio de 2018, la mayoría de los canadienses parecían vagamente conscientes de que tienen un Ejército y están confundidos o inseguros sobre lo que hace. Solo el 26% dice que tenía conocimiento de lo que habían estado haciendo los militares en el último año y menos de la mitad, el 42%, se describió a sí mismo como "algo familiarizado" con las Fuerzas Armadas. La encuesta encontró que el 90% de los encuestados cree que las tropas canadienses deberían estar prestando asistencia en casos de desastre, seguidos de cerca por el 85% que cree en la realización de misiones de paz[43].

Rob Huebert, profesor de ciencia política en la Universidad de Calgary e investigador principal del Centro de Estudios Militares y Estratégicos, afirmó que es preocupante Canadá ya no pueda depender más de Estados Unidos para defender un mundo que se ha vuelto más inestable —algo que admitió el propio gobierno liberal del primer ministro Justin Trudeau—. Huebert explicó que los resultados de la encuesta muestran una falta fundamental de comprensión sobre el papel de los militares en el mundo, "y eso no es un buen augurio para el reclutamiento y para la sociedad en general"[44].

Huebert continuó argumentando que el gobierno de Trudeau ha "desmilitarizado exitosamente a los militares"[45], enfocándose en aspectos más "ligeros", como el alivio de desastres y el mantenimiento de la paz, a pesar del hecho de que Canadá prácticamente no tiene fuerzas de paz desplegadas en ningún lugar del

43 Brewster, Murray. (2018). *CBC News.* 20 de 07. Último acceso: 2020. https://www.cbc.ca/news/politics/dnd-canadians-military-poll-1.4754083.

44 *Ibidem.*

45 *Ibidem.*

mundo en este momento. De hecho, "tenemos hombres y mujeres en peligro en Ucrania y Letonia, y si la situación explota, creo que habrá una gran cantidad de canadienses conmocionados, porque dirían: 'pensé que nuestro Ejército estaba concentrado en el medio ambiente y el mantenimiento de la paz'".

Stéphane Roussel, un especialista en defensa canadiense de la École Nationale d'Administration Publique (ENAP), predice que las Fuerzas Armadas Canadienses seguirán dos caminos distintos mirando hacia el futuro. El primero se centrará en su capacidad de combate en guerra, que será significativamente más pequeña en tamaño y se utilizará en el extranjero para apoyar las operaciones aliadas. Mientras que el segundo, más grande y público, se centrará en el desarrollo de capacidades de asistencia en casos de desastre y mantenimiento de la paz. El principal culpable de este cambio son las necesidades internas (como en el caso de la crisis de covid-19 en las residencias de ancianos de Quebec), así como las limitaciones presupuestarias. La forma en que esto afectará la capacidad de despliegue y combate de Canadá a largo plazo no está clara, pero lo que se argumenta con certeza es que esto tendrá un impacto en las relaciones de defensa del país con sus aliados.

América Latina

Los intereses político-económicos de Canadá en América Latina son escasos. Con excepción de algunas partes del Caribe, donde empresas canadienses tienen intereses mineros, y México, que forma parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos (T-MEC), Canadá ha tenido como política no involucrarse en asuntos de América Latina. Incluso en el caso de México, la voluntad canadiense de trabajar con el país ha sido casi inexistente en materia de defensa. En resumen, América Latina no es estratégicamente importante para los tomadores de decisiones canadienses.

Históricamente, Canadá ha seguido un enfoque de no involucrarse con América Latina en temas de seguridad, prefiriendo en cambio ver a la región como el "patio trasero" de Estados Unidos. Incluso durante la Guerra Fría, cuando los Estados Unidos se encontraba apoyando en repetidas ocasiones a regímenes dictatoriales brutales, Canadá evitó involucrarse. Desde una perspectiva canadiense, enfrentarse con los Estados Unidos sobre estos asuntos no merecía el riesgo de dañar la relación. Para Canadá, nada estaba en juego: no había nada que ganar y nada que perder. Por lo tanto, América Latina permaneció como una de las regiones del mundo donde los intereses canadienses eran extremadamente limitados. La postura de defensa de Canadá *vis-à-vis* con América Latina continuará siguiendo el modelo actual, en donde existe esporádica y mínima participación en ejercicios navales conjuntos.

Comentarios finales

La política de seguridad y defensa canadiense se encuentra ante una encrucijada. Las amenazas a la seguridad nacional de Canadá están en constante crecimiento, como se ha demostrado con el resurgimiento de Rusia. Sin embargo, desde una perspectiva financiera, los retos probablemente seguirán aumentando en un futuro. La solución, por ahora, es concentrarse en la modernización y en las capacidades de combate de un número limitado de unidades. El resto de las Fuerzas Armadas Canadienses sufrirá una falta de equipamiento, así como de entrenamiento. Parece que las FAC han elegido una misión de tipo "gendarmería", con un pequeño contingente de personal altamente entrenado y capaz para cualquier tipo de misión de combate en el mundo.

La manera en que los aliados de Canadá vean este cambio en su política de defensa es poco claro, aunque lo más probable es que sea negativa. Desde principios de la Guerra Fría, los tomadores de decisiones canadienses han estado orgullosos al referirse

a Canadá como una potencia media con una política exterior activa y constructiva combinada con una capacidad militar mucho mayor de lo que uno esperaría de un país de su tamaño. Después de todo, durante el Día D, Canadá fue el único país no considerado como gran potencia al cual le fue asignada una de las playas para la invasión con una división entera apoyada por elementos navales canadienses (Juno Beach, 3.ª División).

La capacidad militar siempre se ha relacionado con el poder de un país. La falta de compromiso con las Fuerzas Armadas del gobierno de Trudeau tiene consecuencias no deseadas y trascendentales. Es probable que Canadá descienda de su estatus hacia una potencia menor, similar a pequeños países europeos. Con fuerzas militares muy parecidas a una "gendarmería" relativamente bien equipada.

LA AGENDA DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS PARA LA PRÓXIMA DÉCADA: EL PAPEL DE LA FUERZA MILITAR

Craig A. Deare

✷

Introducción

El papel de la fuerza militar es un tema relevante dadas las realidades que vivimos en el hemisferio occidental. Si bien es cierto que en cada década se hacen estudios sobre los riesgos existentes en la región, la diferencia ahora es que el hemisferio no ha experimentado el impacto de una transición al nivel sistémico semejante desde los años 40 del siglo pasado.

Durante la década de 1940, el mundo sufrió el peor conflicto militar a nivel global de la historia, con más de 75 millones de muertos entre militares y civiles, la mayoría en la Unión Soviética y China. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional generó un balance bipolar entre Occidente (liderado por los Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y la URSS junto a sus aliados del Pacto de Varsovia. A lo largo de 45 años, el mundo vivió la Guerra Fría entre estos actores, y los demás países del hemisferio occidental se adaptaron a esta situación. Cuando cae el Muro de Berlín, en

noviembre de 1989, el sistema internacional comienza una transición de ese mundo bipolar hacia un nuevo equilibrio. Con la desintegración de la URSS y antes de la regeneración[1] de China, se experimentaron años en los que los Estados Unidos no tuvo un rival a su nivel, lo que Charles Krauthammer llamó el "momento unipolar". Krauthammer reconoció que la multipolaridad llegaría, eventualmente, más rápido de lo que él mismo imaginó. Pero en 1990 afirmaba que "todavía no estamos allí (...), este es el momento unipolar"[2]. Política, ideológica y económicamente, Estados Unidos no tenía igual, y la derrota relativamente rápida de las fuerzas de Saddam Hussein en Irak, en 1991, demostró la capacidad convencional estadounidense de desplegarse a distancia y abrumar al cuarto Ejército más grande del mundo en poco tiempo. Pero ese momento ya pasó.

A principios de la década de 2020, el sistema internacional parece estar entrando en otro equilibrio bipolar, ahora entre Estados Unidos y China, aunque algunos expertos argumentan que la presencia de Rusia puede constituir un tercer polo, y de esa manera, el sistema tendría carácter multipolar. Los próximos años aclararán esta realidad, pero para la discusión que nos interesa en este momento, es una distinción sin importancia, dadas las semejanzas entre los sistemas autoritarios de China y Rusia. Lo que sí importa es la competencia económica y geopolítica, no ideológica, entre estos actores, y los efectos que tendrá en el hemisferio occidental.

Hay que reconocer que pretender pronosticar el papel de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la próxima década es una tarea bastante arriesgada. Como observó el exsecretario de De-

1 Empleo el término "regeneración" para enfatizar la manera en que el Partido Comunista de China descubrió la manera de ir más allá de simplemente restablecer la posición de China como poder regional; logró combinar el poder político autoritario con el poder del mercado comercial global para generar un modelo nuevo.

2 Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment," in *Foreign Affairs: America and the World* (1990/91), 23.

fensa Robert Gates en 2011 durante un discurso a los cadetes en West Point:

> Al tratar de predecir la naturaleza y ubicación de nuestros enfrentamientos militares por venir, desde Vietnam, nuestro promedio ha sido perfecto. No le hemos acertado ni una vez, desde Mayagüez a Grenada, Panamá, Somalia, los Balcanes, Haití, Kuwait, Irak, y más —no teníamos la más mínima idea, un año previo, de que estaríamos involucrados así[3].

Esta precisa observación explica de manera correcta por qué las Fuerzas Armadas estadounidenses tienen que contar con capacidades militares para realizar una gran variedad de misiones asignadas por los tomadores de decisiones políticos del país.

La competencia entre Estados Unidos y sus rivales siempre domina la manera en la cual los tomadores de decisiones responsables de la seguridad nacional del país planifican sus políticas y estrategias para el futuro inmediato. Las versiones más actualizadas de la Estrategia de Seguridad Nacional (2017) y la Estrategia de Defensa (2018) declaran claramente la visión de la administración en funciones:

> China y Rusia quieren dar forma a un mundo antiético frente a los valores e intereses de Estados Unidos. China busca desplazar a los Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico, expandir los alcances de su modelo económico impulsado por el Estado, y reordenar la región a su favor. Rusia busca restaurar su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia cerca de sus fronteras[4].
>
> El desafío central para la prosperidad y seguridad de Estados Unidos es el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo, lo que la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica como potencias revisionistas. Cada vez está más claro que China y Rusia quieren dar forma a un mundo consistente con su modelo autoritario, obteniendo autoridad

3 Gates, Robert. Discurso a la Academia Militar de los Estados Unidos, West Point, N.Y., 25 de febrero de 2011.

4 National Security Strategy of the United States of America, December 2017, 25. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf

de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones[5].

Esta visión dominará la manera en la cual el Pentágono conceptualiza las amenazas en el mundo por el período de la administración en funciones, y va a distraer su atención respecto de las otras amenazas y desafíos que Estados Unidos tiene en el resto del mundo. En el hemisferio occidental, la gran mayoría de las amenazas y desafíos a los intereses de Estados Unidos no son de carácter militar y, por ende, no requieren de una solución que utilice a las Fuerzas Armadas. Eso no quiere decir que las Fuerzas Armadas estadounidenses no tienen misiones importantes que realizar en la región, porque sí las hay. Por ejemplo, el caso más llamativo para la aplicación militar bélica potencial es, obviamente, Venezuela, en el que las Fuerzas Armadas estadounidenses carecen de la doctrina y el adiestramiento adecuado para, eventualmente, intervenir de manera exitosa.

Me explico. No hay duda de que las Fuerzas Armadas estadounidenses tienen los medios para intervenir. Sin embargo, como se observó en Irak en 2003, después del período de combate convencional, las unidades estadounidenses se encontraron con la necesidad de confrontar un ambiente de guerra irregular. El gobierno de Venezuela lleva años desarrollando sus capacidades para conducir la guerra asimétrica en contra de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Hugo Chávez y su mentor Fidel Castro empezaron a planificar esta realidad a principios de los años 2000, y ahora existe tanto doctrina como unidades adiestradas para conducir una guerra prolongada en contra de fuerzas intervencionistas[6]. El gobierno de Nicolás Maduro no es capaz de

5 Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge, Washington, D.C., enero de 2018, 2. Disponible en: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

6 De las mejores contribuciones que describen esta realidad, véase el libro de Maria C. Werlau (2019). *Cuba's Intervention in Venezuela: A Strategic*

hacer muchas cosas, pero ha generado —con doctrina cubana y material tanto chino como ruso— una capacidad irregular bastante considerable[7].

Las técnicas de guerra del siglo XXI

Sin extendernos demasiado, hay que empezar reconociendo que el conflicto y la guerra siempre han sido parte de la condición humana; es una visión realista del mundo, no idealista. Se reconoce que la "guerra es de importancia vital al Estado"; "la continuación de la política por otros medios", y la "guerra política es el empleo de todos los recursos disponibles de la nación"[8]. La historia del mundo está repleta de evidencia de guerras a través de los siglos. Como observó el sociólogo Charles Tilley, "la guerra hizo al Estado, y el Estado hizo la guerra"[9].

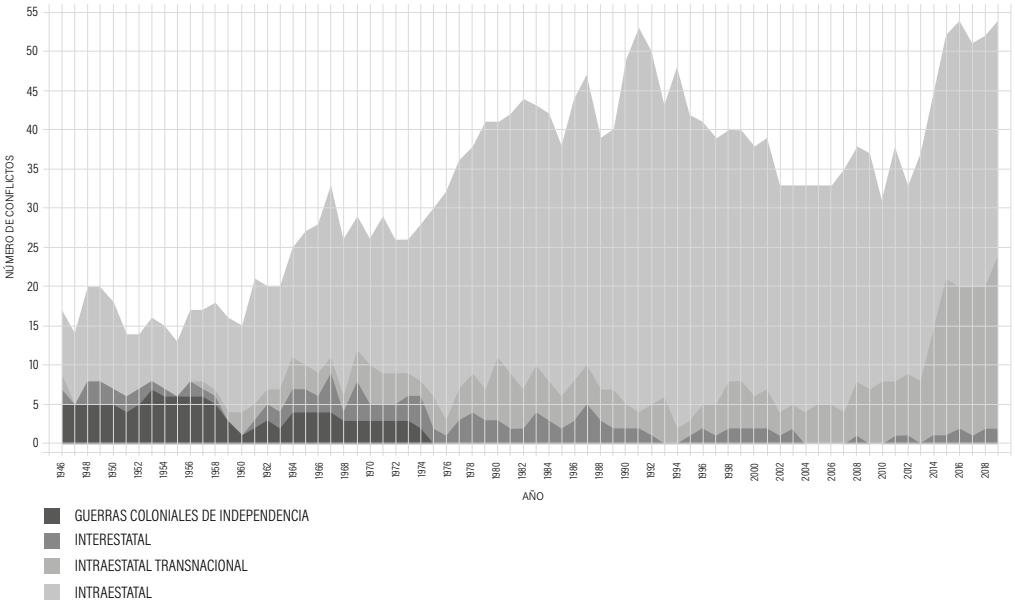
Occupation with Global Implications, Washington DC: Free Society Project.

7 El análisis del Dr. Max Manwarring sobre el desarrollo de estas capacidades es contundente: *Venezuela's Bolivarian Socialism, and Asymmetric Warfare* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2005; *Latin America's New Security Reality: Irregular Asymmetric Conflict and Hugo Chavez, Security Issues in the Western Hemisphere*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007; *Venezuela As Exporter Of 4th Generation Warfare, Carlisle,* PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012.

8 Estas definiciones se les atribuye a Sun Tzu, Carl von Clausewitz y George F. Kennan, respectivamente.

9 Entre otras publicaciones que se refieren a esta observación, véase "War Making and State Making as Organized Crime", in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

GRÁFICO 1: CONFLICTO ARMADO POR TIPO, 1946-2019[10]



Precisamente por eso, la estructura geopolítica actual en el hemisferio occidental es el resultado, en gran parte, de los efectos de la guerra. La buena noticia es que la prevalencia de la guerra convencional en el hemisferio occidental se ha reducido dramáticamente desde el siglo XIX.

La evidencia es clara: las guerras convencionales entre actores estatales se han reducido dramáticamente en la segunda parte del siglo XX (véase Gráfico 1). Esto no quiere decir que el nivel de conflicto o violencia haya desaparecido. Más bien, lo que ha ocurrido es un cambio de guerras convencionales declaradas por un país soberano en contra de otro país soberano, a un entorno más complejo y menos claro, compuesto de actores distintos y tácticas distintas[11]. El gráfico expresa de manera elocuente cómo

10 El gráfico se obtuvo en la siguiente dirección: https://ucdp.uu.se/downloads/charts/#__utma=1.1392113298.1588339601.1588339601.1588339601.1&__utmb=1.6.10.1588339601&__utmc=1&__utmx=-&__utmz=1.1588339601.1.1.utmcsr=ucdp.uu.se|utmccn=(referral)|utmcmd=referral|utmcct=/&__utmv=-&__utmk=80771351

11 Véase las investigaciones del Upsala Conflict Data Program , disponbile en esta dirección: https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/. "The Uppsala Conflict Data Program (UCDP) is the world's main provider of data on organized violence

los conflictos armados interestatales han disminuido de forma notable, a la par que han aumentado los conflictos armados intraestatales y aquellos que ocurren dentro de un Estado, pero que se internacionalizan. Esto se debe a varias razones, y no se presta a una explicación sencilla.

Esta realidad crea desafíos para tomadores de decisiones estadounidenses dada la realidad de que Estados Unidos es un actor global con intereses globales y no tiene el lujo de desarrollar fuerzas armadas únicamente para realizar misiones limitadas. Al contrario, tiene que desarrollar fuerzas armadas que puedan operar a lo largo del espectro de conflicto (véase Gráfico 2).

GRÁFICO 2: ESPECTRO DE OPERACIONES MILITARES[12]

El objetivo de la fuerza debe ser: **Oportuno, desplegable, ágil, versatil, letal, seguro y sostenible.**

and the oldest ongoing data collection project for civil war, with a history of almost 40 years. Its definition of armed conflict has become the global standard of how conflicts are systematically defined and studied."

12 Este gráfico fue desarrollado para dar una representación visual de un posible espectro de operaciones militares. Lo utilizo de manera visual como herramienta heurística. El gráfico se obtuvo en esta dirección: https://archive.defense.gov/DODCMSShare/briefingslide/214/010517-D-6570D-002.jpg

Esto incluye fuerzas nucleares preparadas para disuadir el uso de esas armas, y si fuese necesario, emplear esas armas para ganar un conflicto nuclear. Además de esa desastrosa posibilidad, Estados Unidos también tiene que mantener y modernizar sus capacidades convencionales de tierra, mar y aire, y al mismo tiempo, desarrollar nuevas capacidades en los dominios del ciberespacio y el espacio. En otro punto del espectro de conflicto, Estados Unidos tiene que desarrollar fuerzas militares capaces de efectuar operaciones de conflicto limitado, incluyendo la conducción de la guerra irregular. Cabe destacar que en el hemisferio occidental es mucho más probable la guerra irregular que la guerra convencional. Además, Estados Unidos tiene que tener fuerzas armadas que puedan dar apoyo a sus contrapartes para auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, aspectos de desarrollo nacional y acciones cívicas, como así también en materia de asesoría y adiestramiento.

Mientras los estrategas estadounidenses se enfocan en las acciones de China en el Mar del Sur de China, las acciones de Rusia en Crimea y Ucrania, el creciente poderío nuclear de Corea del Norte y las ambiciones de Irán basadas en el terrorismo, prestan menos atención en las actividades de estos actores en el hemisferio occidental. No es que los estrategas estadounidenses ignoren las actividades económicas, diplomáticas y de seguridad que se realizan a través de la región, pero no hay evidencia de que exista un entendimiento profundo del vínculo entre las actividades de China y Rusia en el hemisferio y las estrategias geopolíticas de estas dos potencias globales. Más aún, la falta de acciones integradas del gobierno de Estados Unidos para enfrentar las incursiones de estos actores extrarregionales sugiere la falta de una comprensión adecuada de las estrategias que China, por su parte, y Rusia, por la suya, están implementando a nivel global, y sobre todo en esta región.

La superioridad militar convencional de Estados Unidos ha ocasionado que China y Rusia busquen evitar una confrontación directa con las Fuerzas Armadas estadounidenses cuando sea po-

sible, por lo menos a corto plazo. Sin embargo, eso no implica que esos países no vayan a competir con Estados Unidos. Sí lo harán, pero de manera no convencional y asimétrica, utilizando otras formas y medios para lograr sus objetivos. Cada actor, por su parte, tiene sus propias técnicas para alcanzar sus intereses. Es importante subrayar la relevancia histórica del pensamiento estratégico chino, influido por una cultura de taoísmo de una civilización de más de 3.000 años, ejemplificado en las enseñanzas de Sun Tzu. Empleando estrategias del libro clásico "Arte de la guerra", de Sun Tzu, el Partido Comunista Chino aplica la lección de que la mejor estrategia es atacar a la estrategia del enemigo. Reconociendo que la fuente del poder estadounidense es su economía, China está utilizando su poderío económico, adquirido, en parte, por su capacidad de inteligencia para robar propiedad intelectual, y también para influir e intimidar a países en todo el mundo. Por su lado, Rusia maneja conceptos refinados durante la Guerra Fría con la doctrina de Gerasimov o Antimov, que implican utilizar propaganda y desinformación, y los adapta a la actualidad manipulando internet y otros medios sociales.

El punto importante a resaltar es que China y Rusia actúan de manera irregular (no convencional) y asimétrica con el objetivo de alcanzar metas estratégicas en la región, y Estados Unidos no ha sido capaz de actuar de una manera efectiva para contrarrestar las acciones de estos dos adversarios. Dicho esto, la respuesta a las amenazas a la seguridad nacional que representan las acciones de China y Rusia en este hemisferio no se logra a través del uso de las fuerzas armadas en una primera instancia. De manera semejante que China y Rusia utilizan otros instrumentos de poder en sus estrategias, Estados Unidos debería desarrollar una estrategia integrada, utilizando sus propios instrumentos de poder para salvaguardar sus intereses, y no simplemente actuar de manera reactiva. Al contrario, Estados Unidos debería reconocer la importancia de la región y actuar para protegerla para el bienestar de todos los ciudadanos del hemisferio.

La buena noticia es que ya hay analistas estadounidenses que estudian las acciones de China y Rusia. Escribiendo a finales de 2007, mi colega Frank Hoffman expresó lo siguiente:

> … las contingencias futuras probablemente presentarán amenazas combinadas o *híbridas* únicas que están específicamente diseñadas para atacar las vulnerabilidades de Estados Unidos. En lugar de retadores distintos con enfoques fundamentalmente diferentes (convencional, irregular o terrorista), podemos esperar enfrentar competidores que emplearán todas las formas de guerra y tácticas, tal vez simultáneamente. La actividad criminal también puede considerarse parte de este problema, ya que desestabiliza aún más al gobierno local (…) al socavar el Estado anfitrión y su legitimidad[13].

Para los propósitos de los países del hemisferio occidental, el análisis de Hoffman es bastante útil. Hace más de una década supo que China y Rusia iban a emplear todas las formas de guerra simultáneamente, y que el crimen transnacional también estaría incluido en este concepto de amenazas híbridas.

La mala noticia es que, a pesar de la comprensión académica y analítica de que muchos actores estatales están utilizando las tácticas de la guerra híbrida, los tomadores de decisiones estadounidenses no han priorizado el desarrollo de una estrategia que tome en cuenta esta realidad. Lo interesante es que hasta al nivel del secretario de Defensa se reconoció esto:

> En el pasado he expresado frustración por las prioridades de la burocracia de defensa y la falta de urgencia cuando se trata de conflictos actuales, lo que para muchos en el Pentágono ha sido lo de siempre, en lugar de una situación de guerra y una mentalidad de guerra. Cuando me refería a "Next-War-itis", no estaba expresando oposición a pensar y prepararme para el futuro. Sería irresponsable no hacerlo, y la abrumadora mayoría de las personas en la industria del Pentágono, los servicios y la defensa hacen precisamente eso. Mi punto es simplemente que no debemos preocuparnos tanto por prepararnos para futuros conflictos convencionales y estratégicos que no proporcionemos, tanto

13 Hoffman, Frank G. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars,* Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, December 2007, 28. Énfasis en el original.

> a corto como a largo plazo, sino más bien en todas las capacidades necesarias para luchar y ganar conflictos como los que enfrentamos hoy[14].

Aunque fue el secretario de Defensa en funciones, le costó esfuerzo imponer su voluntad sobre otros actores institucionales fuertes:

> El apoyo para programas de modernización convencionales está profundamente integrado en nuestro presupuesto, nuestra burocracia, la industria de defensa, y el Congreso. Mi preocupación fundamental es que no hay un sustento institucional proporcional, incluso en el Pentágono, para las capacidades necesarias para ganar las guerras en *las que estamos y de los tipos de misiones que tenemos más probabilidades de emprender en el futuro*[15].

Estas reflexiones de Gates expresan la realidad que continúa en el sistema de defensa estadounidense, la cual crea desafíos para emplear fuerzas adiestradas adecuadamente para actuar en la región. Retomaremos este punto crítico más adelante.

Realidades regionales

Siempre es arriesgado generalizar al hablar de América Latina, dada su gran heterogeneidad. Sin duda, el tema específico del papel de las fuerzas armadas es otro ejemplo importante de ese riesgo. Obviamente, los países comparten muchas características culturales similares, sobre todo la herencia española y la lengua castellana (con la excepción notable de Brasil). Pero los 19 países latinoamericanos tienen 19 historias distintas, algunas realmente únicas, que no se prestan a una explicación generalizada fácil o sencilla. Dado nuestro enfoque en el rol de las fuerzas armadas

14 Gates, Robert M. "The National Defense Strategy: Striking the Right Balance," en *Joint Forces Quarterly*, Issue 52, 1st quarter 2009, 3. "Next-War-itis" no se puede traducir literalmente; quiere decir sufrir de una enfermedad de pensar en la próxima guerra.

15 *Ibid.* Énfasis agregado.

en este ensayo, quizás es útil mencionar un par de casos radicales en la región.

En un extremo se observan los ejemplos de países en donde los gobiernos han decidido no tener fuerzas armadas para proveer la seguridad interior y la defensa nacional, que son Costa Rica (desde 1948) y Panamá (desde 1990). En el otro extremo tenemos los países en donde las fuerzas armadas dominan el poder político y económico, como son los ejemplos de Cuba (desde la década de 1960) y Venezuela (desde la década de 2000). El dominio de las Fuerzas Armadas cubanas es tal, que el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), que es una de las instituciones más prestigiosas en su análisis de defensa, no es capaz de divulgar cifras para Cuba. También hay que reconocer que la gran mayoría de los países experimentaron algún nivel de gobiernos militares durante el siglo XX. La buena noticia es que esa tendencia se redujo a finales de los años 80 y a principios de los años 90.

Otro elemento de importancia es el entorno actual de la región. Hay que reconocer que las transiciones de la mayoría de los países del hemisferio a economías de mercado también han tenido un impacto enorme. Con las excepciones importantes de Cuba desde los años 60, y Venezuela desde los 2000, los demás países han incrementado su participación en la economía del mercado global, unos más efectivamente que otros. Inclusive, esas expectativas económicas han sido responsables, en parte, de la percepción actual de inconformidad que se da a través de la región. Se pensaba que con la democracia todo iba a cambiar y que habría armonía interna y externa; se soñaba que con economías de mercado todo el mundo iba a tener un buen empleo y salarios dignos. A pesar del crecimiento al nivel macro de las economías de muchos países y de que los índices de pobreza han bajado algo —aunque aún dejan mucho que desear—, la región sigue siendo la más desigual

del mundo, incluso con todo el progreso experimentado durante los años 2000[16].

Sin embargo, los principales desafíos que enfrentan los países latinoamericanos —aunque no son los únicos— se relacionan con la falta de gobernabilidad efectiva en muchos países. Esta realidad se debe, en gran medida, a la carencia de la capacidad efectiva de las instituciones ligadas al desarrollo. La fragilidad de las democracias, la desigualdad persistente producto de los programas económicos débiles y las carencias de los sistemas de justicia y la debilidad del Estado de Derecho son los asuntos que las sociedades y sus gobernantes aún necesitan resolver.

En algunos casos, una consecuencia de la falta de gobernabilidad ha sido la presencia incompleta del Estado en muchas partes de la región, contribuyendo al surgimiento de "espacios no gobernados" y la ausencia de una "soberanía efectiva". Esto, a su vez, ha dejado vacíos que son ocupados por otros actores no estatales como el crimen organizado (y no tan organizado), insurgentes, narcotraficantes, maras, entre otros. Los resultados son alarmantes, según el reporte de las Naciones Unidas y su investigación sobre homicidios:

> La actividad criminal causa muchas más muertes que los conflictos y el terrorismo combinados. Las 464.000 víctimas de homicidio superan por mucho a las 89.000 muertes en conflictos armados y las 26.000 víctimas fatales de la violencia terrorista en 2017. El crimen organizado, por su parte, puede ser una fuente importante de violencia letal; desde el comienzo del siglo XXI, el crimen organizado ha provocado, aproximadamente, el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados en todo el mundo combinado[17].

16 UN Department of Economic and Social Affairs, World Social Report 2020 Inequality in a Rapidly Changing World, Vienna, 2020. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf

17 UNODC, Global Study on Homicide 2019, Vienna, 2019, 12. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf

Para la desgracia del hemisferio, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en las Américas fue 17,2, comparado con un promedio global de 6,1. Esta cifra es la más alta en comparación con las demás regiones del mundo: África está en segundo lugar, con 13,0, mientras que la región con las cifras menores es Asia, con 2,3[18].

Una parte importante está relacionada con la débil gobernabilidad en muchos países de la región, que tiene que ver con la manera en la que intentan tratar el tema del Estado de Derecho y el imperio de la ley. Cuando hay desacuerdos en la sociedad, el sistema de justicia tiene la tarea de resolver los problemas a través de la interacción de fuerzas de policía, las cortes y las prisiones. En el caso de muchos países del hemisferio, una o más de estas instituciones no operan de manera efectiva, ni hablar de la eficiencia. Cuando estas entidades no son capaces de procurar justicia, la inconformidad de la sociedad aumenta. En muchos casos, a las fuerzas armadas de la región se les ha dado la misión de involucrarse en tareas policíacas por varias razones. Ante esta situación, la realidad es que con relativamente poco presupuesto, las fuerzas armadas tienen que conducir las misiones tradicionales (defensa a la soberanía, apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales); las de desarrollo nacional (construcción de caminos, reforestación, etc.); las de índole internacional (misiones de paz, potencialmente misiones combinadas con las fuerzas de otros países), y se les agrega la misión de fuerzas de seguridad pública para las cuales no han sido ni creadas ni adiestradas.

Retomando el punto sobre el cambio desde los conflictos entre países soberanos hacia una nueva normalidad del conflicto entre otros actores que usan otras tácticas, el hecho es que, si bien es cierto que las hipótesis de conflicto clásico en la región han disminuido de manera importante, los niveles de violencia no se reducen.

18 *Ibid.*

Al igual que lo que ocurre en el resto del mundo, donde los conflictos interestatales son menos frecuentes, en la región las hipótesis de conflicto clásico también han disminuido de manera importante, pero no así los niveles de violencia.

Todo esto ha contribuido a aumentar una percepción generalizada de mayor inseguridad, la que, a su vez, abre la siguiente interrogante: ¿Cuál es, o debe ser, el rol de las fuerzas armadas para atender a los crecientes niveles de inseguridad y garantizar la soberanía del Estado? Las respuestas a estas preguntas esenciales varían de país a país por muchas razones: las constituciones, las leyes y reglamentos, las prácticas y las propias políticas nacionales. Es respecto de esta realidad dual sobre el rol de las fuerzas armadas de la región y las nuevas formas de conflicto utilizadas por China y Rusia, que vamos a examinar el rol de las Fuerzas Armadas estadounidenses.

El papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses

Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos del siglo XXI no tienen las mismas dimensiones que mantuvieron durante la Guerra Fría. Entre 1950 y 1989, el promedio de fuerzas en actividad nunca fue menor de dos millones de efectivos. Llegó a dos puntos máximos, uno durante el conflicto en Corea (3,63 millones en 1952), y otro durante el conflicto en Vietnam (3,54 millones en 1968)[19]. En 1992, el número de efectivos en actividad fue de 1,8 millones; para el 2003, la cifra se había reducido a 1,39 millones[20], la cual se mantiene en el 2020[21].

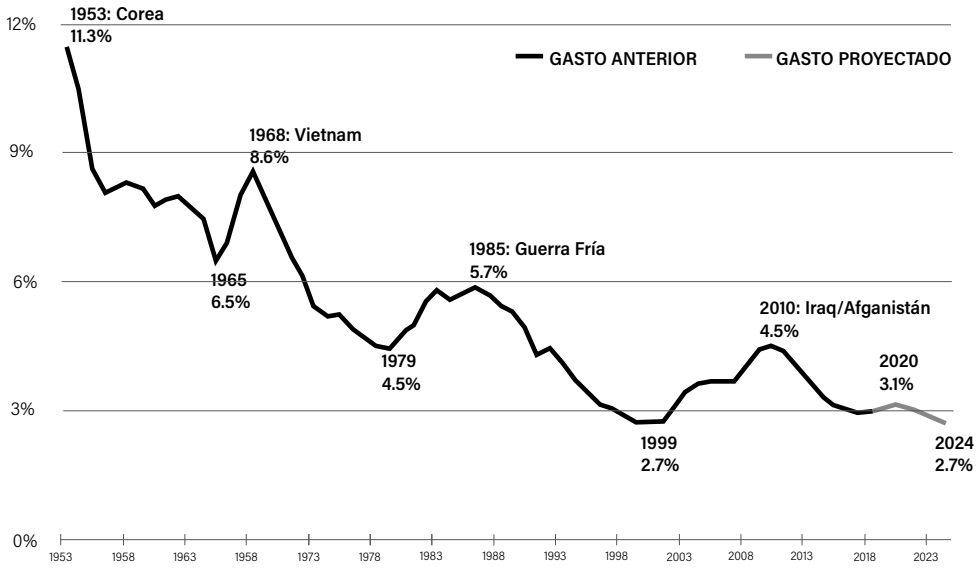
19 FY2001-FY2003 from Office of Management and Budget, Budget of the United States Government for FY2003: Appendix, February 2002; FY1950-2000 from Under Secretary of Defense Comptroller, National Defense Budget Estimates for FY2002, June 2001.

20 *Ibid.*

21 DoD Personnel, Workforce Reports & Publications, https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp

En términos presupuestarios, entre 1950 y 1989 el promedio del gasto en defensa como porcentaje del Producto Interno Bruto fue de 7,5%. El punto máximo durante el conflicto en Corea fue de 11,3%, en 1953, y el punto máximo en el conflicto en Vietnam fue de 8,6%, en 1968[22].

GRÁFICO 3, GASTO DE DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1953-2024[23]



En 1992, el gasto empezó a reflejar el comienzo del "dividendo de la paz", reduciéndose a 4,7% del PIB. Lo cierto es que el promedio de gasto de defensa desde el fin de la Guerra Fría es 3,7% del PIB; esto se refleja en un par de años cuando alcanzó su punto menor de 2,7% del PIB en 1999, 2000, y 2001[24]. Aunque es cierto que en 2019 el gasto de defensa fue de $686

22 Office of Management and Budget, Historical Tables, Outlays by Budget Enforcement Act Category as Percentages of GDP: 1962-2025. Disponibles en: https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/.

23 El gráfico se obtuvo en esta dirección: https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_Budget_Request_Overview_Book.pdf

24 *Ibid.*

mil millones de dólares —una suma notable—, la verdad es que representa apenas el 3,2% del PIB.

Es importante observar que como resultado de la crisis económica de 2008-2009 en Estados Unidos, combinado con los gastos de defensa asociados con los conflictos en Irak y Afganistán, se tomó la decisión política en 2011 de reducir el gasto federal, en general, lo cual tuvo un impacto importante en el presupuesto de defensa. El gasto proyectado entre los años 2012 y 2018 se redujo 7% en gasto constante, y 16% en términos reales (es decir, ajustado por la inflación). Estas decisiones políticas tuvieron un impacto importante; así lo explicó el exsecretario de Defensa James Mattis ante el Congreso, en febrero de 2018:

> Permítanme ser claro: a pesar de lo difícil que han sido los últimos 16 años de guerra para nuestras Fuerzas Armadas, ningún enemigo en el campo de batalla ha hecho tanto daño a la preparación de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos como el impacto combinado de los límites de gasto de defensa del Acta de Control del Presupuesto, empeorados por la necesidad de operar durante 10 de los últimos 11 años bajo resoluciones continuas de duración variada e impredecible[25].

El efecto fue notable en capacidad militar real. Por ejemplo, el Ejército sufrió una reducción del 32% en sus brigadas de combate, que pasaron de 45 a 2011 a 31 en 2016.

Los tres párrafos previos se incluyen para proporcionar una perspectiva histórica breve del gasto militar de Estados Unidos para enfrentar las amenazas a la defensa nacional desde la Segunda Guerra Mundial. Las cifras muestran que Estados Unidos asigna menos de la mitad del promedio de sus fondos nacionales para la defensa que utilizaba durante la Guerra Fría. Y si el presupuesto representa la expresión cuantitativa del plan, es evidente que los gobernantes han priorizado otros gastos por sobre los de defensa en la era de post Guerra Fría.

25 Cronk, Terri Moon. "Mattis Urges Congress to Provide Budget Predictability for DoD," in *DoD News*, 6 de febrero de 2018. https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1433784/mattis-urges-congress-to-provide-budget-predictability-for-dod/

Es con esta perspectiva que podemos empezar a analizar cómo Estados Unidos va a utilizar las Fuerzas Armadas en el hemisferio durante la década de 2020-2030. No cabe duda que la mayoría de las personas que leen este libro conocen el sistema de defensa estadounidense. Sin embargo, creo que es válido repasarlo brevemente por sus peculiaridades, las cuales contribuyen a visibilizar los desafíos que enfrentarán el Comando Sur y, en grado menor, el Comando Norte.

Desde 1986, pero realmente empezando en la década de 1990, el énfasis en la "conjuntez"[26] ha dominado la doctrina operacional de Estados Unidos. El diseño estructural indica que las fuerzas individuales (Ejército, Armada, Infantería de Marina y Fuerza Aérea) son responsables de organizar, adiestrar y proveer material a individuos y unidades. El diseño operacional supone que hay mandos regionales y funcionales que reciben unidades para realizar misiones específicas. Esta manera de coordinar el esfuerzo de organizar y operar las Fuerzas Armadas tiene ventajas, pero también tiene desventajas. Hay que recordar la manera en la cual se presupuesta el gasto de defensa.

El resultado de las prioridades de las fuerzas individuales, combinado con las prioridades de los Mandos Regionales (Indo-Pacífico, responsable de China y Corea; Central, responsable de Irán, Afganistán, Irak, y Siria, y Europeo, responsable de Rusia y Ucrania), son fuerzas generadas para hacer frente al combate convencional. El listado de estas realidades deja muy en claro que las prioridades tienen que enfocarse en estas amenazas reales. Dado el énfasis estadounidense en estas amenazas y la necesidad de tener fuerzas para conducir la guerra convencional, el Comando Sur y el Comando Norte no se benefician de unidades adiestradas para conducir misiones de esa índole. Lo cierto es que durante muchos años las fuerzas disponibles para realizar misiones en la región han sido limitadas, tanto en cantidad como en tipo de adiestramiento. Esta realidad se debe a varios factores:

26 La traducción literal de *jointness* en inglés.

- El número, la naturaleza y el nivel de riesgo que representan las amenazas y desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos en el resto del mundo.
- En contraste, el número, la naturaleza y el nivel de riesgo que representan las amenazas y desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos en este hemisferio son mínimos, respecto del resto del mundo.
- El interés primordial de Estados Unidos en América Latina se ha concentrado, en términos generales, en cuestiones económicas.
- Los desafíos primordiales que enfrentan los países latinoamericanos, aunque no los únicos, se orientan más bien en el orden del desarrollo.
- Otro factor muy importante, y uno en que la región quizás no reconozca su impacto, es la naturaleza tan heterogénea de América Latina.
- Un elemento subordinado a este tema general es el hecho de que tal como cada país es diferente, cada uno (o casi) tiene una apreciación distinta de cuál debe ser el rol de las fuerzas armadas en la cuestión interna de seguridad y defensa[27].

Es por todas estas razones que el Pentágono, generalmente, tiende a prestar menos atención en cuestiones de defensa en el hemisferio, sobre todo los tomadores de decisión a niveles superiores.

Por su parte, el Comando Sur declara que sus prioridades son fortalecer sus relaciones con los socios y contrarrestar amenazas[28]. Aclara que las amenazas que hay que contrarrestar son el crimen organizado, organizaciones terroristas, actores regionales malignos y actores estatales externos[29]. El Comando Norte —que

27 Para mayor detalle sobre estos puntos, véase mi artículo "Time to Improve U.S. Defense Structure for the Western Hemisphere", en *Joint Forces Quarterly,* Issue 53, 2nd Quarter, 2009, 36-37.

28 Véase la página web del Comando Sur, https://www.southcom.mil/.

29 *Ibid.*

tiene dentro de sus responsabilidades la cooperación en materia de seguridad— declara que fue establecido en 2002 para "proporcionar el comando y control de los esfuerzos de defensa de la soberanía del Departamento de Defensa y coordinar el apoyo de defensa de las autoridades civiles. El Comando Norte defiende la soberanía de Estados Unidos, protegiendo a nuestra gente, el poder nacional y la libertad de acción"[30]. Esto refleja perfectamente bien la prioridad del mando, que es la defensa nacional, mientras la misión de relacionarse con México y las Bahamas es claramente secundaria.

Es precisamente por esta razón que se ha recomendado fusionar el Comando Sur con el Comando Norte en un Comando Américas con dos misiones distintas, cada una liderada por un general de cuatro estrellas. El comandante del Comando Américas tendría la misión actual del Comando Sur, con la responsabilidad adicional de coordinarse con México y las Bahamas. El comandante de Comando USA asumiría la misión actual del Comando Norte de defensa de la soberanía sin la responsabilidad de coordinar la cooperación de seguridad con México y las Bahamas. Independientemente de que se adopte esta propuesta o no, lo cierto es que las fuerzas que reciben la misión de actuar en el hemisferio occidental tienen que estar adiestradas para realizar misiones en el otro extremo del espectro del conflicto[31].

Uno de los desafíos para las Fuerzas Armadas estadounidenses para interactuar con sus contrapartes es la realidad de que las fuerzas armadas de la región no se organizan ni operan de manera conjunta. Sin embargo, los mandos conjuntos se organizan con mandos subordinados compuestos por organizaciones de una sola fuerza. Por ejemplo, el Comando Sur, con sede

30 Véase la página web del Comando Norte, https://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM/.

31 La idea de la creación de un Comando Américas se discute hasta por lo menos 1997 y el Report of the National Defense Panel, "Transforming Defense: National Security in the 21st Century." https://www.hsdl.org/?abstract&did=1834

en Miami, es el cuartel general conjunto, pero hay un grupo de mandos subordinados. El más grande es el Ejército Sur (U.S. Army South), con sede en el Fuerte Sam Houston, en San Antonio, Texas. El componente naval se ubica en Mayport, Florida: las Fuerzas Navales Comando Sur y la 4.ª Flota (Naval Forces Southern Command and 4th Fleet). El componente aéreo es la Fuerza Aérea 12.ª (12th Air Force), que está en la Base Aérea Davis-Monthan, en Tucson, Arizona. Por su parte, el componente de la Infantería de Marina es Marine Corps Forces South, con sede en Doral, Florida. Finalmente, hay una sede de operaciones especiales en Homestead, Florida: el Mando Operaciones Especiales Sur (Special Operations Command South), una entidad conjunta con unidades del Ejército, Marina y Fuerza Aérea.

Cabe resaltar que la gran mayoría de las fuerzas militares que conforman estas unidades no son efectivos activos, sino que pertenecen a la Guardia Nacional o la Reserva. Un aspecto interesante de esta forma de organizarse es que sí se presta para mantener relaciones entre las fuerzas militares. De esa manera, los vínculos entre los ejércitos de la región y unidades bajo el mando del Ejército Sur son muy fuertes. Por muchos años, el Ejército estadounidense ha mantenido relaciones con países de la región a través de un programa llamado el Programa de Socios Estatales (State Partnership Program). Este programa fue creado en el contexto de los años posteriores a la Guerra Fría, en 1993, con elementos de la Guardia Nacional en diferentes estados de Estados Unidos, que han ido estableciendo relaciones con 24 países del hemisferio occidental. Los primeros vínculos se establecieron en 1996 entre Ecuador y la Guardia Nacional de Kentucky; Perú y West Virginia, y Panamá y Missouri. El más reciente ocurrió en 2019 entre Brasil y Nueva York. El enfoque de los intercambios tiende a concentrarse en asuntos de apoyo y logística, no de operaciones de combate[32].

32 Para una descripción breve, véase la página web del Comando Sur: https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/State-Partnership-Program-in-Latin-America-and-the-Caribbean/

De semejante manera, las otras fuerzas se relacionan directamente con sus contrapartes, y por eso se mantienen buenas relaciones institucionales. En términos generales, estos mecanismos son adecuados para sostener relaciones institucionales aceptables, pero los presupuestos limitados restringen las oportunidades para ir más allá de la situación actual de adiestramiento ocasional a través de la región. La única excepción a esta rutina es el caso de Colombia, donde la combinación de amenazas, la voluntad política colombiana y el interés estadounidense resultaron en una relación de defensa bastante profunda. Las relaciones de defensa entre los Estados Unidos y Colombia se podrían caracterizar como aliados.

Esto no es decir que no haya buenas relaciones militares entre Estados Unidos y la región, sí las hay. Por razones coyunturales, las que existen con Brasil son las más cercanas en mucho tiempo. Las relaciones con México, por esfuerzos importantes que empezaron hace más de veinte años, también han mejorado. Si vamos país por país, las relaciones son positivas, con las excepciones esperadas: Cuba (no existentes), Venezuela (rotas, desde los 2000 por decisión de Hugo Chávez) y Nicaragua (¿reducidas? Por la influencia de Fidel Castro y Hugo Chávez sobre Daniel Ortega). A pesar de las ideologías de Michelle Bachelet y Cristina Fernández, las instituciones militares de Chile y Argentina han mantenido relaciones efectivas con sus contrapartes estadounidenses.

Por razones que tenían nada que ver con las realidades en el hemisferio occidental, en el 2011 —después de varios años operando en Irak y Afganistán— el Ejército empezó a desarrollar un concepto nuevo llamado Fuerzas Alineadas Regionales (Regionally Aligned Forces). Esto se debió, en gran parte, a las lecciones aprendidas con respecto a la importancia de asesorar y adiestrar a las fuerzas de países socios, más allá que realizar misiones de combate de manera independiente. Es decir, las Fuerzas Armadas estadounidenses tienen plena capacidad de derrotar a otras

unidades, ya sean convencionales o irregulares[33]. El desafío en los dos casos es encontrar la ubicación del combatiente; obviamente, es mucho más difícil encontrar a los irregulares mezclados con la población. Con respaldo adecuado, las fuerzas armadas domésticas del país socio pueden ser muy exitosas en las misiones militares.

Si bien es cierto que elementos de las Fuerzas Armadas han realizado la tarea de lo que se conoce es inglés como Security Force Assistance (Asistencia a Fuerzas de Seguridad), la novedad que surge en 2011 es la idea de generar unidades más grandes que el modelo basado en el Equipo de Fuerzas Especiales A (Special Forces A Team)[34]. En enero de 2012, el Ejército implementa la política de Brigadas Alineadas Regionales (Regionally Aligned Brigades); el general Ray Odierno explicó la necesidad de este cambio así:

> Nuestras experiencias en Irak y Afganistán claramente refuerzan que los resultados estratégicos duraderos se logran solo al influir efectivamente en las personas. El conflicto, en todas sus formas, sigue siendo un esfuerzo fundamentalmente humano… El éxito depende tanto de la comprensión del tejido social y político de los alrededores como de la capacidad de dominarlos físicamente. En un entorno definido por la mezcla de amigos, enemigos y partidos neutrales, comprender las redes sociales y culturales se vuelve tan importante como las armas que empleamos. Solo así podremos aislar enemigos, identificar centros de gravedad y lograr resultados duraderos[35].

Este reconocimiento fue tremendamente importante para empezar a cambiar modelos que previamente no se enfocaban en materia de lo social y cultural.

33 La unidad primordial de combate del Ejército es el Brigade Combat Team (BCT), el Equipo de Combate de Brigada.

34 El diseño del famoso "A Team" de 12 hombres de las Fuerzas Especiales se basa en lecciones aprendidas durante la Segunda Guerra Mundial (y antes), y creció con el apoyo del Presidente Kennedy en la década de 1960.

35 Odierno, general Raymond T. CSA's Strategic Intent, en *Army.mil,* February 5, 2013, http://www.army.mil/article/95729/

Sin embargo, grandes cambios en las instituciones son difíciles de implementar y toman tiempo. Por ejemplo, el Ejército estima que se necesitan dos años para regenerar una unidad en actividad y hasta cinco años para regenerar una unidad de reserva. De esa manera, el Ejército ha tomado años en adoptar esta nueva doctrina y organización. Durante estos años, se formaron unidades de Brigadas Alineadas Regionales dentro del concepto de las Fuerzas Alineadas Regionales, utilizando unidades del Ejército en actividad, de la Guardia Nacional y de la Reserva. La primera Brigada Alineada Regional fue tomada de la Primera División, una unidad con elementos activos con sede en el Fuerte Riley, en Kansas, para conducir misiones de apoyo al Comando África en 2013[36].

No fue sorprendente que las primeras unidades fueran destinadas a Asia y el Medio Oriente. Desde entonces, el Ejército ha seguido desarrollando este concepto, con el relativamente nuevo modelo de Brigadas de Fuerzas Alineadas Regionales (Security Force Assistance Brigades, SFAB). La idea es crear seis SFAB para alinearse con los Mandos Regionales[37]. Es importante resaltar que la SFAB no tiene el mismo pie de fuerza que una brigada de combate tradicional, porque la tarea principal no es de combatir, sino asesorar y ayudar. La última SFAB en establecerse fue la orientada al hemisferio occidental, la 54th SFAB de la Guardia Nacional, que se activó oficialmente el 5 de marzo del 2020. La 54th SFAB es la única de las seis SFAB compuesta por unidades de la Guardia Nacional. El hecho de que la 54th SFAB esté formada por unidades de la Guardia Nacional se acopla muy bien con el Programa de Socios Estatales, el cual se basa en unidades de la Guardia Nacional.

36 Lopez, C. Todd. "Dagger Brigade to Align with AFRICOM in 2013," en *Army.mil,* 21 de junio del 2012, http://www.army.mil/article/82376/Dagger_Brigade_to__align__with_AFRICOM_in_2013/

37 Para mayor información con respecto a las SFAB, véase "Army Security Assistance Force Brigades," Congressional Research Service, IF10675 · VERSION 7 · UPDATED, 1 de junio del 2020. https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10675.pdf

Explico con detalle estas modificaciones del Ejército estadounidense por la importancia que los ejércitos juegan en las misiones de seguridad y defensa en el hemisferio. Si bien es cierto que hay marinas y fuerzas aéreas en la región, no cabe duda de que la fuerza más importante son los ejércitos. Dicho eso, todos los otros componentes de fuerza (Fuerzas Navales Comando Sur y la 4.ª Flota; Fuerza Aérea 12.ª; Marine Corps Forces South, y sus unidades subordinadas) también han establecido y han mantenido vínculos fuertes con sus contrapartes a través del hemisferio.

La buena noticia es que el Ejército estadounidense ha reconocido la importancia de reestructurarse para entenderse mejor con los ejércitos regionales, pero también para poder actuar con mayor efectividad en el caso de que fuese necesario conducir misiones. La no tan buena noticia es que el pensamiento convencional sigue dominando, no simplemente en parte de los generales, sino en parte de los dirigentes políticos también.

En el caso de la Fuerza Aérea estadounidense, también reconoce la necesidad de estar mejor preparada para interactuar con socios. A fines de la década de 1990 y principios de la de 2000, la Fuerza Aérea se reorganizó para ser más desplegable. Se construyó el modelo del Grupo Expedicionario para incluir aviones caza, ataques de precisión y supresión de defensas antiaéreas. Estas unidades se establecen para misiones específicas, y cuando la misión se termina se desactiva el grupo. En 2015, la Fuerza Aérea publicó su Concepto Operacional del Futuro, en el cual reconoció la tendencia emergente de "la importancia o frecuencia creciente de operaciones irregulares, urbanas, humanitarias y de inteligencia"[38]. Sin embargo, es evidente que el enfoque de la Fuerza Aérea estadounidense no se concentra en el hemisferio occidental. Las cinco misiones principales son superioridad aérea

38 *Air Force Future Operating Concept: A View of the Air Force in 2035*, Información de Relaciones Públicas de la Secretaría de la Fuerza Aérea, 15 de septiembre de 2015, 5. https://www.af.mil/Portals/1/images/airpower/AFFOC.pdf

y espacial; ataque global; movilidad global rápida; inteligencia, vigilancia y reconocimiento, y mando y control[39].

En cuanto a la Armada estadounidense, al igual que la Fuerza Aérea, sus prioridades no se encuentran en el hemisferio occidental. Si bien es cierto que en 2008 la 4.ª Flota se restableció, y con eso se constituyó un cuartel general para un componente naval del Comando Sur, esa flota tiene una sola unidad asignada: el Escuadrón 40. Sobra notar que es imposible actuar de manera efectiva en un área del tamaño del Caribe, Centro y Sudamérica con un solo escuadrón naval. El actual jefe de Operaciones Navales, el almirante Mike Gidday, emitió sus lineamientos para mantener la superioridad naval estadounidense en tres áreas: en el combate, en el guerrero y en la Armada del futuro[40]. Por su parte, su predecesor, el almirante John Richardson, enfatizaba la importancia de enfocarse en los dos adversarios principales, China y Rusia, lo que según el profesor James Holmes es un cambio dramático:

> La estrategia del 2007 era un documento para un mundo que podría volverse competitivo o mantenerse cooperativo. El nombre de China no figuraba en ningún lado, mucho menos como un adversario potencial, mientras había unas cuantas generalidades y tópicos imprecisos mezclados por ahí[41].

39 Testimonio de la secretaria de la Fuerza Aérea, Dra. Heather Wilson, y el jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, general David Goldstein, ante el Congreso estadounidense, 14 de marzo de 2018. https://www.af.mil/Portals/1/documents/1/FY19_AF_POSTURE_STATEMENT_HIGH_RES.PDF

40 "Warfighting, Warrior, and Future Navy", en inglés. "CNO Gilday Releases New, Simplified Command Guidance to Fleet", en *USNI News*, 4 de diciembre de 2019. https://news.usni.org/2019/12/04/cno-gilday-releases-new-simplified-command-guidance-to-fleet

41 Larter, David B. "5 takeaways: Top US Navy officer releases updated strategy document", en *Defense News*, 17 de diciembre de 2018. https://www.defensenews.com/naval/2018/12/17/top-us-navy-officer-releases-updated-strategy-document-five-takeaways/

Todo esto para enfatizar que las prioridades son el combate convencional y la preparación para enfrentarse a China, Rusia, Corea del Norte e Irán, dejando poco tiempo y recursos para el hemisferio occidental o la guerra irregular.

Enfoque convencional distrae de las tareas primordiales de la región

El sistema de defensa de Estados Unidos está capturado por un pensamiento convencional. Es decir, la gran mayoría de los tomadores de decisión piensan que las Fuerzas Armadas estadounidenses tienen que seguir enfocándose en desarrollar capacidades convencionales para disuadir y derrotar a otras fuerzas armadas convencionales. Yo no pertenezco al grupo de analistas que arguyen que nunca se van a necesitar utilizar fuerzas convencionales; la realidad es que sí las tenemos que tener, y se tienen que mantener y modernizar. Sin embargo, no debería ser la prioridad; esta debería ser un enfoque en las misiones que sean más probables.

Este desafío representa otro ejemplo de la importancia de la tarea de identificar amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Si aceptamos la realidad que China y Rusia están desafiando a los intereses de Estados Unidos, esto no implica que haya una amenaza de índole convencional. Aunque tanto China como Rusia sí invierten recursos en capacidades convencionales, lo hacen de manera muy inferior a la de Estados Unidos. Es más, es muy probable que el gasto que realizan en capacidades convencionales es precisamente para que Estados Unidos se enfoque en ese gasto y que se distraiga por todos los otros esfuerzos no convencionales. Y porque el sistema de defensa estadounidense está organizado para generar capacidades convencionales, lo sigue haciendo. Recordemos el consejo del exsecretario Gates:

> El apoyo para programas de modernización convencionales está profundamente integrado en nuestro presupuesto, nuestra burocracia, la industria de defensa y el Congreso. Mi preocupación fundamental es

que no existe sustento institucional proporcional —incluso[42] en el Pentágono— para las capacidades necesarias para ganar las guerras en l*as que estamos y de los tipos de misiones que tenemos más probabilidades de emprender en el futuro*[43].

Una parte enorme de esta realidad, más allá que los intereses burocráticos del Pentágono y el Congreso, se explica en el hecho de que los generales y almirantes estadounidenses prefieren sistemas convencionales. Son sistemas, doctrinas y organizaciones que conocen y se sienten muy cómodos en ese ambiente. Tuvieron éxito durante sus carreras por sus logros convencionales. Su educación y adiestramiento militar se enfocó en tácticas y operaciones convencionales. Por lo contrario, las realidades de la guerra irregular —en todas sus formas— son conceptos que no estudian, porque el enfoque es convencional.

Por unos años, el Estado Mayor Conjunto, en su afán de desarrollar doctrina conjunta, se ha enfocado en el desarrollo de Operaciones Globales Integradas. La premisa es que las amenazas primordiales que los Estados Unidos enfrenta:

- tienen alcance global;
- actúan con "unidad de esfuerzo" global;
- se integran globalmente a través de todos los dominios;
- el ambiente de información no respeta fronteras, y
- pensar de manera geográfica puede generar compartimentos regionales[44]

Curiosamente, en algún sentido lo que argumenta es cierto, pero es cierto solo en un contexto de guerra irregular. Ni Rusia ni China tienen capacidades convencionales "de alcance global" (salvo en condiciones muy limitadas; se integran globalmente

42 *Air Force Future Operating Concept: A View of the Air Force in 2035,* Secretaría de la Fuerza Aérea, Relaciones Públicas, 15 de septiembre de 2015, 5. https://www.af.mil/Portals/1/images/airpower/AFFOC.pdf

43 Gates, *op. cit.* Énfasis agregado.

44 Presentación del director de Doctrina y Adiestramiento del Estado Mayor Conjunto, LtGen Dan O'Donohue, Universidad Nacional de Defensa, 27 de enero de 2020.

con capacidades en el ciberespacio, pero no convencionalmente). Sin embargo, el pensamiento conjunto se concentra primordialmente en el aspecto convencional.

Me parece que en el futuro cercano, que ciertamente abarca el horizonte 2020-2030, estas tendencias estadounidenses van a continuar, a menos que estalle alguna crisis mayor, como podría ser algún ataque nuclear de Irán o Corea del Norte, o algún enfrentamiento militar directo con China o Rusia. En tal caso, la desatención hacia el hemisferio occidental será aún peor. Pero ausente esas posibilidades, el sistema de defensa de Estados Unidos va a seguir enfocándose en fortalecer sus capacidades convencionales y minimizando su atención a sus capacidades no convencionales e irregulares. El sistema está estructurado así.

Reflexiones finales

La agenda de defensa de Estados Unidos para la próxima década, y sobre todo el papel de la fuerza militar en el hemisferio occidental, va a depender más que nada en las decisiones que tomen los líderes de los países soberanos de la región. En un escenario en que los partidos políticos llegan a consensos para atender las demandas sociales, las economías generan empleos con ingresos vivibles, y los sistemas de justicia normalizan un Estado de Derecho adecuado, habrá muy poca demanda para un papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses, más que conferencias y adiestramiento combinado para mantener relaciones institucionales y alistamiento adecuado. Desafortunadamente, no hay evidencia de que ese escenario sea muy probable en el corto plazo.

Por esa razón, las Fuerzas Armadas estadounidenses van a tener que estar disponibles para responder a situaciones de crisis en el hemisferio. Más allá de colaborar en desastres naturales y ejercicios combinados, el Comando Sur y el Comando Norte van a necesitar disponer de fuerzas armadas entrenadas para realizar misiones de guerra irregular, integradas de manera coordinada

con otros instrumentos de poder. Habrá que esperar para saber con certeza si los tomadores de decisiones del Pentágono priorizan esas capacidades.

EL RETO DE LA AGENDA DE DEFENSA DE MÉXICO: LA AUSENCIA DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE SEGURIDAD NACIONAL

Agustín Maciel-Padilla

✹

Introducción

La discusión sobre la seguridad nacional de México se inició hace solo algunas décadas, aproximadamente desde 1980, cuando el concepto se empezó a abordar en el marco de cambios internos en el país y en la relación con Estados Unidos; en particular, la intensificación de la interdependencia y la multiplicidad de asuntos (e.g. narcotráfico, crisis económica, deuda externa, petróleo, migración, conflictos armados en Centroamérica) que en un país tenían un impacto creciente en la seguridad del otro[1].

Este debate tardío se debió a que el tema no ocupaba un lugar preponderante en la política mexicana, básicamente porque se prefería tomar distancia de un término con una connotación negativa en Sudamérica durante la Guerra Fría (por legitimar

1 Aguayo, S. "The Uses, Misuses, and Challenges of Mexican National Security: 1946-1990", Mexico. *In Search of Security,* North-South Center, (Miami, FL: University of Miami, 1993), p. 97.

la opresión contra la oposición política al identificarla como el "enemigo interno")[2], y porque se consideraba que, al abordarlo, se abriría la puerta a que Estados Unidos intentara influir en la definición mexicana y que el país terminara adoptando una visión apartada de sus intereses. La falta de una tradición en estudios de seguridad nacional en México también explica en parte este retraso[3]. En realidad, discutir la seguridad nacional de México representa un arma de dos filos: si se discute, no se puede evitar incluir en la ecuación a los Estados Unidos; si no se discute, los Estados Unidos pueden definir la seguridad de México por *default,* al presionar por incrementar la cooperación bilateral en la materia, sin que el país pueda estar adecuadamente posicionado para incidir en la definición.

Además del aumento en la densidad de interacción y posterior integración comercial con los Estados Unidos, el reto del narcotráfico y el incremento de la violencia vinculada a las drogas, llevó a que el tema de la seguridad nacional fuera crecientemente abordado en México. De esta manera, se convirtió en algo común que políticos, académicos, observadores y periodistas en el país se refirieran al término, pero frecuentemente sin un entendimiento claro sobre los límites y alcances del mismo. Si bien es importante reconocer el valor de contar cada vez con más instituciones y especialistas dedicados a este tema, como en el caso del Colegio de Defensa Nacional (Codenal) y el Centro de Estudios Superiores Navales (Cesnav), así como diversas universidades públicas y privadas que ahora ofrecen cursos y diplomados sobre esta materia, la premisa central de este ensayo establece que en México persiste una confusión sobre las líneas que separan a los términos seguridad nacional, interna y pública, lo cual obsta-

2 Leal-Buitrago, F. "La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur", *Revista de Estudios Sociales,* 1 de junio de 2003, disponible [en línea]: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.05, p.75.

3 Aguayo, S. *Op. Cit.*, p.113.

culiza el diseño de políticas públicas adecuadas y eficientes en materia de seguridad.

Esta distorsión deriva de dos fuentes. La primera, del hecho de que la legislación sobre este tema mezcla los conceptos al considerar la seguridad interna como parte integral de la seguridad nacional y no como una categoría separada. Por ejemplo, si bien es cierto que retos de seguridad interna pueden escalar a amenazas de seguridad nacional, el artículo 89 de la Constitución, sobre las facultades y obligaciones del Presidente, en su fracción VI, señala "preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación"[4]. La segunda fuente se refiere al reto del narcotráfico y la utilización por parte del Estado de una variedad de instrumentos para atacarlo (i.e. fuerzas armadas), lo cual ha contribuido a la militarización del combate[5] y a extender la confusión sin que exista un esfuerzo por cuestionar las inercias para repensar y reordenar las políticas en esta materia.

En este contexto, este análisis señala que se requiere de un proceso de reestructuración del sistema existente de seguridad nacional en México, el que debe pasar necesariamente por un entendimiento previo de las diferencias entre los conceptos ya mencionados. Es decir, la definición de la agenda de las fuerzas armadas para el futuro, como instrumento por excelencia de la

4 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, 20 de diciembre de 2019, disponible [en línea]: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf, p.88.

5 Zepeda, R.; Rosen, J. D. y Rodrigues, T. "Militarization, Organized Crime, and Domestic Challenges in Mexico", en T. Rodrigues, E. M. Rodríguez-Pinzón y O. Waever (Eds.), Militarización y Seguridad Pública en las Américas, *Pensamiento Propio,* Edición Especial, No. 51, enero-junio, 2020/Año 25, disponible [en línea]: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/08/PP51.pdf p.238.

seguridad nacional, depende de un proceso más amplio de reforma del sector de seguridad en el país.

1. Confusión

En México existe una arraigada confusión entre seguridad nacional, interna y pública, que en principio está construida en su legislación, y que de manera práctica se refleja en los instrumentos que son utilizados para combatir a la violencia generada por las drogas, como se ha mencionado. En este sentido, la decisión sobre el futuro de sus fuerzas armadas depende de una transformación del sector de la seguridad que tenga como base una clara distinción entre estas categorías.

La participación de los militares en tareas de seguridad pública no es un fenómeno nuevo. Al menos desde finales de la década de 1940, las Fuerzas Armadas de México han participado en la erradicación de plantíos de amapola y marihuana dentro de territorio nacional[6], y en las últimas décadas, su presencia en las calles ha sido la respuesta del gobierno mexicano al reto del crimen organizado; en particular, a la violencia generada por las drogas. Esta ha sido una medida expedita para el liderazgo civil, pero ha sido implementada en detrimento de un esfuerzo sostenido para profesionalizar y equipar a las policías del país. Este fenómeno se continúa repitiendo en la actualidad, ya que la reciente creación de la Guardia Nacional, en contraposición al haber dado continuidad a un proyecto de largo plazo, como el de la Policía Federal, se considera una oportunidad desperdiciada[7]. Es nece-

6 Toro, M. C. *Mexicos's "War" on Drugs. Causes and Consequences,* Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade, Volume Three, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995 by the United Nations University and the United Nations Research Institute for Social Development), p.13.

7 Valdés, G. "Plan de Seguridad: Cuatro Fallas", *Milenio,* 21 de noviembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.milenio.com/opinion/guillermo-valdes-castellanos/doble-mirada/plan-de-seguridad-cuatro-fallas

sario entender que las fuerzas armadas son un instrumento de seguridad nacional con un referente externo fundamental que se refiere a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, y entonces a partir de esta visión será posible iniciar su proceso de modernización como lo requiere México para el futuro.

Esta confusión a la que se hace alusión, se refleja no solo en la militarización de la seguridad pública, sino también en el hecho de que las fuerzas armadas no están preparadas para llevar a cabo con eficiencia su tarea fundamental, que es la defensa externa. De acuerdo con un análisis sobre el documento "Plan Militar de Defensa Conjunto", las Fuerzas Armadas mexicanas están "diseñadas y organizadas para afianzar al grupo en el poder", y su despliegue "parece más el de un ejército de ocupación y contención que el de uno de defensa", lo cual obstaculiza la posibilidad de coordinar operaciones de combate ante la ausencia de interoperabilidad entre las fuerzas[8]. Esta es una deficiencia que no se ha corregido, lo cual es evidente en el hecho de que los programas sectoriales más recientes, como el de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), no refleja un avance en términos de profesionalización y modernización institucional[9], sino que constituye una declaración ideológica de apoyo a una serie de prioridades no militares del régimen actual[10]. El programa de la Secretaría de Marina, por su parte, mantiene como uno de sus objetivos prio-

8 Camacho, Z. y Reyez, J. "Fuerzas Armadas, incapaces para defender a la nación", *Voltairenet.org,* 19 de noviembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.voltairenet.org/article204078.html

9 Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020 2024,* Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), 25 de junio de 2020, disponible [en línea]: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20la%20Defensa%20Nacional%20estructur%C3%B3%20este%20programa%20sectorial,permitan%20incrementar%20la%20operatividad%20y

10 Tirado, E. "AMLO y militares en el gobierno: Seducción de armas y poder", *Proceso,* No. 2287, del 30 de agosto al 4 de septiembre de 2020, p.40.

ritarios "impulsar la investigación científica y desarrollo tecnológico en el ámbito naval", en mayor concordancia con los desafíos y requerimientos futuros del país[11].

2. Uso de los instrumentos

El narcotráfico es el desafío de seguridad nacional más apremiante para México, como se ha mencionado, y la respuesta a este reto ha condicionado las estructuras y las políticas públicas en materia de seguridad del país, en el sentido de que las fuerzas armadas han sido desplegadas en las calles para atender tareas de seguridad pública[12].

Si bien el tráfico de drogas es un fenómeno global, transnacional, no restringido a las relaciones entre México y los Estados Unidos, es un problema con una larga historia en la agenda bilateral que ha estado caracterizado por la cooperación, pero frecuentemente también por el conflicto. Ha sido previsiblemente el resultado de una situación geopolítica muy particular, donde una potencia, que es el mayor consumidor de drogas del mundo, comparte 3.000 km de frontera con un país en desarrollo que es tanto productor como punto de tránsito de enervantes provenientes de Sudamérica, con destino final al mercado estadounidense.

11 Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Marina 2020-2024,* Secretaría de Marina (Semar), 3 de julio de 2020, disponible [en línea]: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020#:~:text=6.1.,la%20seguridad%20interior%20del%20pa%C3%ADs.&text=%2D%20Relevancia%20del%20Objetivo%20prioritario%205,tecnol%C3%B3gico%20en%20el%20%C3%A1mbito%20naval.

12 Payan, T. y Correa-Cabrera, G. "Mexican Armed Forces and Security in Mexico", *Issue Brief,* Rice's University Baker Institute of Public Policy, 31 de mayo de 2016, disponible [en línea]: https://www.bakerinstitute.org/media/files/research_document/21a688d8/BI-Brief-053016-MEX_ArmedForces.pdf

No obstante que el narcotráfico puede entenderse como solo uno de los dos aspectos de un mercado de drogas integrado (el otro es la demanda/consumo), México ha adoptado desde hace tiempo el enfoque estadounidense de control de drogas, que enfatiza el aspecto de la oferta (interdicción) en la ecuación, al combatirlo dentro de su propio territorio, no solo debido a sus consecuencias internas, sino también para mantener a los Estados Unidos a distancia[13]. Este curso de acción, sin embargo, ha permitido a los Estados Unidos exportar el costo del combate al exterior, en este caso a México, con serias consecuencias políticas, económicas y sociales para su vecino del sur.

El liderazgo civil designó al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional desde la década de 1980[14], y los gobiernos subsecuentes, como se ha mencionado, han recurrido a los militares para llevar a cabo tareas de seguridad pública, primero como coadyuvantes de las policías, y posteriormente participando de manera directa. Con motivo de la iniciativa de ley que en 2019 creó la Guardia Nacional, un cuerpo "civil" integrado básicamente con personal militar, el gobierno actual ha garantizado de manera paralela la participación directa de los militares

13 Toro, M. C. *Mexicos's "War" on Drugs. Causes and Consequences,* p.7.

14 Después de la debacle generada por el homicidio en 1985 de un agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) en México, aparentemente con la colusión de oficiales de seguridad, el presidente Miguel de la Madrid hizo eco de la postura en ese entonces del presidente Ronald Reagan, y declaró al narcotráfico como "amenaza de seguridad nacional". Ver Doyle, K. "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History,* Vol. 92, No. 571, febrero de 1993, p.84. Este pronunciamiento fue repetido por sus sucesores, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Ver, respectivamente, Salinas, C. *Speech to US Mexico XIX Interparliamentary Meeting*, Zihuatanejo, México, 28 de abril de 1989, citado por Reuter, P. y Ronfeldt, D. "Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Trade in the 1980s", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, invierno de 1992, Vol. 34, No. 3, p.110, y U.S. General Accounting Office (GAO), *Drug Control. Counternarcotics Efforts in Mexico*, Report to Congressional Requesters, National Security and International Affairs Division, GAO/NSIAD-93-163, Washington, DC, 12 de junio de 1996, p. 18.

en tareas de seguridad pública durante los próximos cinco años a través del artículo Quinto Transitorio, hasta completar la conformación de esta fuerza[15].

Si bien es entendible, como en otros países del mundo, que el Estado recurra a este instrumento para hacer frente a retos no estatales, como el del crimen organizado, las fuerzas armadas no fueron creadas con este propósito. Al utilizarlas en el ámbito interno, han estado expuestas a la corrupción y a la violación de derechos humanos, además de que no han tenido éxito en contener el problema. Es decir, su participación en tareas de seguridad pública ha resultado en lo peor de los dos mundos: no han resuelto el problema y se ha terminado exponiendo a la institución. En el caso de México, esto es preocupante, ya que las Fuerzas Armadas han sido factor de estabilidad democrática en el país al mantener su institucionalidad y lealtad al liderazgo civil, y al continuar siendo —hasta el día de hoy— una de las instancias, después de la familia, los amigos y la Iglesia, con la mayor aprobación social (60%) en el país[16].

3. Fin de las inercias

Si bien se reconoce que las fuerzas armadas son un instrumento para la defensa exterior, la complejidad de las amenazas internas ha llevado a diluir la distinción entre seguridad interna y seguridad nacional, lo cual está detrás de la lógica de la seguridad multidimensional después del fin de la Guerra Fría y la menor relevancia de los factores militares y amenazas estatales en

15 Kanter Coronel, I.; Palazuelos Covarrubias, I. y Gómez Macfarland, C. A. *Componentes de la Reforma Constitucional que da origen a la Guardia Nacional,* Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 35, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, marzo de 2019, p.6.

16 Parametría, "El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza", *Carta Paramétrica,* 25-29 de enero de 2014, disponible [en línea]: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622

el contexto internacional[17], y por lo tanto, del impulso detrás del empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos.

Un planteamiento interesante respecto de la utilización *de facto* de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna —después del fin de la Guerra Fría y ante la amenaza del crimen organizado— establece la necesidad de revisar su participación en actividades para las que no fueron creadas ni configuradas[18]. En este contexto, ante el hecho de que de manera cotidiana son utilizadas para asuntos internos, parece que tratar de restringir su actuación al exterior resulta ocioso, ya que su participación en la seguridad interna ya es un hecho consumado, por lo que ahora en realidad son "polivalentes", aunque esta designación no termina por resolver las contradicciones[19]. Si bien se reconoce que se mantienen vigentes las amenazas para las que fueron diseñadas, por lo que no se puede prescindir de ellas[20], la participación de las fuerzas armadas en seguridad interna no es un hecho consumado ni una discusión cancelada, ya que estas instituciones no fueron creadas *per se* para enfrentar las nuevas amenazas. Argumentar que por el momento no existen otras opciones, como en el caso de México, no debe llevar a la complacencia y al conformismo, sino a explorar opciones innovadoras como, por ejemplo, la *complementariedad* entre las fuerzas armadas y otras agencias de seguridad.

17 Ver Stein, A. "El concepto de seguridad multidimensional", *Bien común*, Vol. 15, No. 176-177, 2009.

18 Alda, S. "Fuerzas Armadas entrenadas para la defense exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?", en Sampo, C. y Alda, S. (Comp.), *La Transformación de América Latina ante el Crimen Organizado*, Real Instituto Elcano, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2019, p.35.

19 *Ibid.,* p.37.

20 *Ibid.*, p.39.

Más allá de las voces que han señalado que México es un país de paz que no requiere fuerzas armadas[21], por el contrario, es necesario modernizarlas y profesionalizarlas, porque ningún país puede enfrentar un contexto internacional potencialmente adverso sin instrumentos coercitivos. Se argumenta que el proceso de globalización ha llevado a un debilitamiento del Estado, a reducir su importancia, pero esto es cuestionable, ya que precisamente una respuesta a la globalización ha sido tanto la formación de bloques regionales como la intensificación de los nacionalismos y el fortalecimiento del Estado evidente en el reforzamiento de sus fronteras[22].

En este mismo contexto, se argumenta que la seguridad ahora no se enfoca en actores como los Estados, sino en los individuos (seguridad humana)[23], y que en este sentido la seguridad multidimensional implica una menor relevancia del Estado, lo cual es incorrecto. Es necesario entender que, mientras el sistema internacional esté dominado por Estados, ninguno de ellos puede prescindir de las fuerzas armadas, las cuales son la garantía última de su sobrevivencia en un contexto internacional que, si bien no es completamente antagónico, continúa siendo anárquico y de

21 Medellín, A. "López Obrador: 'Si por mí fuera, desaparecería al Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional'", *Defensa.com,* 4 de julio de 2019, disponible [en línea]: https://www.defensa.com/mexico/lopez-obrador-fuera-desapareceria-ejercito-convertiria-guardia

22 The White House, "Remarks by President Trump During Border Wall Construction and Operational Update", Yuma, AZ, August 18, 2020, disponible [en línea]: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-border-wall-construction-operational-update-yuma-az/

23 Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory and Practice,* Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security, United Nations, 2009, disponible [en línea]: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf p.6.

autoayuda[24]. El Estado es un actor preminente y necesario, y la evolución de las amenazas requiere de la garantía proporcionada por el poder militar frente a "un período impredecible de transición estratégica"[25].

Como ya se mencionó, México está expuesto a amenazas no convencionales, pero también a amenazas convencionales potenciales al ser vecino de los Estados Unidos, ya que la infraestructura y el territorio del país son susceptibles a acciones que afecten los intereses estadounidenses[26]. En este contexto, por ejemplo, la Secretaría de Marina debería apartarse de las operaciones antinarcóticos para fortalecer la defensa en la zona del Golfo de México y el Caribe, no para competir estratégicamente con los Estados Unidos, sino para complementar los respectivos activos en el área[27]. Si bien el Pacífico es una amplia área abierta, es más probable que las amenazas futuras puedan provenir de la zona del Caribe por retos regionales relacionados con condiciones políticas y económicas y el cambio climático. La lógica consiste en que México no se puede sentar a la mesa de negociación sobre seguridad con los Estados Unidos si no tiene algo que aportar, y por eso el fortalecimiento de las capacidades es esencial para el futuro. Asimismo, el gobierno mexicano debe garantizar a los Estados Unidos que al menos puede encargarse de su propia seguridad,

24 Waltz, K. N. *Theory of International Politics*, (New York, NY: McGraw-Hill, 1979), pp.88-91.

25 Kuper, S. "Dibb Report 2.0: Paul Dibb enters the 'Defending Australia Debate'". *Defence Connect,* 2019, disponible [en línea]: https://www.defenceconnect.com.au/key-enablers/4961-dibb-report-2-0-paul-dibb-enters-the-defending-australia-debate

26 Reyez, J. y Camacho, Z. "Intervención militar extranjera, la mayor vulnerabilidad de México", *Contralínea,* 22 de octubre de 2018, disponible [en línea]: https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/10/22/intervencion-militar-extranjera-la-mayor-vulnerabilidad-de-mexico/

27 Stratfor, *The Geopolitics of Mexico: A Mountain Fortress Besieged,* Assessments, Stratfor Monographs on the Geopolitics of Countries Influential in World Affairs, November 17, 2009, disponible [en línea]: https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-mexico-mountain-fortress-besieged

con el objeto de no ser excluido de decisiones que de cualquier manera podrían afectar al país[28].

Este fortalecimiento de las fuerzas armadas implica separarlas de las tareas de seguridad pública para mantener sus capacidades, lo cual no significa que no puedan colaborar con las tareas de seguridad al interior. Hacia el interior lo harían al proporcionar información de inteligencia a través de un sistema nacional de inteligencia y plataformas e infraestructura para las instancias de aplicación de la ley sin enfrentar directamente los desafíos internos, para no contaminarse. También implica dejar atrás la idea de que las fuerzas armadas deben permanecer separadas de los civiles para no politizarlas y, al contrario, fortalecer la colaboración entre civiles y militares; cada campo contribuyendo con sus propias habilidades para defender y promover los intereses nacionales de manera más eficiente. Atenuar esta separación es parte de la promoción de una cultura de seguridad nacional, tal como lo establecen los últimos programas de seguridad nacional[29], donde un contexto nacional e internacional cada vez más complejo exige que el Estado tenga acceso a las mejores capacidades que pueda reunir, tanto de civiles como de militares, para formular una política integral de seguridad nacional.

Debe existir un sector civil trabajando junto al sector militar que se considere no competitivo, sino complementario, como en los países más avanzados del mundo. A pesar de que el Ejército tiene uno de los niveles más altos de aceptación pública en el país, como se ha mencionado, la admiración que los civiles sien-

28 Tello Peón, J. E. "Seguridad Nacional y Política Exterior: Espacios para la Acción", en L. Herrera-Lasso (Ed.), *México ante el Mundo: Tiempo de Definiciones*, Sección de Obras de Política y Derecho, (México: Fondo de Cultura Económica, 2016), p.395.

29 Ver, por ejemplo, México, Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, Consejo de Seguridad Nacional, 2014, disponible [en línea]: https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf

ten por los militares, en ocasiones involuntariamente, "pone una distancia artificial entre ellos", creando así el mito de que el servicio militar es superior a cualquier aportación civil (lo cual, de alguna manera, también es internalizado por los militares como parte del espíritu de cuerpo y la disciplina misma), eclipsando el respeto por otras instituciones y formas de servicio[30]. Esto no es positivo para la democracia ni para la complementariedad ya mencionada.

Asimismo, en la medida en que el entorno operativo se vuelve cada vez más complejo, México requiere contar con un Estado Mayor Conjunto que represente una reorganización del sector militar en el país. En lugar de un secretario de Defensa y Fuerza Aérea, por un lado, y un secretario de Marina, por el otro, sería conveniente explorar la posibilidad de que hubiera un solo secretario de Defensa supervisando tres departamentos diferentes para lograr una mayor coordinación e interoperabilidad de los sistemas, con el fin de llevar a cabo tanto operaciones militares conjuntas como combinadas. No obstante que este es un tema político sensible, esta reorganización no requiere necesariamente que en México se designe a un secretario de Defensa civil. Sería suficiente un acuerdo al interior de las Fuerzas Armadas para que tenga lugar una rotación periódica entre los líderes de los departamentos para asumir esta posición. Los países de América Latina que ahora cuentan con secretarios de Defensa civiles, han experimentado esta transformación como parte de la transición a la democracia, en el que los militares han tenido un papel político prominente, que no es el caso de México, ya que sus militares han demostrado, una y otra vez, ser altamente institucionales y leales a los funcionarios civiles electos.

30 Karlin, M. y Hunt Friend, A. "Military Worship Hurts US Democracy", *Brookings,* 24 de septiembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/24/military-worship-hurts-us-democracy/

4. Complementariedad

Si bien es correcto afirmar que la línea que separa la seguridad interna de la seguridad nacional se diluye cada vez más, la respuesta no consiste en utilizar el máximo poder coercitivo del Estado (la fuerza militar) para hacer frente a los retos internos. En su lugar, se debe optar por la complementariedad en todo lo que puedan apoyar las fuerzas armadas a las fuerzas del orden como un multiplicador de fuerza, sin desgastarlas en tareas para las cuales no fueron diseñadas.

En primer término, en México es fundamental cuidar a las Fuerzas Armadas, porque utilizarlas para toda y cualquier actividad, genera una erosión con lo cual las instituciones terminan debilitándose. En segundo lugar, se argumenta que utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas internas está justificada por la ausencia de un enemigo externo. Si bien esto es actualmente correcto, es fundamental no exponer a las Fuerzas Armadas no solo por su función central en mantener la estabilidad del país, sino también porque el contexto internacional del futuro es incierto, por lo cual es conveniente contar con una fuerza militar eficiente y capaz para hacer frente a un entorno externo complicado. No se trata de defenderse de una invasión de los Estados Unidos, sino de pensar estratégicamente en términos de contar con la capacidad militar para complementar misiones que le permitan al país participar de manera directa en decisiones que afectan la seguridad regional de Norteamérica, ya que en la medida en que el país carezca de estas capacidades, aumentará también de la voz para incidir, aunque sea marginalmente, en la seguridad de una zona a la cual irremediablemente pertenece, y donde previsiblemente en el futuro la cooperación aumentará[31].

31 Diez, J. y Nichols, I. *The Mexican Armed Forces in Transition,* School of Policy Studies, Queen's University Kingston, Ontario, Canadá, 2005, disponible [en línea]: https://www.queensu.ca/cidp/sites/webpublish.queensu.ca.cidpwww/files/files/publications/claxtonpapers/Claxton5.pdf p.2.

Para que exista la complementariedad, uno de los aspectos que requieren reformulación para abordar los desafíos actuales y futuros es en realidad la inteligencia, y en este sentido, es importante trascender la idea de que la inteligencia equivale al espionaje político. Como información vital para el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, el país requiere un servicio de inteligencia externa bajo la Presidencia para proporcionar al Ejecutivo información oportuna y confiable sobre el impacto de los eventos internacionales. Entonces, es necesario crear una agencia de inteligencia orientada al exterior, separada, y mantener la actual institución de inteligencia, que predominantemente lleva a cabo inteligencia interna, en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) para abordar los desafíos de domésticos y llevar a cabo tareas de contrainteligencia para identificar y neutralizar las actividades de las agencias de inteligencia extranjeras que operen en territorio mexicano.

Contar con agencias separadas de inteligencia externa e interna, a su vez, implica la necesidad de un Sistema de Inteligencia Nacional para coordinar cada una de las unidades de los departamentos federales, cuyos análisis individuales requieren ser integrados para generar estimaciones nacionales sobre un tema determinado. Mientras se crea una agencia de inteligencia exterior mexicana, es esencial, por ejemplo, que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cree una unidad de inteligencia que permita la integración de toda la información producida diariamente por las representaciones de México en el extranjero, para contar con una perspectiva global sobre asuntos políticos, económicos, sociales y militares en todo el mundo, así como incorporar esta unidad al sistema mencionado anteriormente. No obstante la secretaría produce información, en el caso de México, estos datos no están integrados adecuadamente al proceso de toma de decisiones desde una perspectiva de seguridad nacional.

La creación de un servicio de inteligencia enfocado al exterior plantea la pregunta de por qué México necesita dicha institución, dada su capacidad limitada para influir en los desarrollos

mundiales. La respuesta es que, en primer lugar, México no necesitaría dedicar recursos considerables a la inteligencia externa porque, en el contexto de un siglo XXI globalizado, lo que se requiere es la capacidad de "examinar las interconexiones y los circuitos de retroalimentación que pueden ocasionar que pequeños desarrollos muten en grandes peligros"; para abordar este tipo de "amenazas emergentes de sistemas complejos", la inteligencia debe operar en una escala más pequeña y eficiente; debe depender menos de la información secreta y más en equipos interdisciplinarios de expertos encargados de comprender el contexto más amplio de los eventos; deben ver su papel como una contribución para el liderazgo político que le permita identificar variables en las que pueden influir, directa e indirectamente, y anticipar los posibles impactos de varias opciones de política sobre el sistema[32]. Incluso si México tiene solo una capacidad limitada para influir en los eventos en el extranjero, es extremadamente difícil argumentar que el país estaría mejor sin información.

Un elemento adicional y necesario, fundamental para la coordinación de políticas sobre este tema, es la operación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN) directamente bajo la Presidencia, con personal permanente de especialistas en temas y áreas del mundo que brinden información al Presidente sobre asuntos relevantes en el extranjero y, a su vez, guíen al Ejecutivo y a los miembros del CSN con respecto a la información que se debe solicitar a las agencias de inteligencia del Estado mexicano. Esto está en línea con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Inteligencia[33] que permita mostrar al público el papel vital que desempeña este tipo de instituciones (en oposición al espionaje

32 Rivkin Jr., D. B. y Beebe, G. S. "Before This Pandemic Ends, Intel Agencies Should Prepare for a World of Threats", *The Hill*, 31 de marzo de 2020, disponible [en línea]: https://thehill.com/opinion/national-security/490160-before-this-pandemic-ends-intel-agencies-should-prepare-for-a-world-of-threats

33 México, *Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018*, p.22.

político), y crear así la oportunidad de atraer talento, los mejores cuadros de jóvenes profesionales que deseen unirse al servicio.

Conclusiones: Propuesta para el futuro

Establecer límites al empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, particularmente los de seguridad pública, contribuye al orden democrático. Esto no solo confirma la supremacía del poder civil sobre los militares, sino que también contribuye a fortalecer a las Fuerzas Armadas al no distraerlas de su misión fundamental de defender la seguridad nacional en un contexto internacional sumamente dinámico e incierto.

A diferencia de otras fuerzas armadas en América Latina, que se han politizado y participado en golpes de Estado, las Fuerzas Armadas de México a lo largo de su historia han sido sumamente institucionales y garantes de la estabilidad del país. Si bien se reconoce que es necesario proteger a las instituciones de una nación, con más razón a las Fuerzas Armadas que no son cualquier institución, sino la última línea de defensa de la soberanía en un contexto de incertidumbre sobre las amenazas que México podría enfrentar en el futuro. En este contexto, hacer frente a la inseguridad en el corto plazo a través de involucrar a los militares en tareas de seguridad pública pone en riesgo la seguridad nacional en el largo plazo, debido a su desgaste en misiones para las cuales no fueron originalmente concebidas. Por lo tanto, mantener la integridad y la confiabilidad de las Fuerzas Armadas debe estar por encima de otras consideraciones, tanto para el liderazgo civil como para los militares mismos, quienes deben ser los primeros en defender a su institución, más allá de buscar nuevas misiones, obtener recursos, o de mantener una posición privilegiada mediante su participación en los asuntos internos.

De acuerdo con una revisión histórica, la militarización de la seguridad pública en México ha tenido efectos negativos, tanto en la contención del tráfico de drogas como en el impacto sobre

la institución. Primero, queda claro que el involucramiento de las Fuerzas Armadas ha respondido a la necesidad de combatir el narcotráfico, tanto por constituir un reto de seguridad nacional para México mismo como en función de la presión de los Estados Unidos para adoptar un modelo de combate a la oferta que, básicamente, ha trasferido el costo del problema fuera del territorio estadounidense. México adoptó esta visión no solo porque el narcotráfico amenaza los componentes del Estado, sino porque al hacerlo también intenta mantener a distancia a los Estados Unidos de las decisiones de política interna.

Este enfoque que se refleja en la "guerra contra las drogas", sin embargo, ha sido ineficiente para contener el problema, toda vez que crecientemente se reconoce que la demanda tiene un peso fundamental en la dinámica del mercado de drogas, además de que ha tenido un alto costo en vidas y recursos para México. Segundo, en la medida en que el gobierno federal en México ha decidido fortalecer la seguridad de estados y municipios debido a la existencia de corporaciones corruptas, a pesar de los esfuerzos de certificación de policías y la presión para la creación de un mando único, la falta de avances en estos procesos ha contribuido a mantener a los militares en las calles, y con ello a retrasar el desarrollo de policías eficientes, minando a la institución militar al exponerla a la corrupción y a crecientes acusaciones de violación de los derechos humanos, no obstante que las Fuerzas Armadas han mantenido un prestigio considerable entre la población. Ahora son percibidas como factor de violencia y de inseguridad.

México se encuentra ante un escenario en el que no se ve en el horizonte el retiro de las Fuerzas Armadas de las calles, al menos no dentro de los próximos cinco años como parte de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional. Si bien el narcotráfico, como amenaza de seguridad nacional, justificaría en teoría la presencia de los militares en las calles, esta participación debería tener base en el concepto de complementariedad ya expuesto anteriormente.

Para hacer frente a la inseguridad, la agenda para las Fuerzas Armadas en el futuro debe primero contener lineamientos claros que establezcan que estas solo pueden proveer infraestructura, plataformas electrónicas e información de inteligencia a las fuerzas de seguridad civiles, para que sean estas las que en última instancia lleven a cabo las investigaciones, los arrestos y las incautaciones, así como la destrucción de cultivos, en relación con el narcotráfico. Una alternativa podría consistir en que los militares trabajarían con pequeñas unidades de la policía en cada uno de los estados, previamente investigadas y certificadas, las cuales irían creciendo a medida que avanzara el proceso de profesionalización. La responsabilidad de los militares consistiría solo en proporcionar infraestructura y apoyo, para que las fuerzas civiles de seguridad llevaran a cabo el trabajo policial, con lo cual se protegería a las Fuerzas Armadas. Es entendible que los militares, al estar subordinados a la autoridad civil, respondan a sus órdenes, pero eso no cancela la posibilidad de dejar atrás la pasividad y activamente presentar al liderazgo civil (no necesariamente conocedor de los temas de seguridad) otras opciones, como la anteriormente mencionada. Se requiere, asimismo, establecer las agencias de inteligencia ya mencionadas, una orientada hacia el exterior bajo la Presidencia de la República, y otra bajo la SSPC, para atender los retos internos, con el fin de apoyar la seguridad pública. El vínculo entre ambas agencias se facilitaría si en México existiera un Consejo de Seguridad Nacional como instancia y con personal permanente. Estos son procesos de largo plazo, pero en algún momento es necesario empezar.

Finalmente, involucrar a los militares para enfrentar retos dentro del espacio doméstico, equivale a otorgar a esos retos el estatuto de asuntos de seguridad nacional, lo que a su vez pone al descubierto la debilidad del Estado cuando es rebasado por problemas que no puede resolver a través de instrumentos sociales o políticos, solo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales.

La "securitización" de un problema[34], en este sentido, es reflejo de instituciones débiles, corruptas, rebasadas por problemas que son evidentemente incapaces de resolver. Este ensayo no hace una apología al fortalecimiento de la seguridad; al contrario, considera que "seguritizar" un problema es en ocasiones un signo de incompetencia del Estado. En este sentido, es necesario generar las condiciones que en México permitan resolver los retos como la pobreza, el desempleo, la erosión del tejido social y de falta de cultura cívica, a través de medidas ubicadas en los planos político y social, antes de permitir que los retos lleguen al plano de la seguridad, lo cual no va a suceder si se privilegia un enfoque coercitivo en detrimento de las medidas políticas y sociales. Para esto, sin embargo, se requiere de una política integral de Estado que enfrente de manera simultánea los factores que fomentan la falta de oportunidades, la carencia de una cultura cívica y la desarticulación de la convivencia social, al tiempo que se avanza en la reforma policial y el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia para contener la impunidad.

Bibliografía

Aguayo, S. "The Uses, Misuses, and Challenges of Mexican National Security: 1946 1990", *Mexico. In Search of Security,* North-South Center, (Miami, FL: University of Miami, 1993).

Alda, S. "Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?", en Sampo, C. y Alda, S. (Comp.), *La transformación de América Latina ante el crimen organizado,* Real Instituto Elcano, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2019.

Buzan, B.; Waever, O. y De Wilde, J., Security: *A New Framework for Analysis,* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).

Camacho, Z. y Reyez, J. "Fuerzas Armadas, incapaces para defender a la nación", *Voltairenet.org,* 19 de noviembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.voltairenet.org/article204078.html

34 Buzan, B.; Waever, O. y De Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, 20 de diciembre de 2019, disponible [en línea]: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024,* Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 25 de junio de 2020, disponible [en línea]: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595529&fecha=25/06/2020#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20la%20Defensa%20Nacional%20estructur%C3%B3%20este%20programa%20sectorial,permitan%20incrementar%20la%20operatividad%20y

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Programa Sectorial de Marina 2020-2024,* Secretaría de Marina (Semar), 3 de julio de 2020, disponible [en línea]: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596130&fecha=03/07/2020#:~:text=6.1.,la%20seguridad%20interior%20del%20pa%C3%ADs.&text=%2D%20Relevancia%20del%20Objetivo%20prioritario%205,tecnol%C3%B3gico%20en%20el%20%C3%A1mbito%20naval.

Diez, J. y Nichols, I. *The Mexican Armed Forces in Transition*, School of Policy Studies, Queen's University Kingston, Ontario, Canadá, 2005, disponible [en línea]: https://www.queensu.ca/cidp/sites/webpublish.queensu.ca.cidpwww/files/files/publications/claxtonpapers/Claxton5.pdf

Doyle, K. "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History,* Vol. 92, No. 571, febrero de 1993.

Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory and Practice,* Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security, United Nations, 2009, disponible [en línea]: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf

Kanter Coronel, I.; Palazuelos Covarrubias, I. y Gómez Macfarland, C. A. *Componentes de la Reforma Constitucional que da origen a la Guardia Nacional,* Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 35, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, marzo de 2019.

Karlin, M. y Hunt Friend, A. "Military Worship Hurts US Democracy", *Brookings,* 24 de septiembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/24/military-worship-hurts-us-democracy/

Kuper, S. "Dibb Report 2.0: Paul Dibb enters the 'Defending Australia Debate'". *Defence Connect,* 2019, disponible [en línea]: https://www.defen-

ceconnect.com.au/key-enablers/4961-dibb-report-2-0-paul-dibb-enters-the-defending-australia-debate

Leal-Buitrago, F. "La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur", *Revista de Estudios Sociales,* 1 de junio de 2003, disponible [en línea]: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.05

Medellín, A. "López Obrador: 'Si por mí fuera, desaparecería al Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional'", *Defensa.com,* 4 de julio de 2019, disponible [en línea]: https://www.defensa.com/mexico/lopez-obrador-fuera-desapareceria-ejercito-convertiria-guardia

México, Presidencia de la Republica, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI,* Consejo de Seguridad Nacional, 2014, disponible [en línea]: https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico----programa-para-la-seguridad-nacional.pdf

Parametría, "El Ejército mexicano mantiene altos niveles de confianza", *Carta Paramétrica*, 25-29 de enero de 2014, disponible [en línea]: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4622

Payan, T. y Correa-Cabrera, G. "Mexican Armed Forces and Security in Mexico", *Issue Brief,* Rice's University Baker Institute of Public Policy, 31 de mayo de 2016, disponible [en línea]: https://www.bakerinstitute.org/media/files/research_document/21a688d8/BI-Brief-053016-MEX_ArmedForces.pdf

Reyez, J. y Camacho, Z. "Intervención militar extranjera, la mayor vulnerabilidad de México", *Contralínea*, 22 de octubre de 2018, disponible [en línea]: https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/10/22/intervencion-militar-extranjera-la-mayor-vulnerabilidad-de-mexico/

Rivkin Jr., D. B. y Beebe, G. S. "Before This Pandemic Ends, Intel Agencies Should Prepare for a World of Threats", *The Hill,* 31 de marzo de 2020, disponible [en línea]: https://thehill.com/opinion/national-security/490160-before-this-pandemic-ends-intel-agencies-should-prepare-for-a-world-of-threats

Salinas, C. *Speech to US Mexico XIX Interparliamentary Meeting*, Zihuatanejo, México, 28 de abril de 1989, citado por Reuter, P. y Ronfeldt, D. "Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Trade in the 1980s", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, invierno de 1992, Vol. 34, No. 3.

Stein, A. "El concepto de seguridad multidimensional", *Bien común,* Vol. 15, No. 176-177, 2009.

Stratfor, *The Geopolitics of Mexico: A Mountain Fortress Besieged,* Assessments, Stratfor Monographs on the Geopolitics of Countries Influential in World Affairs, 17 de noviembre de 2009, disponible [en línea]: https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-mexico-mountain-fortress-besieged

Tello Peón, J. E. "Seguridad nacional y política exterior: Espacios para la acción", en Herrera-Lasso, L. (Ed.), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones,* Sección de Obras de Política y Derecho, (México: Fondo de Cultura Económica, 2016).

Tirado, E. "AMLO y militares en el gobierno: Seducción de armas y poder", *Proceso,* No. 2287, del 30 de agosto al 4 de septiembre de 2020.

Toro, M. C. *Mexico's "War" on Drugs. Causes and Consequences,* Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade, Volume Three, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995 by the United Nations University and the United Nations Research Institute for Social Development).

U.S. General Accounting Office (GAO), *Drug Control. Counternarcotics Efforts in Mexico,* Report to Congressional Requesters, National Security and International Affairs Division, GAO/NSIAD-93-163, Washington, DC, 12 de junio de 1996.

Valdés, G. "Plan de seguridad: Cuatro fallas", *Milenio*, 21 de noviembre de 2018, disponible [en línea]: https://www.milenio.com/opinion/guillermo-valdes-castellanos/doble-mirada/plan-de-seguridad-cuatro-fallas

Waltz, K. N. *Theory of International Politics,* (New York, NY: McGraw-Hill, 1979).

The White House, "Remarks by President Trump During Border Wall Construction and Operational Update", Yuma, AZ, 18 de agosto de 2020, disponible [en línea]: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-border-wall-construction-operational-update-yuma-az/

Zepeda, R.; Rosen, J. D. y Rodrigues, T. "Militarization, Organized Crime, and Domestic Challenges in Mexico", en Rodrigues, T.; Rodríguez-Pinzón, E. M. y Waever, O. (Eds.), Militarización y seguridad pública en las Américas, *Pensamiento Propio,* Edición Especial, No. 51, enero-junio de 2020/Año 25, disponible [en línea]: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/08/PP51.pdf p.238.

AMÉRICA CENTRAL

FUERZAS ARMADAS DE CENTROAMÉRICA: NUEVAS AMENAZAS A LA SOBERANÍA

Mario A. Duarte García

✹

En un ambiente tan volátil y dinámico en el que las superpotencias militares del mundo aumentan sus esfuerzos por tener más la influencia en el hemisferio occidental, las fuerzas armadas de los países centroamericanos deben comprender que sus capacidades tienen que garantizar la soberanía territorial de sus naciones y, a su vez, la independencia de las decisiones de sus ciudadanos.

En la actualidad

Los miembros de las fuerzas armadas son aquellos que se encuentran actualmente en servicio, incluidos los servicios auxiliares. Las conforman los miembros regulares del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Marina y otras secciones militares, así como los reclutas inscritos para entrenamiento militar u otro servicio durante un período específico[1].

1 ILO, International Standard Classification of Occupations: ISCO-08 (Ginebra: International Labour Office, 2012), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_172572.pdf (Consultado el 07/11/2020).

En 1997, las autoridades de los ministerios de Defensa de Guatemala y El Salvador, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Honduras y el comandante en jefe del Ejército de Nicaragua propusieron el proyecto de creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), para continuar con la integración militar en el territorio centroamericano. El acuerdo presidencial de creación de la CFAC entre estas naciones fue firmado el 12 de noviembre del mismo año.

El consejo superior de la CFAC firmó el Acuerdo N.° 04-2007 para incorporar a las Fuerzas Armadas de República Dominicana como miembro de la CFAC el 14 de noviembre del año 2007.

La Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, entonces, es un organismo internacional instituido para contribuir a la seguridad, desarrollo e integración militar de la región y realizar operaciones humanitarias y de mantenimiento de paz en el marco de las Naciones Unidas, conforme al ordenamiento jurídico de cada país[2].

Su objetivo principal es impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación y coordinación entre las fuerzas armadas de las naciones pertenecientes. Asimismo, tiene como finalidad proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.

Miembros:

- Ejército de Guatemala
- Fuerza Armada de El Salvador
- Fuerzas Armadas de Honduras
- Ejército de Nicaragua
- Fuerzas Armadas de República Dominicana

2 Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, "Historia de la CFAC", CFAC, https://www.conferenciafac.org/presentacion/ (Consultado el 08/11/2020).

Ejes temáticos:

Uno de los principales ejes temáticos abordados por la CFAC es el enfrentamiento de amenazas que ponen en peligro la seguridad de las naciones. El esfuerzo regional tiene como objetivo coadyuvar a mantener la paz y la estabilidad regional mediante el desarrollo de operaciones y patrullajes coordinados para contrarrestar el narcotráfico internacional, el crimen organizado, el terrorismo internacional, las organizaciones criminales —como maras y/o pandillas—, la migración ilegal, la destrucción de recursos naturales y las actividades semejantes.

La CFAC también estableció otros ejes para aunar esfuerzos en el desarrollo institucional de la región, tales como las operaciones de mantenimiento de paz, la gestión ambiental, operaciones de apoyo de ayuda humanitaria, la cooperación y desarrollo institucional[3].

Hoy la región centroamericana está catalogada como una de las más violentas del mundo debido a las acciones de la delincuencia organizada transnacional, de grupos criminales conexos e individuos. Guatemala, El Salvador y Honduras, que forman parte del "Triángulo Norte", han buscado políticas paralelas para crear estrategias que permitan reducir este flagelo, con un enfoque claro en seguridad.

Después de la Guerra Fría, las fuerzas armadas de la región centroamericana, principalmente las de Guatemala, Honduras y El Salvador, sufrieron serias reducciones y desmovilizaciones, las que dejaron vulnerables muchos aspectos de la seguridad territorial de esos países. Adicionalmente, ante las acusaciones por parte de conglomerados que incluyen grupos internacionales de activistas, exguerrillas, grupos de izquierda y grupos de actores indígenas en contra de las fuerzas militares, estas experimentaron un

3 Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, "Ejes Temáticos de la CFAC", CFAC, https://www.conferenciafac.org/organizacion/ejes-tematicos/ (Consultado el 08/11/2020).

cambio de sus misiones, que pasaron de ser estadocéntricas (enfocadas a la protección del Estado) a ser antropocéntricas (protección de la persona). Si bien, esto mejoró muchas capacidades de proyección y protección civil de las fuerzas armadas, también permitió que se abandonaran muchas otras capacidades tácticas y estratégicas, trayendo así un grado de obsolescencia e incluso de debilidad. Sin menospreciar los titánicos esfuerzos de los altos mandos pasados y presentes por mantener las capacidades de sus fuerzas armadas con recursos muy limitados, se debe reconocer que los presupuestos de la mayoría de las fuerzas militares de Centroamérica suelen ser muy limitados, tanto por razones políticas como de disponibilidad económica.

La CFAC considera actualmente como las mayores amenazas a las naciones centroamericanas las que provienen de los carteles de drogas, organizaciones terroristas internacionales, pandillas, traficantes de personas y de recursos naturales. Aunque estos grupos criminales caben dentro del ámbito de la seguridad interior o seguridad ciudadana de cada país y, por lo tanto, dentro de la esfera de acción de los cuerpos policiales, es la capacidad cuasimilitar y transnacional (que viola la soberanía territorial de los países) de estos grupos que obliga a que las fuerzas armadas los definan como las principales amenazas en su propia esfera de actuación. Sin embargo, es necesario que las fuerzas militares comiencen a visualizar el aumento de las capacidades necesarias en las guerras de cuarta generación o asimétricas, no necesariamente para enfrentarse a otras naciones, pero para proteger a sus países y ciudadanos de acciones hostiles (en su mayoría, encubiertas) de actores externos, que buscan subvertir su soberanía nacional.

Guatemala

El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor del país; la integridad del territorio; la paz, y la seguridad interior y exterior.

Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar[4].

El alto mando del Ejército de Guatemala está constituido por el Presidente de la República, en su carácter de comandante general del Ejército; el ministro de la Defensa Nacional y el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Fuerzas de tierra

Las fuerzas de tierra están integradas por un conjunto de unidades creadas jurídicamente, que sirven para conducir la defensa de la nación. En el desempeño de sus funciones adapta su organización, medios y adiestramientos a un despliegue y una actuación adecuada a la división territorial vigente en tiempos de paz[5]. El Ejército mantiene una relación estrecha con las autoridades y organizaciones civiles que contribuyen a la resolución de los diversos problemas que afectan el cumplimiento de su misión.

Su misión principal es la preservación de la integridad territorial, la disuasión terrestre, la organización para la defensa militar de la nación. En tiempos de paz, las fuerzas de tierra apoyan con operaciones de mantenimiento de la paz y realización de misiones de apoyo humanitario, a nivel interno y externo.

Entre sus funciones también se encuentra la organización, adiestramiento y equipamiento de las fuerzas necesarias para llevar a cabo operaciones militares que la autoridad máxima ordene.

4 Constitución Política de la República de Guatemala (Guatemala: Reformada por Acuerdo legislativo N.° 18-93 del 17 de noviembre de 1993), artículo 244.

5 Ministerio de la Defensa Nacional, "Fuerzas de Tierra", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_tierra/3fuerzas_tierra.html (Consultado 08/11/2020).

Fuerzas aéreas

La Fuerza Aérea Guatemalteca está organizada, equipada y entrenada para planificar, conducir y ejecutar las acciones que impone la defensa militar del Estado en lo referente al empleo del poder aéreo; también coopera con las instituciones del Estado en el esfuerzo nacional[6].

Otras de las funciones de las fuerzas aéreas son conducir las operaciones para garantizar la soberanía del espacio aéreo nacional, neutralizando cualquier amenaza que pueda atentar contra los objetivos nacionales.

Fuerzas marítimas

La fuerza de mar está constituida por la Marina de la defensa nacional y fundamenta su desempeño en la Constitución de la República, legislación militar, civil y marítima nacional vigente, así como todos los acuerdos y tratados nacionales e internacionales firmados y ratificados por el Estado de Guatemala[7].

Las fuerzas marítimas tienen como objetivo principal garantizar la soberanía nacional en el territorio del mar en conjunto con las fuerzas de tierra y aire para asegurar la defensa nacional.

El Salvador

La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Arma-

6 Ministerio de la Defensa Nacional, "Fuerzas de Aire", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_aire/3fuerzas_aire.html (Consultado el 09/11/2020)

7 Ministerio de la Defensa, "Fuerzas de Mar", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_mar/3fuerzas_mar.html (Consultado el 09/11/2020).

da para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución[8].

El gobierno podrá disponer de la Fuerza Armada, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia. La Fuerza Armada también puede colaborar en obras de beneficio público que le encomiende el Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.

El alto mando de la Fuerza Armada está integrado jerárquicamente por el Presidente de la República y comandante general de la Fuerza Armada, el ministro de la Defensa Nacional, el viceministro de la Defensa Nacional, el jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada y el subjefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada.

Fuerzas terrestres

El Ejército es una rama permanente de la Fuerza Armada, el que constituye un gran escalón de encuadramiento, preparación y empleo, compuesto por el cuartel general, brigadas, comandos, regimientos y destacamentos militares de las diferentes armas y servicios, conformados con las tropas de combate, apoyo de combate y apoyo de servicio de combate, necesarias para la ejecución de misiones de carácter terrestre[9].

Su misión principal es defender la soberanía del país y su territorio terrestre; asimismo, se encargará de prestar sus servicios a la población en caso de algún desastre nacional.

8 Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1983), artículo 212.

9 Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 44.

Fuerzas aéreas

La Fuerza Aérea es una rama permanente de la Fuerza Armada, la que constituye un gran escalón de encuadramiento, preparación y empleo, compuesta por el cuartel general, bases aéreas e instalaciones con los medios y servicios necesarios para la ejecución de misiones de carácter aéreo[10].

La misión principal de las fuerzas aéreas es defender la soberanía del Estado y la integridad del espacio aéreo. La misión de la Fuerza Aérea es ejercida en el espacio aéreo del territorio nacional.

Fuerzas navales

La Fuerza Naval es una rama permanente de la Fuerza Armada, la que constituye un gran escalón de encuadramiento, preparación y empleo, compuesta por el cuartel general, la flota, bases navales, capitanías de puerto, destacamentos navales y unidades de infantería de marina, necesarios para la ejecución de misiones de carácter naval[11].

Su misión principal es la defensa de la soberanía y del territorio nacional insular, integrado por islas, islotes y cayos que le corresponden a El Salvador. Las aguas territoriales y en comunidad del golfo de Fonseca, el cual es una bahía histórica con caracteres de mar cerrado, cuyo régimen está determinado por el derecho internacional.

10 Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 46.

11 Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 49.

Honduras

Las Fuerzas Armadas de Honduras asegurarán la defensa de la integridad territorial y soberanía nacional, manteniendo la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, contribuirá al desarrollo del país apoyando a instituciones públicas y privadas para lograr el bienestar individual y colectivo del pueblo hondureño en general, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos e intereses nacionales que consoliden la existencia del Estado[12].

Una de sus principales misiones es disuadir las amenazas internas y externas que puedan afectar a la nación, garantizando su misión constitucional y otras actividades pertinentes al desarrollo nacional; cooperar con los esfuerzos internacionales para mantener la seguridad, la paz y la estabilidad regional.

El alto mando está constituido por el Presidente Constitucional de la República y comandante general de las Fuerzas Armadas de Honduras, secretario de Defensa Nacional y el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras.

Fuerzas terrestres

El Ejército tiene la misión de defender la integridad territorial y la soberanía de la República en el espacio terrestre, mantiene la paz, el orden público y el imperio de la Constitución en forma permanente[13]. Las fuerzas terrestres, en caso de ser solicitadas, deben cooperar con el Poder Ejecutivo y con otras instituciones del Estado para asistir a la ciudadanía.

12 Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerzas Armadas", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=491 (Consultado el 09/11/2020)

13 Fuerzas Armadas de Honduras, "Ejército", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=512 (Consultado el 09/11/2020).

Fuerzas aéreas

Las fuerzas aéreas tienen como misión principal defender la integridad territorial y la soberanía de la República en el espacio aéreo. Debiendo para ello organizar, entrenar y equipar a sus unidades y al personal con la logística necesaria otorgada por el Estado. Para poder conducir y mantener operaciones aéreas táctico estratégicos, brindar apoyo a la autoridad civil y otras que la Constitución de la República los señale[14].

Fuerzas navales

Su función principal es proteger el espacio marítimo, fluvial, lacustre y territorio insular, manteniendo la seguridad y control de las costas, fronteras marítimas y preservando los recursos del mar en las aguas territoriales, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental[15]. También tienen la misión de contribuir al cumplimiento de la misión constitucional señalada a las Fuerzas Armadas.

Nicaragua

La Guardia Nacional de Nicaragua es la única fuerza armada y de policía de la República, destinada a garantizar la independencia de la nación, la integridad de su territorio, la paz interior y la seguridad de los derechos individuales.[16]

El Ejército de Nicaragua es la institución armada destinada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integri-

14 Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerza Aérea", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=532 (Consultado el 09/11/2020).

15 Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerza Naval", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=357 (Consultado el 09/11/2020).

16 Constitución Política de Nicaragua (Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1948), artículo 273.

dad territorial. En casos excepcionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República se viera amenazada.

El Ejército está subordinado a la autoridad civil ejercida por el Presidente de la República en su carácter de jefe supremo de las fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación.

Fuerza Terrestre

Los Comandos Militares Regionales son los órganos de mando administrativo y militar territorial por excelencia de las tropas terrestres que aseguran la organización y cumplimiento de las misiones de defensa y seguridad encomendadas al Ejército en el territorio político administrativo al cual se circunscribe[17].

Entre sus principales actividades se encuentran ejecutar planes de seguridad a la población en el campo y colaborar con la Policía Nacional en el combate a la delincuencia. También se encargan de combatir el narcotráfico y tráfico de personas, y además dan apoyo a la población civil afectada por desastres naturales y antropogénicos.

Fuerza Aérea

Las fuerzas aéreas de Nicaragua tienen como objetivo principal defender la soberanía del Estado y la integridad del espacio aéreo nacional. Asimismo, apoyar a las fuerzas de superficie en el cumplimiento de sus misiones, prestar auxilio a la población en casos de desastres naturales y coadyuvar al mantenimiento de la paz interna[18].

17 Ejército de Nicaragua, "Fuerza Terrestre", https://www.ejercito.mil.ni/contenido/unidades-militares/ft/ft.html (Consultado el 09/11/2020).

18 Ejército de Nicaragua, "Fuerza Aérea", https://www.ejercito.mil.ni/contenido/unidades-militares/fa/fa.html (Consultado el 09/11/2020).

Las fuerzas aéreas dan su apoyo a instituciones y a otros sectores que llevan a cabo tareas de acción social, o encaminadas al desarrollo estratégico de nuestro país.

Fuerza Naval

La Fuerza Naval cumple misiones de apoyo a la fuerza terrestre y misiones independientes. Forman parte de la Fuerza Naval las unidades de Fuerza Terrestre que cumplen misiones de seguridad y resguardo de unidades[19].

Entre sus principales actividades se encuentra la defensa, seguridad y protección de la soberanía nacional de las aguas interiores, aguas territoriales, zona contigua, zona económica exclusiva, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental. La Fuerza Naval mantiene una lucha permanente contra el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y actividades conexas y combate a las bandas delincuenciales que operan en la zona de responsabilidad del litoral.

República Dominicana

Las Fuerzas Armadas están a cargo defender la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República[20]. La misión de las Fuerzas Armadas es defender la soberanía e integridad territorial de la República Dominicana. Tienen como objetivo mantener la paz y el orden público.

Las Fuerzas Armadas están bajo el mando del ministro de Defensa, que a su vez está directamente subordinado al Presidente

19 Red de Seguridad y Defensa de América Latina, "Atlas comparativo de la Defensa", RESDAL, https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_21.pdf (Consultado el 09/11/2020).

20 Constitución de la República Dominicana (República Dominicana, 2010), artículo 252.

Constitucional de República Dominicana, quien es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Fuerzas terrestres

El Ejército tiene por objetivo principal defender la integridad, soberanía e independencia de la nación. Defender la Constitución, las leyes y las instituciones de la República. Concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y formar parte de la Fuerza Pública bajo el control de la Junta Central Electoral durante las elecciones nacionales programadas por este organismo[21].

Entre sus misiones está organizar y preparar las unidades para participar en operaciones conjuntas, combinadas, de mantenimiento de paz y asistencia humanitaria. Combatir actividades criminales transnacionales declaradas como objetivos de alta prioridad nacional, que pongan en peligro los intereses del país.

Asimismo, se encargan de asegurar, controlar y defender la zona fronteriza terrestre de toda amenaza que atente contra los intereses nacionales de seguridad o que puedan afectar la identidad cultural.

Fuerzas navales

Su principal misión es defender y proteger los intereses marítimos del Estado dominicano, a través del empleo efectivo del poder naval y el ejercicio de autoridad marítima, a fin de salvaguardar la independencia y soberanía de la nación, la integridad de los espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República[22].

21 Ejército de la República Dominicana, "¿Quiénes somos?", https://www.ejercito.mil.do/sobre-nosotros/quienes-somos (Consultado el 09/11/2020).

22 Armada de República Dominicana, "¿Quiénes somos?", http://www.marina.mil.do/armada/mision-y-vision/ (Consultado el 09/11/2020).

Fuerzas aéreas

Su objetivo principal es ejercer control, seguridad y defensa del espacio aéreo de la República, mediante la preparación y ejecución de planes para la defensa aérea y el servicio militar terrestre, con el propósito de defender la independencia, soberanía e integridad de la nación, la Constitución, las leyes y las instituciones de la República en interés de la seguridad y defensa nacional; así como, también, concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales[23].

Principales amenazas identificadas en la región centroamericana

El término seguridad dentro del sistema internacional está vinculado a los conceptos de prever, controlar y mitigar las amenazas contra los Estados. Dado el carácter transnacional de estas amenazas que vulneran la soberanía territorial de los países, es necesario plantearlo desde una óptica regional, por lo que no solamente es necesario que cada país realice un monitoreo y análisis sobre las amenazas que afectan a sus propios territorios, sino que también deben realizar un análisis sobre las amenazas transnacionales que afectan a su región para trazar las estrategias y planes para contrarrestarlas.

En el marco del planteamiento de la seguridad regional, es importante destacar que se reconoce el derecho de cada Estado a la hora de identificar sus prioridades en el tema, ya que las particularidades siguen siendo clave para comprender y atacar el fenómeno desde una perspectiva amplia. Es aquí donde los presupuestos de las fuerzas armadas de la región centroamericana

23 Fuerza Aérea de República Dominicana, "Sobre nosotros", http://fuerzaaerea.mil.do/Sobre-Nosotros/Instituci%C3%B3n (Consultado el 09/11/2020).

deben considerar el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar conflictos de cuarta generación.

En ese sentido, es necesario destacar que cada país de la región ha detectado las amenazas de mayor interés que afectan al área a través de sus propios instrumentos. En el caso de la región centroamericana y República Dominicana, destacan hasta hoy las siguientes amenazas: el narcotráfico; la incidencia de las maras y/o pandillas; el crimen organizado transnacional; el tráfico de armas y municiones, y el terrorismo. Sin embargo, siempre es necesario que las fuerzas armadas sigan identificando nuevos fenómenos que surjan como amenazas, tanto a la seguridad como a la soberanía.

Delincuencia organizada transnacional

Esta amenaza representa uno de los puntos de mayor interés a nivel regional, debido al clima de violencia e inseguridad que esta genera, donde se destaca la capacidad de adaptación y resiliencia de los grupos organizados para hacer frente a los Estados y, en muchas ocasiones, sobrepasarlos. De esta amenaza se desprenden otras que intensifican la necesidad de los Estados de producir estrategias focalizadas en la reducción y neutralización de la amenaza.

Narcoactividad

El problema del narcotráfico dentro de la región va más allá del ámbito de la seguridad pública, ya que si se analiza desde la perspectiva de la seguridad regional, este afecta la gobernabilidad de los Estados, porque debilita el poder y funcionamiento de las instituciones, obstaculizando las acciones de las fuerzas de seguridad, lo que aumenta a su vez el riesgo de aparición de otras amenazas. La región centroamericana era conocida únicamente por ser el puente geográfico por donde transitaba droga desde América del Sur hacia América del Norte. Posteriormente, se lo-

gró desarrollar un registro de las plantaciones de marihuana en el territorio. Sin embargo, actualmente se han descubierto laboratorios para la producción de drogas, lo que evidencia una evolución del fenómeno en Centroamérica.

Tráfico de armas

Este fenómeno constituye una de las principales amenazas que afronta el mundo y afecta de manera directa la seguridad humana. Las armas de fuego inciden en el incremento de los índices de violencia, juegan un rol importante y definitorio dentro del potencial de daño de la delincuencia organizada, potenciando otras amenazas, como el terrorismo y el poder de las maras y/o pandillas, aumentando los niveles de ingobernabilidad principalmente en áreas fronterizas.

Maras y/o pandillas

Suponen uno de los principales problemas para la región debido al alza del número de sus miembros y a que sus actividades ilícitas han sobrepasado la capacidad de acción de las fuerzas de seguridad. También destaca su habilidad para adaptarse a nuevos entornos. Esta amenaza produce un aumento en la incidencia delictiva, provocando mayores índices de ingobernabilidad.

Terrorismo

Es una de las amenazas que debe ser considerada desde un amplio enfoque, puesto que se centra en la creación de terror para alcanzar un objetivo. Es por ello que para neutralizarla se han desarrollado estrategias de cooperación en las que los Estados se comprometen al intercambio de información para prevenir, debilitar y eliminar estructuras terroristas. Es importante destacar que, derivado de la posición geográfica de Centroamérica la hace un territorio de mayor vulnerabilidad, puesto que conecta al lado norte y sur del continente americano.

GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	REPÚBLICA DOMINICANA
Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas -ANRA-	**Libro de la Defensa Nacional**	**Libro Blanco de la Defensa Nacional**	**Libro de la Defensa Nacional**	**Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana**
Narcoactividad	Delincuencia organizada (maras y/o pandillas)	Delincuencia organizada (maras y/o pandillas)	Narcoactividad	Delincuencia organizada
Hechos ilícitos cometidos por miembros de maras y/o pandillas	Narcoactividad	Narcotráfico	Crimen transnacional organizado	Narcotráfico
Tránsito y tráfico ilegal de armas de fuego	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Tráfico de armas de fuego
Terrorismo	Proliferación de armas de destrucción masiva	Armas de destrucción masiva		Terrorismo

Nuevas amenazas

Sin pretender conocer todas las capacidades existentes de las fuerzas armadas de la región centroamericana y comprendiendo que es pretencioso definir por país cada una de las necesidades existentes, a continuación se hace una clasificación general de métodos de nuevas amenazas no convencionales y las posibles capacidades necesarias para enfrentarlas desde el ámbito militar.

Consideraciones previas

Las siguientes definiciones asumen que la mayoría de estos actos hostiles son iniciados, controlados o financiados desde el extranjero, en forma encubierta, y en la mayoría de los casos, legitimada por medio de una complicada estructura de manipulación mediática, política y social. ¿Detalles o ejemplos?

Estas nuevas amenazas buscan menguar las estructuras estatales, con el propósito de debilitar los gobiernos democráticamente electos.

Estas nuevas amenazas buscan suplantar la soberanía nacional y exclusividad de la decisión democrática de la ciudadanía y secuestrar la voluntad popular.

Subversión extranjera legitimada

Entiéndase como el conjunto de actividades en la que actores externos realizan varias operaciones (articuladas por actores internos) que buscan influenciar, dominar, anular a personas o grupos de personas con el fin último de derrocar o remover a un gobierno, legal y democráticamente electo. Estas acciones criminales e ilegales son legitimadas por medio de operaciones de información, y coerción de personas y grupos a través de sobornos, chantaje o persecución político-judicial.

Debilitamiento estructural y suplantación institucional

Entiéndase como el conjunto de actividades que busca deslegitimar y debilitar las instituciones estatales, por medio de operaciones de información, guerra judicial (*lawfare*), bloqueo presupuestario y otros, con el fin último de suplantarlas por "pseudo" instituciones *ad hoc*, controladas por actores de oposición protegidos dentro de la nominación "sociedad civil".

Politización de los sistemas de justicia

Entiéndase como el sometimiento de los aparatos e instituciones de justicia (incluyendo aquellas de persecución penal, y los sistemas de cortes y juzgados), a intereses políticos e ideológicos que atentan contra la objetividad e imparcialidad de la impartición de justicia. Siendo el fin último, la utilización del sistema de

justicia como un aparato de persecución y manipulación política que busca el beneficio de una ideología o partido específico.

Radicalización y "armamentización" de grupos marginados

Entiéndase como el conjunto de actividades con el que se busca reclutar, adoctrinar, adiestrar, preparar, financiar, transportar, manipular y dirigir a grupos de personas pertenecientes a grupos marginados (refugiados, migrantes, inmigrantes, minorías, etc.) para cometer actos vandálicos, ilegales, de desobediencia civil, allanamientos, etc. El objetivo principal es el de manipular a la opinión pública (nacional e internacional), afectar la moral ciudadana y causar el divisionismo racial, social e ideológico, con el potencial de llegar a enfrentamientos violentos.

Nuevas capacidades militares necesarias

En general, las nuevas amenazas aquí definidas caben dentro de la definición comúnmente aceptada de "guerra no convencional", con la principal diferencia de que el "campo de batalla" no es un área denegada, si no una de libre acceso. Por tanto, las principales capacidades militares que son necesarias para hacerle frente a estas amenazas que atentan y vulneran principalmente la moral y voluntad popular y soberanía de las naciones, incluyen habilidades personales conocidas en inglés como "habilidades blandas" (*"soft skills"*), capacidades analíticas, y sistemas tecnológicos de análisis, fusión de información, ciberdefensas y guerra cibernética.

- *Capacidades analíticas (que lo importante no sea desplazado por lo urgente)*
  Fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y análisis estratégico de mediano y largo plazo en las unidades de inteligencia militar. Es decir, dedicar capacidad y personal a la

recolección y análisis de información de efecto a mediano y largo plazo, en todos los ámbitos de interés y poder nacional.

- *Sistemas que faciliten la cooperación, colaboración y coordinación*
  Fortalecimiento de las entidades de fusión de inteligencia, cooperación inter e intrainstitucional, incluyendo plataformas y sistemas de análisis e información conjunta.
- *Sistemas de monitoreo de información abierta (incluyendo redes sociales)*
  Desarrollo de sistemas tecnológicos que faciliten el análisis e identificación de desinformación, información maliciosa, noticias falsas, rumores e información errónea.
- *Sistemas de ciberdefensa y guerra cibernética*
  Fortalecimiento de capacidades y sistemas que permitan negar el acceso al ciberespacio nacional a todos aquellos sitios, aplicaciones, plataformas y usuarios identificados como hostiles y que atenten contra la seguridad de las naciones, la estabilidad social y gobernabilidad; que busquen desinformar o crear enfrentamientos internos; que busquen debilitar los gobiernos legal y democráticamente electos; que atenten contra las instituciones del Estado, etc.

Conclusión

Aunque la era de la globalización busca acercar a las naciones y difuminar fronteras, está creando también nuevos campos de batalla en los que las milicias se enfrentan y enfrentarán. Si bien no son de los tipos de guerra convencional, las fuerzas armadas de las superpotencias son ahora los principales actores y facilitadores de las guerras de información, guerras cibernéticas, espionaje estatal, industrial, económico y corporativo. Ante esto, las fuerzas armadas, paralelo a sus capacidades para la defensa convencional del territorio nacional, y la lucha contra las amenazas transnacionales, como el narcotráfico y las maras, necesitan

también desarrollar y fortalecer todas aquellas capacidades que ayuden a proteger la soberanía de las naciones, en todo sentido. Es decir, las fuerzas armadas, sin vulnerar ni violar las libertades y derechos universales de sus ciudadanos, deben estar preparadas para liderar la defensa en contra de los intereses externos que por medio de profundas guerras de baja intensidad (subversión, manipulación, desinformación, etc.) atentan contra la seguridad de las naciones, la soberanía de los pueblos y la voluntad popular de la ciudadanía.

Es apremiante que los gobiernos centroamericanos comprendan la necesidad de fortalecer y financiar estas capacidades en las fuerzas armadas, para proteger desde la seguridad de los sistemas bancarios y los sistemas interconectados de infraestructura crítica, el espacio informativo de consumo abierto, hasta la integridad de los sistemas y procesos electorales.

En los próximos años habrá intentos de injerencia en los países centroamericanos con compromiso de sus soberanías, pero no serán de tipo convencional. Poderes foráneos (no necesariamente estatales) intentarán influir sobre los países centroamericanos por medio de presión internacional y multinacional, negociaciones y tratados económicos malintencionados, monopolios tecnológicos, justicia "tutelada", reingeniería social y adoctrinamiento. Es deber de las fuerzas armadas y de las agencias de inteligencia velar porque sean siempre y exclusivamente las ciudadanías las que dicten el rumbo y cambios en cada una de las sociedades, y que la voluntad de los pueblos nunca sea sometida a ninguna élite, ni económica ni ideológica.

Bibliografía

Armada de República Dominicana, "¿Quiénes somos?", http://www.marina.mil.do/armada/mision-y-vision/ (Consultado el 09/11/2020)

Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, "Ejes Temáticos de la CFAC", CFAC, https://www.conferenciafac.org/organizacion/ejes-tematicos/ (Consultado el 08/11/2020).

Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, "Historia de la CFAC", CFAC, https://www.conferenciafac.org/presentacion/ (Consultado el 08/11/2020).
Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1983), artículo 212.
Constitución de la República Dominicana (República Dominicana, 2010), artículo 252.
Constitución Política de la República de Guatemala (Guatemala: Reformada por Acuerdo legislativo N.° 18-93 del 17 de noviembre de 1993), artículo 244.
Constitución Política de Nicaragua (Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1948), artículo 273.
Ejército de la República Dominicana, "¿Quiénes somos?", https://www.ejercito.mil.do/sobre-nosotros/quienes-somos (Consultado el 09/11/2020).
Ejército de Nicaragua, "Fuerza Aérea", https://www.ejercito.mil.ni/contenido/unidades-militares/fa/fa.html (Consultado el 09/11/2020).
Ejército de Nicaragua, "Fuerza Terrestre", https://www.ejercito.mil.ni/contenido/unidades-militares/ft/ft.html (Consultado el 09/11/2020).
Fuerza Aérea de República Dominicana, "Sobre nosotros", http://fuerzaaerea.mil.do/Sobre-Nosotros/Instituci%C3%B3n (Consultado el 09/11/2020).
Fuerzas Armadas de Honduras, "Ejército", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=512 (Consultado el 09/11/2020).
Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerza Aérea", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=532 (Consultado el 09/11/2020).
Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerza Naval", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=357 (Consultado el 09/11/2020).
Fuerzas Armadas de Honduras, "Fuerzas Armadas", http://www.ffaa.mil.hn/?page_id=491 (Consultado el 09/11/2020).
Gobierno de El Salvador, "Libro de la Defensa Nacional", CEDOH, http://www.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/00237%20LIBRO%20DE%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL.pdf (Consultado el 08/11/2020).
Gobierno de Nicaragua, "Nicaragua", RESDAL, https://www.resdal.org/Archivo/nica-libro-blanco-capitulo2.pdf (Consultado el 08/11/2020).
ILO, International Standard Classification of Occupations: ISCO-08 (Ginebra: International Labour Office, 2012), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_172572.pdf (Consultado el 07/11/2020).
Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 44.
Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 46.

Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1994), artículo 49.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, N.° 139-13 del 13 de septiembre de 2013. G. O. N.° 10728 del 19 de septiembre de 2013 (República Dominicana: Congreso Nacional, 2013), artículo 5.

Ministerio de la Defensa Nacional de Honduras, "Honduras: Libro de la Defensa Nacional", RESDAL, https://www.resdal.org/Archivo/hon-lb-indice.html (Consultado el 08/11/2020).

Ministerio de la Defensa Nacional, "Fuerzas de Aire", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_aire/3fuerzas_aire.html (Consultado el 09/11/2020).

Ministerio de la Defensa Nacional, "Fuerzas de Tierra", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_tierra/3fuerzas_tierra.html (Consultado 08/11/2020).

Ministerio de la Defensa, "Fuerzas de Mar", https://www.mindef.mil.gt/Organizacion/3fuerzas_aire_mar_tierra/fuerza_mar/3fuerzas_mar.html (Consultado el 09/11/2020).

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, "Atlas comparativo de la Defensa", RESDAL, https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_21.pdf (Consultado el 09/11/2020).

Sistema Nacional de Inteligencia, "Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas 2020", SIE, https://www.sie.gob.gt/portal/DOCS/ANRA/ANRA_2020.pdf (Consultado el 08/11/2020).

AMÉRICA DEL SUR

ESCENARIO DE DEFENSA DE ARGENTINA 2030 PRIORIDAD: EL ATLÁNTICO SUR

Rosendo Fraga

✹

El presente trabajo esboza los objetivos de la defensa en la República Argentina hacia 2030, con especial énfasis en la soberanía de sus espacios marítimos y la Antártida. Este planteamiento se inicia reconociendo, con ejemplos concretos, las dificultades que este tipo de análisis sobre escenarios futuros plantean en un país como la Argentina, donde este tipo de proyecciones se ven habitualmente ensombrecidas por la irrupción de imponderables. Hecha esta aclaración, abordaremos la problemática del Atlántico Sur, espacio que integra el Mar Argentino, la llamada "Cuestión Malvinas" y la Antártida, donde radica, según nuestra opinión, el interés estratégico concreto para la Argentina hacia 2030. Luego repasaremos el futuro de la soberanía y la importancia del dominio efectivo en su forma terrestre como condición necesaria para la existencia de la soberanía marítima y la explotación de sus recursos, para después enfocarnos en un caso concreto a modo de ejemplo: el conflicto por la soberanía en el Mar Meridional de China. Tras este análisis, nos centraremos en la visión que tiene Estados Unidos respecto de sus propios espacios marítimos y su soberanía en el Ártico, para culminar con un repaso de la situación en la Antártida y el Atlántico Sur en la Argentina de la actualidad.

1. La defensa dentro de 10 años

La Argentina es un ejemplo acabado sobre la imposibilidad de definir conflictos y amenazas a 10 años. Imaginar en 1972 que el país iba a tener una guerra contra Gran Bretaña —el segundo país de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, según su capacidad militar— por las islas Malvinas, no era previsible ni parecía posible, pero así fue. Las Fuerzas Armadas argentinas tienen hipótesis de conflicto internas, con Brasil y con Chile, pero no con el Reino Unido en términos militares. En ningún momento desde que Gran Bretaña usurpó las islas Malvinas en 1833, la vía militar para recuperarlas estuvo planteada. En 1974 hubo un plan para hacerlo presentado por la Armada, pero el entonces presidente Juan Domingo Perón lo desechó por considerarlo impracticable e imprudente.

Desde el punto de vista terrestre, la frontera norte —y en especial la noreste— es y seguirá siendo el punto vulnerable en términos estratégicos. En los últimos años se ha ubicado la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay como una región en la cual el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas encuentran otra situación favorable para su desarrollo. A ello se suma ahora el avance hacia el sur de las dos organizaciones más importantes del crimen organizado brasileño: el Comando Vermelho, con base en Río de Janeiro, y el Primer Comando Capital, que actúa desde las cárceles de San Pablo. Estas organizaciones ya están presentes en Paraguay y ha habido acciones en la provincia argentina de Misiones, en el extremo noreste del país. Esto se vincula con la hidrovía que conecta el sudoeste de Brasil con el este de Paraguay e incluso el este de Bolivia a través de los ríos Paraná y Paraguay como arteria principal. El tráfico de drogas por esta vía fluvial ya se ha planteado y es motivo de preocupación.

En el otro extremo, en el sudoeste, en la provincia de Neuquén, Vaca Muerta —el principal yacimiento de hidrocarburos de Argentina— es un objetivo de seguridad a preservar. Ya hay usurpaciones de grupos indígenas en este lugar. Todo esto se vin-

cula también con un movimiento indigenista de origen mapuche que se ha extendido hasta la provincia de Río Negro y Chubut. Es de alcance limitado, pero ya han llegado a usurpar y ocupan cientos de hectáreas en el campo de instrucción de la Escuela Militar de Montaña del Ejército. El problema indigenista argentino se vincula por razones étnicas y geográficas con el conflicto que —más desarrollado— enfrenta Chile del otro lado de la cordillera.

Es probable que ambas regiones de Argentina, el noreste y el sudoeste, dentro de 10 años sigan siendo áreas vulnerables y de conflicto.

Por otro lado, la Argentina está lejos de participar en la carrera espacial, pero es el país de la región que tiene mayor desarrollo nuclear y satelital. A partir del 2030, Estados Unidos tiene previsto poner en ejecución los proyectos para llegar a Marte. El espacio se ha transformado en un escenario global de conflicto. Estados Unidos ha creado en 2019 su sexta fuerza militar: la Aeroespacial. Francia modificó la denominación de su Fuerza Aérea por la de "Fuerza Aérea y Espacial", transfiriéndole a esta el área espacial que Estados Unidos le dio a su sexta fuerza. China y Rusia tienen sus políticas espaciales dentro de la órbita militar. Esta problemática cobrará más relevancia durante la década que comienza y posiblemente sea en 2030 un área de conflicto entre las potencias globales. La base de observación que tiene China en la provincia argentina de Neuquén es la instalación del hemisferio sur que monitorea las misiones de este país a la Luna (el monitoreo completo se hace con otras dos estaciones de observación en el hemisferio norte).

Pero es la problemática del Atlántico Sur, que integra el Mar Argentino, la "Cuestión Malvinas" y el futuro de la Antártida, la que en conjunto se proyecta como de más interés estratégico concreto para la Argentina. Definido este planteo, nos centraremos en este último escenario.

2. El futuro de la soberanía

Mirando el mapa oficial de la República Argentina con todo el territorio en la misma escala —de acuerdo con la ley sancionada en 2010, que después se transformó en optativa—, el centro de la Argentina deja de estar en Córdoba y pasa a estar en Tierra del Fuego.

Es aproximadamente la misma distancia la que separa a nuestra provincia más austral —que de acuerdo con la Constitución Nacional incluye la Antártida y Malvinas— tanto del Polo Sur como de la Quiaca.

Con un golpe de vista queda una Argentina que territorialmente puede dividirse en dos mitades: una es el territorio continental, mientras que la otra mitad está constituida por el Mar Argentino, las islas Malvinas y la Antártida.

He visto en repetidas oportunidades criticar este mapa con todo el territorio en la misma escala, con el argumento de que crea un "mito nacionalista" en la población que carece de base real, con lo cual se termina creando una suerte de "chauvinismo" o de "frustración nacional" al no poder concretarse en los hechos.

En 2020, un nuevo mapa oficial de nuestro país ubicó la Antártida con una nueva visión, la que generó observaciones de Chile, país con el cual Argentina tiene superposición territorial en sus respectivas pretensiones de soberanía. Pero el nuevo mapa también pone los territorios del Atlántico Sur, en especial la Antártida, en una posición central.

Cuando abordamos temas como el futuro de la Antártida o del Mar Argentino a largo plazo, la clave depende de la perspectiva que tengamos sobre si la soberanía nacional seguirá siendo o no un principio ordenador, tanto en las relaciones internacionales como en la organización de los Estados-naciones.

Si creemos que la soberanía es un valor o concepto en declinación y que será superada por los gobiernos multinacionales en

los planos político, económico y militar —idea que dominó el mundo académico en la última década del siglo XX y la primera del XXI—, no pareciera tener demasiado sentido invertir esfuerzos y recursos tanto en la política antártica como en la preservación y defensa del Mar Argentino, porque en última instancia Argentina nunca va a poder ejercer derechos soberanos en estos territorios.

Por el contrario, pienso que en la tercera década del presente siglo habrá una tendencia impulsada por los Estados-naciones que son actores globales, a reforzar el concepto de soberanía en las relaciones internacionales y su entorno geográfico y que ello puede ser una tendencia de largo plazo. En ese contexto, la política hacia la Antártida y el Atlántico Sur debe apuntar a contemplar que, en el futuro, la Argentina podrá ejercer soberanía tanto en la Antártida como en el Mar Argentino.

Un ejemplo histórico de este concepto es el comienzo de la presencia estatal argentina en la Antártida. El 4 de enero de 1904, el presidente de la Nación, Julio A. Roca, firma un decreto por el cual la República Argentina compra a un ciudadano inglés de origen escocés (William S. Bruce) instalaciones de observación que estaba terminando de construir en la isla Laurie, en el archipiélago de Las Orcadas.

El entonces presidente dispone que se las ocupe con gran celeridad y como la corbeta "Uruguay" —el buque de la Marina de Guerra de la Armada argentina apto para navegar en los mares del sur— estaba en reparaciones, dispone que seis funcionarios del Ministerio de Agricultura se embarquen en el buque del expedicionario escocés para llegar rápidamente a destino. El 15 de febrero están en el territorio antártico y el 22 izan la bandera en las instalaciones de la isla Laurie.

Por decisión expresa del presidente, han llevado estampillas y sellos del correo argentino. Desde la isla Laurie escriben cartas tanto a su familia como a las autoridades. Se genera así, en forma

planificada, el primer acto de ejercicio concreto de soberanía de Argentina en la región.

Pasarán 36 años hasta que un segundo país, el Reino Unido, también instale bases de carácter permanente en la Antártida: lo hizo por el temor a la presencia de buques alemanes en tiempos de la Segunda Guerra Mundial.

3. No hay soberanía marítima y aérea sin la terrestre

Por lo general se sostiene que el Estado-nación es una categoría política nacida en Francia y aplicada a los Estados desde el siglo XIV.

La expansión colonial entre los siglos XV y XX se desarrolló en función de los Estados nacionales, más allá de alguna excepción. Las naciones europeas fueron trasladando el ejercicio de su soberanía a América, África y Asia. A finales del siglo XIX y principios del XX, las potencias europeas se disputaban el control de puertos chinos para el establecimiento de bases militares, que eran la entrada económica hacia el interior de China.

El Papa Alejandro VI a finales del siglo XV intentó poner cierto orden para evitar conflictos entre las potencias europeas, pero más allá del Tratado de Tordesillas, que fijó límites en América entre España y Portugal, sus decisiones tuvieron un efecto relativo y muchas veces no se cumplieron.

La soberanía se estableció sobre la base del dominio terrestre: dominaba los mares quien tenía la flota más poderosa (el dominio aéreo en esos años no se planteaba ni existía).

Pero en la tercera década del siglo XXI se plantea la expansión de la soberanía sobre espacios marítimos, donde la soberanía terrestre es punto de partida inevitable para la proyección de la soberanía marítima y también aérea.

Fenómenos y conflictos, como la construcción de islas artificiales por parte de China en el área marítima de mayor conflicto estratégico, el llamado Mar del Sur de China, lo confirman. La idea es simple: construye sus islas en torno a un peñón y a partir de ellas reclama la soberanía marítima.

La soberanía en el Ártico —que es sobre el fondo del mar— es ejercida por los cinco países que tienen proximidad geográfica: Estados Unidos, Rusia, Canadá, Dinamarca (por Groenlandia) y Noruega.

Los reclamos de soberanía antártica —de los cuales solo está suspendido el ejercicio mientras se mantenga el Tratado Antártico— provienen de seis países por proximidad geográfica: Argentina, Chile, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido; y otros dos por otras razones: Francia y Noruega.

La disputa por la soberanía en los mares del Sur y el Este de China, de los que participan China, Vietnam, Filipinas, Japón y otros países, se plantean a partir de la proyección de soberanía marítima desde la terrestre.

La proximidad geográfica es una ventaja relativa de Argentina para la Antártida. La posibilidad de establecer un "polo logístico" para ella se plantea a partir de esta proximidad. El establecimiento de una base conjunta en Ushuaia, desde la cual se concentran los medios marítimos, aéreos y terrestres empleados en las campañas antárticas, sería una acción importante como parte de dicho "polo logístico".

La soberanía sobre el Mar Argentino se reclama a partir de la que el país ejerce sobre la Patagonia y más al norte, hasta la desembocadura del Río de la Plata. Si Argentina perdiera el ejercicio de su soberanía efectiva sobre la Patagonia, y en particular su costa, perdería el ejercicio efectivo de la soberanía sobre este mar.

La explotación de recursos naturales, tanto en el Ártico como en la Antártida, en el fondo del mar y próximamente en el espacio —incluyendo los asteroides, la Luna y los planetas— hoy no

es un tema de ciencia ficción, sino una realidad práctica y concreta que constituye una prioridad para las potencias globales.

La prospección de hidrocarburos en el fondo del Ártico ya se ha realizado y Noruega ha llamado a licitación para la explotación de petróleo dentro del Círculo Polar Ártico; la explotación del fondo del mar avanza aceleradamente con nuevas tecnologías, como la que permite a China la explotación del "hielo combustible"; tanto el Libro Blanco de China sobre la Antártida como la política antártica presentada por Rusia, destacan no solo la importancia estratégica de la Antártida, sino también su riqueza en recursos naturales; su explotación —en particular de minerales— es una de las causas por las cuales la inversión privada se ha volcado a financiar la carrera espacial en los Estados Unidos.

En el caso del Mar Argentino, sus recursos naturales son muy valiosos y ellos deben ser asegurados y preservados. En la Antártida, aunque el futuro es más abierto, el interés nacional requiere no descartar que a largo plazo se avance en la explotación de recursos naturales, aunque haya normas que hoy lo impiden. Los avances científicos y tecnológicos van abriendo posibilidades hasta hace poco tiempo insospechadas.

4. Un ejemplo: la tensión en el mar del sur de China

El 19 de mayo de 2018, bombarderos chinos H-6K aterrizaron en pistas montadas en islotes artificiales construidos por China en el llamado Mar del Sur de China.

Casi de inmediato, Estados Unidos suspendió la participación china en ejercicios multinacionales en la región y dos buques de su Armada navegaron junto a las islas Paracel, que China reivindica como propias y están en disputa con otros países, generando un fuerte reclamo del gobierno chino.

En los primeros días de junio del mismo año, el entonces jefe del Pentágono, general Jim Mattis, en viaje hacia el foro de Sha-

ngri-La, que anualmente se realiza en Singapur para discutir los temas de seguridad regionales, tuvo definiciones importantes sobre el conflicto en esta región.

Dijo que China busca "militarizar" el Mar del Sur de China —reclama soberanía sobre su totalidad— para "intimidar y coercionar" a los países de la región. Argumentó que violando compromisos con Washington acordados en 2015, ha incumplido el de no militarizar las islas e islotes artificiales que ha construido en esta región marítima. Mattis sostuvo que los chinos habían desplegado armas sofisticadas, como misiles antibuques, misiles tierra-aire y radares.

Se trata de una región marítima clave en términos estratégicos (control de la navegación por donde pasa el 50% del comercio chino y explotación de recursos naturales), que está en disputa con Vietnam, Filipinas, Taiwán, Malasia y Brunéi.

Mattis sostuvo en el foro que su país buscaba promover un "Indo-Pacífico" libre y abierto, buscando asegurar la estabilidad de Asia Oriental y África y la cooperación entre países que comparten valores como la libertad de navegación y el estado de derecho para "contener a China", dado su "extremado contraste con la estrategia estadounidense".

Esta tensión se da en el marco de la prevención con la cual Washington observa el proyecto chino de la "Nueva Ruta de la Seda", que combina rutas terrestres, marítimas e instalaciones aéreas desde Asia hasta Europa, pasando por África, Medio Oriente y que tiene capítulos específicos para el África subsahariana y América Latina.

Mattis pidió también que "no cometan errores: Estados Unidos está destinado a permanecer en el área del Indo-Pacífico". Agregó que "no le pedimos a ningún país que elija entre nosotros y China, porque un amigo no pide ser elegido" y matizó al decir que "la cooperación con China es bienvenida en todo momento", recordando que próximamente visitaría Beijing para discutir temas de seguridad internacional.

Pero también se refirió a la cumbre que iba a acontecer entre Donald Trump y el líder norcoreano Kim Jong-un, diciendo que la presencia de 28.500 hombres de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Corea del Sur estaba fuera de discusión.

Acá aparece una vez más la estrecha relación entre la presencia militar terrestre y la marítima en conflictos estratégicos. A dicha base se agregan otros 40.000 efectivos posicionados en Japón.

Sin dichas bases, se haría inviable la presencia naval estadounidense prolongada en el Mar del Sur de China.

Este tipo de enfoque no cambiará de acuerdo con el resultado electoral de los Estados Unidos. Al promediar los ocho años de gobierno de Barack Obama, tras participar en Beijing de un encuentro bilateral de alto nivel, el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, dijo públicamente: "Estados Unidos es y seguirá siendo la potencia del Pacífico".

En el segundo período del último gobierno demócrata, el presidente cambió las prioridades del sistema de defensa y el Asia pasó a ser la primera prioridad, desplazando al Medio Oriente. En función de este cambio, en el mismo gobierno se estableció la primera base militar permanente en Australia, con una dotación de 3.000 infantes de marina, de acuerdo con el nuevo enfoque.

5. Ártico, Antártida y el espacio en la visión de Estados Unidos

El Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos es el organismo que define la visión de largo plazo sobre la cual los servicios de inteligencia y, en alguna medida, el Gobierno en su conjunto perciben el futuro. Se presenta coincidiendo con el cambio de administración y el último, el que plantea su visión del mundo para 2035, es el sexto. La complejidad de la situación llevó al documento "Tendencias Globales 2035" a eludir una definición sobre los escenarios por región para dentro de dieciocho

años, como se había dado en los cinco documentos precedentes, optando por reducirlos para los próximos cinco años. Define que las regiones y países estarán sometidos a un fuerte "estrés", el que será económico, político, social, geopolítico y ambiental. Divide al mundo en ocho regiones, las que coinciden con la división de trabajo vigente en el Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional, el Pentágono y la CIA, entre otros departamentos y agencias: Asia Oriental y Sudoriental (China, India y sus áreas de influencia); Asia del Sur (India, Pakistán, Afganistán, etc.); Oriente Medio y África del Norte (del mundo musulmán a Israel); África subsahariana (Nigeria, Angola, Sudáfrica, etc.); Rusia y la mayoría de las ex repúblicas soviéticas, incluyendo el Asia Central con el concepto de Eurasia; Europa, que hoy es la Unión Europea y el Reino Unido; Norteamérica (Estados Unidos, Canadá y México), y Sudamérica. La novedad respecto de los documentos previos es que incorpora dos más: el Ártico y la Antártida, y el espacio, los que confirman la tendencia global hacia la ocupación de donde no ha llegado la soberanía nacional de los Estados.

Los cambios ambientales en el Ártico darán forma al clima global y al acceso a las vías de tránsito clave durante los próximos cinco años y continuará produciendo alertas tempranas del clima cambiante. Los veranos totalmente libres de hielo probablemente permanecerán una década o más, pero un Ártico cada vez más navegable lo convertirá también en una región con más problemas económicos y de seguridad. El derretimiento del hielo plantea la posibilidad de rutas comerciales más cortas entre los principales bloques comerciales, como exportaciones a China, Japón y Corea del Sur, a Europa y América del Norte. Un Ártico más abierto creará como problema la carencia de infraestructura para ello. Los recursos naturales, el clima peligroso y el hielo no amortiguarán los intereses comerciales o nacionales de sus enormes riquezas. Es la mayor área inexplorada de petróleo del mundo y podría contener 90.000 millones de barriles, 1.700 billones de pies cúbicos de gas natural y 44.000 millones de ba-

rriles de gas natural líquido. Pero es improbable que se explote en los próximos cinco años si no suben los precios del petróleo y el gas. El desarrollo minero seguirá siendo teórico sin infraestructura de transporte, pero aumentará el acceso a la pesca por el derretimiento del hielo.

El calentamiento de la Antártida se ha frenado por la profundidad y expansión del océano Austral y las capas de hielo de varios kilómetros de espesor en el Polo Sur son más resistentes que en el Ártico. Pero la rápida desintegración de la plataforma de hielo Larsen B en 2002 y el retiro en curso de la Pine Island y el glaciar Thwaites muestran cómo el hielo rápido de la periferia de la Antártida se puede perder. Se ha detectado una grieta que se desarrolla en Larsen C-Antártica que podría generar un trozo de hielo separable del tamaño del estado norteamericano de Delaware. Se acortan las estimaciones de tiempo sobre cuándo puede suceder. La pérdida de las plataformas de hielo y el retiro glacial exponen el hielo del interior de la Antártida al agua del océano y ello puede acelerar el aumento del nivel del mar. Solo la Antártida Occidental puede elevar el nivel del mar en más de tres metros en todo el mundo. Más allá del nivel de hielo, sigue siendo una región geopolítica importante. El Tratado Antártico de 1959, que dejó en suspenso el ejercicio de la soberanía de los países que la reclaman y estableció que el continente es una reserva científica, puede ser el tratado internacional más exitoso del mundo. Pero el aumento de las actividades rusas y chinas puede generar violaciones al Tratado y un cambio de actitud en países que reclaman soberanía, como Australia, Nueva Zelandia y Noruega.

Geopolíticamente, estas regiones han tenido un lugar destacado en las estrategias de seguridad nacional de los países más relevantes y la disminución del hielo marino aumenta oportunidades económicas. En el Ártico, las naciones de la región tienen preocupaciones sobre la seguridad y el medio ambiente. Las duras condiciones climáticas y los intereses económicos a largo plazo han fomentado la cooperación entre los países limítrofes de este

océano. Rusia, probablemente, seguirá reforzando su presencia militar a lo largo de su costa norte para mejorar su defensa perimetral y el control de su zona económica exclusiva (ZEE). Seguirá buscando apoyo internacional para su reclamo de plataforma continental ampliada y puede estar más decidida a rechazar el rol internacional en esta región. El Consejo del Ártico, integrado por las cinco naciones que tienen territorio soberano dentro del Círculo Polar Ártico (Canadá, Dinamarca —por Groenlandia—, Noruega, Rusia y Estados Unidos), continúa aumentando su relevancia. Están tratando de definir sus límites en el océano Ártico, de acuerdo con el Derecho del Mar, que todos han ratificado menos Estados Unidos. Desde su creación en 1996 dio reconocimiento a cinco comunidades indígenas y condición de observador permanente a 12 países; entre ellos, China, India y Japón. A ello se agrega que Groenlandia se encuentra en un proceso de independencia respecto de Dinamarca.

El espacio muestra importancia creciente por parte de las grandes potencias en cuanto a su exploración, utilización y ocupación. Cinco cuestiones se dan respecto al mismo:

a) Exploración espacial multinacional. India fue el primer país en poner una sonda espacial en una órbita marciana en 2014 con su misión Mars Orbitar. El mismo año, tras una misión de diez años, la sonda Rosetta de la Agencia Espacial Europea llegó al cometa 67P/Churyumov-Gerasimenko, aterrizando un módulo en su superficie. En 2015, Estados Unidos patrocinó a Dawn, la primera nave espacial diseñada para explorar los planetas enanos Vesta y Ceres e hizo su primer viaje a Plutón y sus lunas con la misión New Horizons. Las misiones planificadas en los próximos cinco años incluyen viaje terrestre y regreso al asteroide Ryugu y el aterrizaje en el lado oscuro de la Luna.

b) Comercialización. El espacio ya no es solo para los gobiernos. Empresas privadas, como SpaceX, Blue Origin y Virgen Galactic, han montado sus propios programas para lanzar huma-

nos al espacio por los beneficios futuros y la reducción de los presupuestos estatales, como el de la NASA.

c) Nuevos sistemas de navegación por satélite (GNSS). Se espera que el sistema Galileo de navegación por satélite de la UE esté en plenitud en algún momento de 2020. Mejorará la navegación espacial en varios sentidos y se unirá al GPS de Estados Unidos, al GLONASS de Rusia, al BeiDou de China y a sistemas regionales de India y Japón.

d) Basura espacial. Más de medio millón de piezas de desechos espaciales son rastreados mientras orbitan la Tierra. Muchos millones de piezas no pueden ser rastreadas, pero también implican riesgos para satélites y naves espaciales. Se harán necesarias medidas internacionales.

e) La militarización del espacio. A medida que el espacio se vuelve más congestionado, también es cada vez más disputado. El inmenso valor estratégico y comercial de los activos del espacio exterior hará que las naciones luchen cada vez más por el acceso, uso y control del espacio. El despliegue de tecnologías antisatélites, diseñadas para deshabilitar o destruir satélites, podría intensificar la tensión global. Es una pregunta si los países que más navegan el espacio (Estados Unidos, Rusia y China) podrán acordar un código para regular eventuales conflictos.

6. Antártida y Atlántico Sur en 2020

Este año ya rige el acuerdo de los cinco países ribereños del mar Caspio para ejercer soberanía sobre su lecho a partir de un convenio establecido entre ellos al margen del resto de la comunidad internacional (Rusia, Turquía, Kazajistán, Turkmenistán y Azerbaiyán). Es un paso más en el proceso de "nacionalización" de espacios marítimos cerrados que se inicia en 2007 cuando un buzo ruso clavó la bandera de su país en la cordillera de Lomonosov, en el fondo del Ártico.

El conflicto entre Turquía y Grecia, por la explotación de recursos naturales en el lecho del Mediterráneo Oriental, confirma la tendencia mencionada. En febrero de este año, Rusia conmemoró el bicentenario del descubrimiento de la Antártida por la Armada del Zar. Para este país, la flota que entonces recorrió los mares de la Antártida dejando señales de la soberanía rusa que el tiempo ha borrado, y denominando con el nombre del Zar Alejandro los mares y tierras también descubiertos (según la interpretación rusa, fue el primer registro de ejercicio de presencia estatal en la Antártida). Con esta base, el Libro Blanco para la Antártida, presentado por Rusia hace una década, mantiene que este país no sostiene que el descubrimiento le dé derecho a reclamar soberanía, pero no renuncia a hacerlo: una ambigua fórmula diplomática para dejar todas las opciones abiertas.

Pero coincidiendo con este aniversario, Rusia creó la Inspección para la Antártida, un organismo cuya función es la aplicación de su derecho nacional a las relaciones jurídicas —incluso delitos— que afecten a sus ciudadanos en la Antártida.

Además del nuevo mapa, el gobierno argentino anunció la construcción del nuevo buque polar para el Atlántico Sur, en el marco de la reestructuración del complejo militar industrial que integran Tandanor, INVAP, Fadea y Fabricaciones Militares. La capacidad científico-tecnológica es un punto clave en las relaciones internacionales y la soberanía efectiva de las naciones.

La Argentina puede plantearse hoy avanzar hacia un buque polar nuclear. La capacidad que tiene el INVAP pone a la Argentina a la cabeza del desarrollo nuclear y espacial en América Latina. Un buque polar a propulsión nuclear —no es un sistema de armas ofensivo— marcaría un protagonismo de Argentina en la zona y un nivel tecnológico sin precedentes. Dos son los países que se especializaron en este tipo de buques: Rusia y Finlandia, ambos para navegar en el Ártico. El modelo ruso se compone de grandes buques que no parecieran ser adecuados para un proyecto argentino. Los buques de Finlandia, por otro lado, por su dimensión y costo, sí son un proyecto posible para la Argentina,

que no debería renunciar a sus capacidades tecnológicas en función de sus intereses estratégicos.

En conclusión, el Atlántico Sur, la Antártida y su inevitable vinculación con el reclamo soberano por Malvinas, pueden constituir un área prioritaria para el interés estratégico de nuestro país: realizar los esfuerzos para ello resulta vital pensando la Argentina del 2030.

Bibliografía

Centro de estudios nueva mayoría. *Balance Militar de América del Sur 2017.* Buenos Aires, 2017.

Escuela de defensa nacional. *Atlántico Sur 2018.*

Fontana, Pablo. *La pugna antártica: El conflicto por el sexto continente 1939-1959.* Guazuvirá Ediciones, Buenos Aires, 2014.

Fraga, Rosendo. *Por qué es tiempo de reclamar por nuestros intereses en la Antártida.* Publicado en Infobae, 25/02/2017.

Fraga, Rosendo. *¿Cuáles son las razones económicas de la carrera espacial?* Publicado en El Cronista Comercial, 11/08/2020.

Fraga, Rosendo. *El creciente rol militar en la región.* Publicado en diario Clarín, 24/09/2020.

Fraga, Rosendo. *La revancha de la geografía.* Publicado en diario Perfil, 09/10/2020.

Fuerza Aérea Argentina: *Antártida y sus Archipiélagos Subantárticos. Factores para su análisis.* 5 tomos. Buenos Aires, 1987.

The National Intelligence Council: *Global Trends* 2035.

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE BRASIL PARA LA DÉCADA DE 2020-2030

Thiago Rodrigues

Mariana Kalil

✷

1. Introducción

El país más extenso de América del Sur enfrenta un momento de múltiples desafíos. La crisis política, empezada en 2013 con masivas protestas en contra del gobierno de Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores), sigue viva entre la profundización de la desconfianza ciudadana ante las instituciones políticas, la pérdida de legitimidad del sistema partidario, la creciente polarización político-ideológica, el aumento de la inestabilidad laboral y la debilidad de la economía brasileña. En un escenario así de complejo, la política de Estado para la defensa es impactada tanto en términos de presupuesto como en cuestiones conceptuales e institucionales.

Por un lado, hay una tradición de la burocracia cívico-militar en el Ministerio de Defensa que defiende la continuidad de los objetivos históricos de la defensa brasileña. Esta tradición incluye elementos como garantizar el control y la soberanía de un inmenso territorio (8.516.000 km^2), de una extensa área de aguas

territoriales (3.600.000 km^2) y de 7.367 km de fronteras terrestres, limítrofes con nueve de los 11 países sudamericanos, además de 730,4 km con el departamento francés de ultramar de la Guayana. Por otro lado, se refiere a la consecución de proyectos de largo plazo, como la renovación de la flota de aviones de caza (en cooperación con Suecia) y la producción de una nueva generación de submarinos diésel-eléctricos y del primer submarino de propulsión nuclear (ambos en cooperación con Francia). Los dos programas tienen como elemento clave la transferencia de tecnología que permitirá al Estado brasileño avanzar en la producción propia de vehículos militares y en la aplicación dual (civil y militar) de hallazgos científicos derivados de dichos proyectos.

No obstante, la situación geopolítica de Brasil genera presiones de nuevo tipo, principalmente las producidas por el tránsito ilegal a través de las fronteras terrestres, fluviales y marítimas. El tráfico de drogas y el tráfico de armas presentan desafíos concretos para la seguridad pública brasileña y la expansión de sus flujos transnacionales revelan tanto la reubicación de Brasil en la geoeconomía global de narcotráfico, como también la porosidad y las dificultades técnicas y operativas para el eficiente control de las enormes extensiones fronterizas, en su mayoría ubicadas en zonas de bosques tropicales (la Amazonía y el Pantanal). El crecimiento de las actividades ilegales asociadas al llamado "crimen organizado" desde la década de 1990 ha impactado las discusiones sobre el rol de las Fuerzas Armadas brasileñas, pues el empleo de militares en cuestiones de seguridad interna es un tema delicado para una sociedad que salió de dos décadas de régimen autoritario liderado por militares (entre 1964 y 1985). Así, el problema de las llamadas "nuevas amenazas", concepto abierto que incluye diversos tipos de actividades ilegales conducidas por actores no estatales, se relaciona, en Brasil, con la memoria social e institucional del autoritarismo político y, por tanto, a la discusión sobre el rol de los militares y el delicado tópico del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo, la llegada a la Presidencia de la República, en 2019, de Jair Bolsonaro —un excapitán del Ejército de Brasil— abrió importantes interrogantes sobre la actuación política de los militares. La plataforma política de Bolsonaro está basada en un discurso de carácter nacionalista que ha atraído apoyo de militares de todos los rangos y de las tres fuerzas. La burocracia y los ministerios del presente gobierno se han llenado de militares activos y de la reserva (alrededor de un total de 6.000 militares). No obstante, es un equívoco analítico entender a los militares en Brasil como un bloque unificado, sin considerar matices y diferencias de opinión que influencian a la toma de decisiones y a la formulación de políticas de defensa. Por esa razón, este capítulo busca presentar el proceso de elaboración de las políticas de defensa que resultaron en los tres documentos clave de la Defensa Nacional (la Política de Defensa Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Libro Blanco de la Defensa Nacional), los tres de 2020[1] y que son el resultado de distintas opiniones y perspectivas sobre la defensa que surgen de civiles y militares que ocupan puestos de formulación de políticas dentro del Ministerio de Defensa. Estos documentos fueron producidos sin el aporte de ideas de expertos civiles, de partidos o sindicatos, de la prensa o de movimientos sociales y sin una discusión abierta entre los diputados y senadores. Organizaciones académicas como la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED) y la Comisión de Defensa y Relaciones Exteriores del Congreso Nacional no fueron consultadas por los elaboradores de los tres documentos. En ediciones anteriores de dichos documentos (2012 y 2016) hubo eventos de consulta del Ministerio de Defensa a expertos y a la sociedad civil.

El escenario político interno de Brasil que vio nacer los documentos de defensa es complejo y la falta de transparencia en

1 Ministério da Defesa. *Poder Executivo entrega atualizações da PND, END e LBDN ao Congresso Nacional.* Consultado en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional

el proceso de elaboración de los mismos dificulta su análisis por parte de autores/as ubicados en universidades y *think tanks*. Además de esta importante limitación analítica y de su significado político, el ambiente internacional en que se inserta Brasil enseña cambios y desplazamientos que no son claros. El "entorno estratégico nacional" de Brasil sigue, como veremos en los documentos de defensa, definido en sus marcos tradicionales, estableciendo como áreas de interés prioritario a América del Sur, al Atlántico Sur, a la costa sudoccidental de África y a la Antártica. Sin embargo, Brasil ya no proyecta sus pretensiones globales en el campo de la diplomacia multilateral, del fomento a la cooperación Sur-Sur, de la cooperación en temas de defensa con naciones en desarrollo y de la actuación internacional de empresas públicas y privadas. Desde el gobierno de Dilma Rousseff (2010-2016), pasando por el gobierno de Michel Temer (2016-2018) y llegando al actual, Brasil ha disminuido su actuación como *global player.* Esta tendencia es importante y consistente; por esa razón, la tomaremos en cuenta para presentar en este capítulo un ejercicio de escenarios posibles de acción brasileña en el campo de la defensa para la próxima década.

Además de los estudios e investigaciones mencionados arriba, usamos como fuente primaria el documento de trabajo liberado por el Ministerio de Defensa para la producción de escenarios de defensa entre 2020 y 2040[2]. Seguimos, así, los cuatro posibles escenarios para la seguridad y la defensa de Brasil en la década indicados por este documento, con énfasis en el decenio entrante. Los cuatro escenarios considerados son:

1) Alineamiento con los Estados Unidos con restricción de presupuesto;
2) Alineamiento con los Estados Unidos sin restricción de presupuesto;

2 DefesaNet, *Cenários de Defesa 2040 – Descrição dos Cenários,* consultado en: https://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/35694/Cenarios-de-Defesa-2040---Descricao-Cenarios-/

3) Autonomía y diversificación de alianzas con restricción de presupuesto, y
4) Autonomía y diversificación de alianzas sin restricción de presupuesto.

La polarización de las sociedades en general y de la brasileña en particular ha hecho que los escenarios para la seguridad y la defensa de Brasil entre 2020-2030 sean radicalmente opuestos: o de alineamiento con los EE.UU. o de autonomía; sin o con presupuesto. Las *fake news*, a su vez, no ayudan a hacer una lectura más fiable del contexto internacional a la población y a los tomadores de decisiones, tampoco facilitan una interpretación más uniforme de la importancia de las Fuerzas Armadas y de las cuestiones de seguridad y defensa dentro del presupuesto público. Así, los cambios electorales tienden a tener gran impacto sobre la política de defensa de Brasil durante la próxima década.

Las dos variables importantes de los cuatro escenarios presentados son la *política exterior* y la *disponibilidad doméstica de presupuesto*. La cuestión del presupuesto depende de gestiones domésticas y del contexto internacional. Hay dos posibilidades de posicionamiento en la política exterior: el alineamiento con los EE.UU. o la autonomía con diversificación de alianzas. Ellas dependen principalmente de las líneas establecidas por el Presidente ante lo que se entiende como el mandato de la opinión pública. Como los cambios en la opinión pública son también impactados por las tendencias del contexto internacional, la lectura de los sucesos globales es relevante para la política de seguridad y defensa de Brasil entre 2020 y 2030.

Con la polarización político-ideológica, las interpretaciones del contexto internacional tienden a ser *favorables* o *desfavorables* a Brasil, sin muchos matices. Tomando en cuenta esta característica, la política de defensa de Brasil presenta tres desafíos en la década que se inicia:

1) La cuestión de Venezuela
2) La cuestión de la Amazonía

3) La cuestión china

Los temas globales (como el calentamiento global), la distribución de poder entre las grandes potencias y las amenazas no tradicionales tendrán impacto sobre cómo Brasil actuará en las tres cuestiones dentro de los cuatro posibles escenarios para la seguridad y defensa del país entre 2020 y 2030. Con esto en mente, organizamos este capítulo en dos partes: una, considerando las posibles reacciones de Brasil ante el escenario global y otra, incluyendo las configuraciones posibles de las políticas de defensa ante las "amenazas transnacionales". El ejercicio considerará las combinaciones entre las variables presentadas arriba, y así presentar un marco analítico de las tendencias de las decisiones y acciones de Brasil en temas de defensa en su entorno estratégico.

2. Brasil ante la distribución de poder entre las grandes potencias

Hace mucho tiempo ya se piensa la distribución de poder entre las grandes potencias mirando la posición relativa y absoluta de los EE.UU. La ilusión de un momento unipolar en la década de 1990 ya se mitigaba con la importancia de las amenazas no convencionales (no estatales y transnacionales), presentes incluso en el territorio de los EE.UU. Los atentados terroristas en el World Trade Center (1993) y en los Juegos Olímpicos de Atlanta (1996) habían llevado al territorio de la superpotencia una nueva realidad en la cual el *hard power*, o el poder militar y económico, no se transformaba automáticamente en influencia geopolítica que pudiera traer la paz doméstica o internacional, mientras el *soft power*, la expansión del *way of life* de EE.UU., con la idea de exportación de democracia, se presentaba como una tarea difícil,

costosa y polémica, convirtiéndose en parte del problema respecto de la mantención de la hegemonía global estadounidense[3].

En Latinoamérica, el apoyo de Estados Unidos al fallido golpe de Estado en contra de Hugo Chávez, en 2002, enseñó nuevos límites a la capacidad de influencia e intervención estadounidense en América Latina, región donde históricamente ha tenido influencia geopolítica[4]. Como reacción a dicho apoyo, hubo un rechazo al modelo de exportación de democracia en América Latina y el Caribe, territorios tradicionalmente bajo la égida de los EE.UU. Con la *pink wave* en América del Sur (la elección de gobiernos de centroizquierda) y los cambios en la política exterior de China (que pasó a mirar hacia América Latina), hubo un crecimiento de la cooperación económica de Beijing con los países de la región. Mientras desde 2009, y a pesar de la actual *blue wave* (la llegada al poder de grupos políticos nacionalistas de derecha), hubo una diversificación temática en la presencia china en la región con, por ejemplo, la instalación de la Estación de Espacio Lejano en Argentina, la zona franca con puerto en Uruguay, acuerdos de asistencia militar con Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay, entre otros. La pandemia de covid-19 abrió una nueva oportunidad de ampliar las relaciones con China, aunque los gobiernos de derecha (principalmente el brasileño), busquen distanciarse de Beijing políticamente. Los contactos ampliados con China ante la pandemia fueron el resultado de una inédita actuación de las unidades subnacionales que, bajo la legitimidad constitucional para el ejercicio de la paradiplomacia, han establecido acuerdos directamente con Beijing para la compra de equipos médicos, insumos hospitalarios y vacunas experimentales.

La paradiplomacia emerge de las directrices de los estados de la federación donde los gobernadores tienen pretensiones de lan-

3 Amitav Acharya, *The End of American World Order.* Cambridge & Malden: Polity Press, 2014, 1-58.

4 Amitav Acharya, *The End of American World Order.* Cambridge & Malden: Polity Press, 2014, 49.

zarse a las elecciones, como San Pablo y Maranhão. Así, la "corona-diplomacia" china ganó espacio en Brasil, surgiendo como la única colaboración estatal con Brasil durante la pandemia, ya que la vacuna británica desarrollada con institutos brasileños es privada. Mientras tanto, el gobierno de Donald Trump, con una posición claramente anti-China y, además, negacionista respecto de la gravedad de la pandemia, ha limitado su apoyo al gobierno de Bolsonaro al envío de insumos ya abundantes en Brasil, como es el caso de la hidroxicloroquina. Esta medicina es defendida por el gobierno de Bolsonaro y fue enviada por los EE.UU. a Brasil tan solo días antes de que el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades del gobierno federal estadounidense oficializara su evaluación sobre el no funcionamiento de dicho compuesto contra el covid-19.

Esa actitud de los EE.UU. muestra su visión de que los negocios hechos con China tienen naturaleza política, sobre todo en un contexto de creciente controversia comercial entre Washington y Beijing, y frente a la disputa de poder sino-americana en el mundo. Cuando envía medicamentos que no son escasos a Brasil, mientras alimentan la polarización ideológica de la nación legitimando a los sectores favorables a un alineamiento automático con Washington, los EE.UU. actúan estratégicamente, debilitando al gobierno brasileño en el nivel doméstico. No obstante, el envío de ayuda redundante es tomada por el gobierno de Bolsonaro como expresión de la alianza y colaboración entre Brasil y los Estados Unidos.

Dos de los principales desafíos para la seguridad y la defensa de Brasil entre 2020 y 2030 respecto de la distribución de poder entre las grandes potencias serán, por lo tanto, encontrar un difícil punto de equilibrio entre su política exterior respecto de los EE.UU. y de China bajo un escenario de grandes impactos domésticos, en términos de polarización político-ideológica de las opciones en política externa. Entendemos que no importa qué partido gobierne a los EE.UU. a partir de 2020, la política exterior estadounidense buscará retomar un lugar protagónico

para el país, sobre todo en Latinoamérica. Los medios utilizados, como siempre, pueden variar según el énfasis en el *hard power* o el *soft power;* sin embargo, la interferencia en el debate público brasileño por parte de los EE.UU. no parece ser una tendencia menguante. Garantizar que el gobierno brasileño mire a la proximidad con China, no solo en lo comercial, como contraria a los intereses y valores nacionales, parece ser fundamental para la retomada de poder por los EE.UU. en la región. Eso tendrá impacto directo sobre qué escenario prevalecerá, pues China es el más importante comprador internacional de las exportaciones brasileñas (soya, carne, minerales), mientras el principal grupo económico que apoya a Bolsonaro es precisamente el agroindustrial, dependiente de las compras chinas. Por lo tanto, se está armando el escenario para una tensión entre intereses económico-comerciales, colaboración estratégica internacional, alineamiento diplomático y afinidades ideológicas.

La distribución de poder entre grandes potencias tiene otra peculiaridad en Sudamérica. La crisis política, económica y social en Venezuela ha traído a Moscú al centro de la geopolítica regional, pues el gobierno de Vladimir Putin apoya explícitamente al régimen de Nicolás Maduro, con el envío de consultores militares, venta de equipos militares y recursos financieros. La llegada de los intereses geopolíticos y económicos rusos a América Latina pone fin a la pérdida de presencia de Moscú en el continente americano desde que la disolución de la Unión Soviética en 1991 hizo retroceder la influencia sobre el régimen cubano. Además de los rusos, el acercamiento estratégico entre el régimen Maduro e Irán ha introducido un elemento nuevo para el equilibrio regional en la zona de influencia estadounidense.

El caso venezolano, además, presenta en su ecuación elementos vinculados a los actores armados no estatales legales e ilegales. Por un lado, se ha expandido la presencia de compañías militares privadas para entrenar a fuerzas especiales del régimen de Maduro, para proteger a los negocios rusos y para actuar como guardia pretoriana de Nicolás Maduro y sus colaboradores más

cercanos. La presencia de compañías militares privadas en América del Sur no es una novedad, ya que fueron utilizadas en el conflicto colombiano y siguen actuando en ese país. La novedad es su vinculación con potencias rivales a los EE.UU., ya fuera del *modus operandi* de la seguridad hemisférica. Así, el respeto a los derechos humanos y a la democracia (que formalmente, por lo menos, son postulados por los estadounidenses cuando buscan establecer algún control sobre empresas privadas de seguridad activas en el exterior) no son preocupaciones para Rusia o Irán, que acompañan la presencia de esos actores en el país sudamericano y caribeño. No por nada, las Naciones Unidas han acusado al régimen Maduro de cometer sistemáticamente crímenes de lesa humanidad, sin que esta acusación haya producido resoluciones o medidas por parte del Consejo de Seguridad, donde los intereses rusos y estadounidenses chocan.

Si aceptamos que para Brasil prevalecen los escenarios de alineamiento con los EE.UU., la variable más móvil sería la *disponibilidad de presupuesto* para la defensa nacional. La consecuencia de eso para la seguridad y la defensa de la región sudamericana entre 2020 y 2030 no es irrelevante. Si hay *alineamiento con los EE.UU. con restricción de presupuesto*, la posición de Brasil frente la cuestión de Venezuela, de la Amazonía, y de China será *defensiva*; si, por otro lado, hay *alineamiento sin restricción de presupuesto,* la posición brasileña frente a las tres cuestiones será, por lo tanto, *ofensiva*.

Por *postura ofensiva,* con un Brasil alineado con los EE.UU. y con disponibilidad presupuestaria para defensa, se espera una *participación activa* en las crisis regionales, pese al imperativo constitucional de la no intervención que, en ese caso, se distingue del principio de no injerencia en asuntos domésticos sudamericanos y, por lo tanto, no es considerado fundamental. Cuando está en una *postura ofensiva,* Brasil también mantiene una política soberanista y exploratoria respecto de la Amazonía, además de distanciarse políticamente de China en foros multilaterales. Por *postura defensiva* se entiende una racionalización de su posición

dominante en América del Sur, con énfasis en una retórica más ofensiva que las actitudes, también en cuanto a la Amazonía y China.

Las posiciones de Brasil frente a las tres cuestiones cuando hay autonomía y diversificación de alianzas son: *mediadora,* cuando hay restricción de presupuesto, y *proactiva,* cuando no hay restricción de presupuesto. Por postura *mediadora* se comprende un intento de ejercer un rol de mediación en las cuestiones regionales con mayor sensibilidad a demandas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales, además de una postura negociadora en los organismos internacionales acerca, por ejemplo, de la cuestión del principio de no intervención al lado de otras potencias emergentes. Por postura *proactiva* se comprende una posición de liderazgo y de construcción de normas y proposiciones para la resolución de cuestiones regionales en organizaciones multilaterales, ampliando la oportunidad de voz para el país frente la comunidad internacional.

A continuación, presentamos los puntos principales de los escenarios posibles ante cada una de las combinaciones de las variables.

2.1 La cuestión venezolana

Respecto de Venezuela, una *posición ofensiva* conlleva algunas prácticas bastante específicas, como: 1) Participación activa, al lado de los Estados Unidos, Colombia y otros actores estatales regionales en la presión diplomática y económica en contra del régimen venezolano; 2) Contribución directa, incluso con tropas, para apoyar intervenciones extranjeras en Venezuela enfocadas en el cambio de régimen; 3) Apoyo a soluciones políticas y militares en Venezuela que no pasen por instrumentos y/o organismos multilaterales (OEA, Caricom, ONU) o tampoco iniciativas de mediación *ad hoc* (estilo "grupo de amigos" o "grupo de buenos oficios"), y 4) Respaldo político, con limitado apoyo militar (en

aspectos técnicos, entrenamiento, monitoreo de fronteras etc.) a un régimen post Maduro.

Con respecto a Venezuela, una *posición defensiva* conllevaría otras prácticas, como: 1) La alianza explícita con Estados Unidos establecería una imagen de "subimperialismo brasileño" y de falta de confianza en sus vecinos sudamericanos. Esta situación obligaría a una "racionalización del dominio", con el fortalecimiento de políticas de apaciguamiento en las fronteras norteñas (especialmente, en el estado de Roraima) y de diálogo bilateral con los Estados vecinos, de modo de demostrar la intención de no intervenir política o militarmente en asuntos domésticos en la región; 2) Apoyo indirecto a la oposición política venezolana, abriendo espacios para comunicación de sus demandas en los medios privados y públicos brasileños; 3) Condena formal a las violaciones a los derechos humanos por parte del régimen bolivariano, y 4) Énfasis en una retórica condenatoria del régimen bolivariano, utilizando términos como "régimen dictatorial" bolivariano, defendiendo la "extinción" de dicho régimen.

En el caso de que se dé un cambio en el Ejecutivo brasileño hacia la autonomía y diversificación de alianzas, con o sin restricción de presupuesto, las posiciones brasileñas son, respectivamente, de *mediación* o *proactividad*. Todavía en la cuestión venezolana, una posición mediadora significaría: 1) Esfuerzos diplomáticos para la formación de un grupo de Estados que faciliten el diálogo y transición negociada entre los grupos en pugna en Venezuela; 2) El Ministerio de Defensa de Brasil buscaría puntos de contacto con sus equivalentes venezolanos de modo de expandir la posibilidad de diálogo con la oposición interna y disminuir la posibilidad de la opción represiva como forma de mantener el poder del régimen; 3) La diplomacia y los militares brasileños buscarían promover la construcción de confianza mutua con fines de legitimación para los mecanismos de mediación, y 4) Gestionar los foros multilaterales con el reto de despejar la situación venezolana e incentivar la participación coordinada y

cooperativa de los instrumentos regionales hacia una solución pacífica del conflicto en este país.

En el caso de un escenario de *proactividad* brasileña hacia la crisis venezolana, sería posible esperar: 1) Al utilizar su posición diplomática, política y geopolítica históricamente cercana a los Estados Unidos, pero también cercana a Rusia en tiempos más recientes, como ejemplifica el caso de los BRICS, Brasil buscaría amplificar su voz en el sistema internacional como país capaz de mediar un conflicto potencial entre Estados Unidos y Rusia; 2) Apoyo económico para enfrentar la situación de falta de víveres e insumos ante la crisis nacional venezolana, de modo de disminuir la tensión social, facilitando el diálogo y un clima propicio hacia una transición de poder negociada; 3) Promocionar la formación de grupos observadores (en el formato de misiones de paz), por la OEA o por la ONU, de modo de ampliar las condiciones para la protección de la seguridad humana en Venezuela; 4) Ofrecer *expertise* en conocimiento tecnológico y de infraestructura comicial a las autoridades electorales venezolanas, y 5) Ofrecer buenos oficios de modo de favorecer la comunicación entre el gobierno estadounidense, el régimen bolivariano y la oposición venezolana.

2.2. La cuestión de la Amazonía

En un escenario de *posición ofensiva* de parte de Brasil, la cuestión amazónica conlleva las siguientes posibilidades: 1) Apoyo a la exploración de los recursos naturales del bosque tropical, con presencia de capital extranjero; 2) Apoyo a la expansión privada (nacional e internacional) de la "frontera agropecuaria" sobre zonas de bosque tropical; 3) Promoción de ejercicios militares conjuntos con Estados Unidos y otros "major non-NATO allies", como Colombia y Argentina; 4) Aceptación de la presencia militar estadounidense en la región amazónica (bases operativas, equipos de monitoreo, etc.), y 5) Búsqueda por deslegitimar y/o bloquear la repercusión nacional e internacional de las manifes-

taciones o protestas de organizaciones multilaterales, ONG ambientalistas y gobiernos extranjeros sobre la deforestación en la Amazonía.

En caso de un escenario de *posición defensiva,* sería esperable de Brasil: 1) "Racionalización de la dominación", con la idea de no polemizar con los vecinos amazónicos; 2) Disminución (aunque basada en datos manipulados y/o falseados) del avance del agronegocio sobre el bosque amazónico; 3) Aumento de la atención, aunque relativa, sobre las protestas ambientalistas internacionales, sin provocar cambios concretos en la política de deforestación; 4) Mayor atención hacia las demandas de los pueblos originarios amazónicos, y 5) Disminución de la cooperación militar con Estados Unidos.

Un escenario de *posición mediadora* presentaría: 1) Mayor sensibilidad a las demandas de organizaciones multilaterales, ONG ambientalistas y Estados amigos respecto de la protección del bosque tropical amazónico; 2) Aumento de las protecciones y restricciones a la inversión privada del agronegocio en zonas amazónicas; 3) Mantenimiento de un bajo perfil en términos de cooperación militar con Estados Unidos en el ambiente amazónico; 4) Fortalecimiento de la política indigenista atenta a las demandas de los pueblos originarios, y 5) Creación de canales de mediación con el reto de controlar y minimizar el conflicto entre el agronegocio, las poblaciones originarias y las instituciones no gubernamentales pro derechos humanos y ambientalistas.

Estando Brasil en condiciones de sostener una *posición proactiva,* será esperable: 1) Propuestas de metas voluntarias verificables por organismos multilaterales para el cuidado de los bosques tropicales amazónicos y sus pueblos indígenas; 2) Incentivo a que los países amazónicos también asuman metas voluntarias verificables de cuidado con la Amazonía y sus pueblos; 3) Construcción de mecanismos de concertación regional contra la presencia militar de actores extrarregionales en la región amazónica, con vistas también al agrandamiento de la confianza mutua en asun-

tos militares entre los países de la región, y 4) Ejercicios militares conjuntos entre los países amazónicos.

2.3. La cuestión china

La tendencia es que la cuestión china sea ubicua e inevitable en escenarios donde la preferencia de Brasil es la alianza con los EE.UU. Así, cuando Brasil toma una posición ofensiva, habría un énfasis en: 1) El acercamiento hacia a los EE.UU. en foros multilaterales con distanciamiento de la concertación con China en los BRICS; 2) La no participación en los emprendimientos de la iniciativa *One Belt, One Road,* impulsada por China, pese a la aproximación de la paradiplomacia de estados y ciudades brasileñas con el gobierno chino en temas de salud pública y tecnología social, y 3) Intención de ofrecer a los vecinos sudamericanos un camino de impulso comercial distinto al chino por medio de la cooperación regional, incluso en términos de cooperación para la modernización e investigación en el campo de equipos militares/industria de defensa.

Si Brasil asume una *posición defensiva* ante China: 1) Mantiene la aproximación a los EE.UU. en foros multilaterales, aunque esto genere pérdidas diplomáticas y comerciales en la relación con China; 2) Se mantiene fuera de la iniciativa *One Belt, One Road,* y 3) Amplía su retórica en contra de la presencia de China en América del Sur, particularmente sobre los acuerdos militares hechos por los vecinos de la región.

Si la posición de Brasil es *mediadora*, 1) Hay una aproximación del país a China en foros multilaterales, especialmente respecto de las cuestiones de intervención humanitaria con utilización selectiva del principio de la responsabilidad de proteger; 2) En la esfera federal, hay adhesión a proyectos de infraestructura subsidiados por China sin haber una adhesión a la iniciativa *One Belt, One Road,* y 3) Brasil se acerca a China por medio de acuerdos

de modernización militar, aunque mantenga su posición cercana a los EE.UU. en la misma cuestión.

Adoptando una postura *proactiva,* Brasil: 1) Lidera la construcción de normas y posiciones multilaterales en concertación con China, y 2) Adhiere a la iniciativa *One Belt, One Road;* 3) Disminuye la cooperación militar con los EE.UU., mientras invierte en la cooperación militar con China y desde una perspectiva Sur-Sur. De cualquier modo, la dependencia económico-comercial que Brasil ha desarrollado respecto del mercado chino presenta un desafío constante a la diplomacia brasileña y a las políticas de defensa del país, pues Brasil se queda entre la alianza histórica tradicional con Estados Unidos y la mencionada relación de dependencia ante China.

3. Brasil ante las amenazas transnacionales

Como la totalidad de los países de la región, Brasil enfrenta importantes cuestiones relacionadas con las llamadas "amenazas transnacionales". Es necesario, no obstante, aclarar que no hay "amenaza" que cruce fronteras y que no esté asociada a dinámicas domésticas, que incluyen pandillas y grupos del crimen organizado locales, como también la presencia de células de organizaciones del crimen organizado de otros países y/o continentes. Así, en términos conceptuales, entendemos que las acciones de naturaleza transnacional están intrínsecamente ligadas a estructuras y actores domésticos[5].

El más importante de estos fenómenos en Brasil es el narcotráfico. Entre las décadas de 1970 y 1990, Brasil fue un país de paso para la cocaína andina hacia Europa y un consumidor de segunda

5 Rodrigues, Thiago; Kalil, Mariana y Augusto, Acácio. "Brazil: violence and public (un)safety", en *Violence in the Americas,* ed. Hanna Kassab y Jonathan Rosen (Lanham: Lexington Books, 2018), 17-18.

importancia de esa droga y de marihuana producida localmente[6]. En estos años, mafias italianas fueron las primeras en instalarse en plazas como la ciudad de Río de Janeiro, de modo de administrar la recepción y el transporte transatlántico de cocaína hacia el mercado europeo. Mientras tanto, pandillas locales, formadas en el sistema carcelario, como el Comando Vermelho (CV), pasaron a controlar el menudeo de drogas ilícitas, ocupando espacios en las zonas pobres de la ciudad (favelas y periferias), estableciendo enclaves de gobierno informal con alto grado de relación con fuerzas policiales con las que mantuvieron negocios y constante conexión (compra de armas, extorsión, secuestros)[7].

Desde finales de los años noventa, no obstante, el tráfico de drogas creció en importancia como actividad ilegal y mercado ilícito en Brasil. Según datos de Naciones Unidas, Brasil es actualmente el segundo mercado más grande para cocaína en el mundo (en polvo y en piedra o *crack*), y un importante mercado para la marihuana, importada principalmente desde Paraguay[8]. Las pandillas se han expandido por el territorio nacional. Partiendo desde Río de Janeiro, el Comando Vermelho hoy tiene influencia en el norte y nordeste de Brasil, gracias a alianzas con bandas locales. Desde São Paulo, el Primer Comando de la Capital (PCC) estableció el monopolio sobre las actividades ilegales (tráfico de drogas, extorsión, robos a bancos, secuestros) no solo en esa ciudad, sino en todo el estado y más allá, proyectando su influencia hacia el sur y el centro-oeste de Brasil. La alianza que acercó PCC y CV desde finales de la década de 2000 terminó entre 2016 y 2018 con la disputa violenta por el control del tráfico de armas y drogas desde Paraguay y el dominio de las rutas de exportación de cocaína por los tres arcos de la extensa frontera brasileña: el Arco Norte (desde la frontera con la Guayana Francesa hasta el

6 Bergman, Marcelo. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica, 2016, 96-98.

7 Rodrigues, Thiago. *Política e Drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico.* São Paulo: Desatino, 2017, 114-128.

8 United Nations. *World Drug Report 2019.* Vienna: UNODC, 70-71.

inicio de la frontera con Bolivia y Perú), el Arco Central (desde el inicio la frontera con Bolivia hasta la frontera con Paraguay) y el Arco Sur (desde Paraguay hasta Uruguay).

Las dos organizaciones criminales forman un tipo de federación ilegal, uniendo a grupos locales, dentro y fuera de las prisiones, a través de códigos de conducta y normas comunes, seguidos del pago de "tributos" a los líderes centrales[9]. En el caso de Río de Janeiro, la situación es de violencia visible, pues no hay monopolio sobre las actividades ilegales. Por la zona metropolitana compiten bandas de origen carcelario, como el CV, el Tercer Comando Puro (TCP) y Amigo de los Amigos (ADA)[10]. Desde la década de 1990, otro actor ilegal surgió en ese escenario: las milicias, originalmente grupos presuntamente de autodefensa en contra de la presencia de las pandillas del narcotráfico, formadas por policías o expolicías, militares y exmilitares, pero que pronto se convirtieron en organizaciones de tipo mafioso, controlando servicios públicos, el tráfico de armas y drogas, los servicios de transporte, entre otras actividades.

Con la expansión de la violencia urbana en Brasil, asociada al tráfico de drogas y otras actividades ilegales, creció la presión política y social para intervenciones de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública. Este punto es de importancia e impacto para las políticas de defensa en Brasil, pues pone bajo discusión el rol constitucional de los militares, con implicaciones tanto técnicas (entrenamiento, equipos, medios operativos) como políticas (las relaciones cívico-militares, la militarización de la seguridad pública). La Constitución de Brasil, aprobada en 1988, atribuye a las Fuerzas Armadas, en su artículo 142, la función subsidiaria de apoyar a los poderes políticos constituidos en caso de amenaza a las propias instituciones o al orden públi-

9 Feltran, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC.* São Paulo: Companhia das Letras, 19-29.

10 Soares, Luiz Eduardo. *Rio de Janeiro: extreme city.* London: Penguin, 166-176.

co. La Constitución es muy clara sobre el rol principal de las Fuerzas Armadas, vinculado a la defensa de la patria en contra de amenazas exteriores, atribuyendo el elemento de la intervención doméstica como caso excepcional y limitado espacial y temporalmente (las reglas fueron instituidas por Ley Complementar N° 97, de 1999, y Ley Complementar N° 136 de 2010).

A diferencia de otros países latinoamericanos, donde la presencia de las Fuerzas Armadas en operaciones internas en contra del narcotráfico y otros desafíos al poder estatal pasaron a ser parte integral de la vida de las corporaciones militares, lo mismo no ocurre en Brasil. Sin embargo, el debate sobre la intervención militar en asuntos de seguridad pública ha ganado espacio entre académicos, partidos políticos, autoridades políticas y oficiales militares desde que, a partir de 2010, el artículo 142 ha sido invocado a menudo por autoridades políticas subnacionales. Los casos más importantes se dieron en Río de Janeiro, donde fuerzas del Ejército y de la Armada ocuparon extensas áreas de asentamiento urbano irregular (favelas) entre 2010 y 2012, y entre 2014 y 2015, y donde, en 2018, el gobierno federal intervino la Secretaría de Seguridad Pública, pasándola a manos de un general de Ejército bajo la autoridad del Ministerio de Defensa.

El tema de la militarización de la seguridad pública en Brasil no es trivial. La Constitución de 1988 fue elaborada siguiendo las formalidades democráticas, pero en un contexto muy inestable en que los militares mantenían mucha de su influencia política. La fuerza del *lobby* militar sobre la redacción del texto constitucional es evidente en el tema de la seguridad interna o seguridad pública. El modelo para la seguridad pública establecido en 1969, en el período más intenso y violento de la lucha entre el régimen autoritario y los grupos ilegales armados, dibujó un complejo sistema de vigilancia y represión, el que incluyó a organismos de inteligencia militares, agencias de investigación cívico-militares y un patrón de policías militarizadas, de tipo gendarmería, en cada estado de la federación.

El mando de estas fuerzas quedó ligado al comando del Ejército y su jerarquía, y muchas de sus modalidades de entrenamiento mantuvieron el esquema del Ejército Nacional. Cuando en 1988 se buscaba un modelo distinto de seguridad pública, interesado en la seguridad ciudadana y no en la seguridad del Estado, hubo una propuesta de desmilitarizar a las policías estatales. Esta propuesta fue rechazada por el alto mando militar, generando presiones sobre el Congreso y sobre la Presidencia de la República. La solución intermedia encontrada fue mantener la militarización de las policías, ahora bajo el mando del gobierno estatal electo (durante el régimen autoritario, los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República, que era siempre un general del Ejército). Además, el mencionado artículo 142 dejó abierta la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas en casos considerados de disrupción interna y de amenaza a las instituciones.

Es importante subrayar que las actuales Estrategia Nacional de Defensa y Política Nacional de Defensa, ambas publicadas en 2020, no mencionan las llamadas "Operaciones para Garantizar Ley y Orden" (GLO) como parte de las funciones principales de las tres fuerzas. De este modo, el Ministerio de Defensa obedece a la Constitución y se rehúsa a aceptar que los militares cumplan el rol de policía, aunque tareas de tipo policíaco sean previstas y practicadas en zonas de frontera terrestre y en aguas territoriales, en cooperación con la Policía Federal. Tomando en cuenta el pasado de intervención policial y represiva de las Fuerzas Armadas durante el régimen autoritario (1964-1985) y la normalización de las misiones antinarcóticos y antipandillas en América Latina, la postura del Ministerio de Defensa respecto de las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas es un dato de extrema importancia.

Otra cuestión crucial para la seguridad hemisférica en las últimas dos décadas, como es el terrorismo transnacional fundamentalista islámico, no entra en el campo de las preocupaciones de defensa de Brasil, a pesar de la atención a la presunta presencia de células del Hezbollah y de Hamas en la región de la triple

frontera sur de Brasil (Foz do Iguaçú, Brasil; Ciudad del Este, Paraguay, y Puerto Iguazú, Argentina). Tras los atentados de 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, en el ámbito de la "guerra contra el terrorismo" lanzada por el gobierno de George W. Bush, hubo especulaciones de autoridades estadounidenses de que miembros de grupos considerados "terroristas" por el Departamento de Estado, la CIA, el FBI o por el Departamento de Defensa de Estados Unidos estaban infiltrados en las comunidades de origen sirio-libanes que operan parte considerable del comercio en la triple frontera. Esta hipótesis, sin embargo, nunca ha sido confirmada, aunque la región sea un nodo fundamental para el contrabando de productos industrializados, el tráfico de drogas, el paso de vehículos robados, el lavado de dinero y el tráfico de armas. Este último es un problema relevante para las dos dimensiones conectadas (la defensa nacional y la seguridad pública), pues las armas operadas por los grupos ilegales mencionados más arriba entran, principalmente, por vía marítima (los puertos de Santos o de Río de Janeiro) y por las fronteras con Paraguay y Bolivia.

En ese asunto, en especial, entendemos que haya una oportunidad concreta de colaboración entre las Fuerzas Armadas de Brasil y la Policía Federal para que los elementos de vigilancia e inteligencia sigan desarrollándose de modo que ofrezcan mejores capacidades operativas en términos de incautaciones de drogas, armas y contrabando en una inmensa franja de la frontera. No es coincidencia que la fase experimental por la que está pasando el programa Sistema de Vigilancia de las Fronteras (Sisfron), a cargo del Ejército de Brasil, se ha concentrado en la frontera entre Brasil y Bolivia, de modo de verificar la interoperatividad e integración de los sistemas electrónicos (radares y satélites), el procesamiento de datos y el desplazamiento de fuerzas de seguridad del Estado para zonas de alta actividad ilícita transfronteriza.

4. Conclusiones

La reciente publicación de la Estrategia Nacional de Defensa y de la Política Nacional de Defensa por el Ministerio de Defensa de Brasil ha generado debates y polémica en Brasil y también entre expertos en defensa y seguridad de países vecinos. El punto de controversia fue la inclusión, por primera vez desde que estos documentos son editados, de hipótesis de conflicto militar. Los argumentos críticos fueron construidos alrededor de una presunta resurrección de pretensiones expansionistas de Brasil o incluso una supuesta comprobación de la fuerza de los militares en el actual gobierno brasileño. Sin cuestionar el rol protagónico de los militares en el gobierno de Jair Bolsonaro, interesa subrayar que, en términos estrictos de defensa, lo que se puede leer en la Estrategia Nacional de Defensa es una mención a la posibilidad de conflictos entre o con la participación de potencias extrarregionales que no son nombradas. De este modo, no hay ninguna indicación de que los vecinos sudamericanos de Brasil sean considerados posibles enemigos o blancos militares.

Es cierto que la inclusión de hipótesis de conflicto en un documento como este es una novedad en una historia que, no obstante, es muy reciente. El primer ensayo de un documento con ese contenido fue publicado en 1996, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El segundo esfuerzo en este sentido se reanudó en 2008 en el gobierno de Lula da Silva, con la preparación de tres documentos que serían presentados cada cuatro años: una Estrategia Nacional de Defensa, una Política Nacional de Defensa y un Libro Blanco de la Defensa (lanzado por primera vez en 2012, en el gobierno de Dilma Rousseff). Siguiendo la práctica de otros Estados de la región y de las democracias liberales del hemisferio norte, los documentos buscan estimular la confianza mutua en la región y medios para una *accountability* de la ciudadanía brasileña respecto de sus Fuerzas Armadas y proyectos en el campo de la defensa nacional.

El hecho de que las versiones actuales de los documentos no incluyan a la militarización de la seguridad pública en el conjunto de funciones centrales de las Fuerzas Armadas parece estar en consonancia con la citación a hipótesis de conflicto, pues si es tarea de las Fuerzas Armadas prepararse para la eventualidad de ataques externos a su soberanía, parece coherente que el Ministerio de Defensa trabaje precisamente sobre esta cuestión y no sobre intervenciones en seguridad interna —solamente mencionada una vez en la Política de Defensa, en la parte sobre el Ejército, no sobre cuestiones marítimas o aéreas—. La capacitación y profesionalización de las Fuerzas Armadas de Brasil hacia funciones básicas y tradicionales son elementos importantes para un país donde la historia republicana estuvo marcada por la politización de los militares y por la represión hacia los propios ciudadanos. Las sugerencias de que los documentos de defensa sean agresivos suenan exageradas, además de no considerar la importancia de que se formalice un rol de actuación tradicional. Si la práctica de las operaciones militares sigue fielmente lo que proponen los documentos, es otra cuestión. Hay ejemplos históricos significativos de la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna y en el control de la vida política nacional. Por esa razón, la publicación de documentos con características más tradicionales es una indicación positiva para las relaciones cívico-militares y la consolidación de la democracia en Brasil durante la próxima década.

Referencias

Acharya, Amitav. *The End of American World Order.* Cambridge & Malden: Polity Press, 2014.

Bergman, Marcelo. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

DefesaNet, "Cenários de Defesa 2040 – Descrição dos Cenários". Consultado en: https://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/35694/Cenarios-de-Defesa-2040---Descricao-Cenarios-/ (Consultado el 10-10-2020).

Feltran, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Ministério da Defesa, "Poder Executivo entrega atualizações da PND, END e LBDN ao Congresso Nacional". Consultado en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional (Consultado el 10-10-2020)

Rodrigues, Thiago. *Política e Drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico.* São Paulo: Desatino, 2017.

Rodrigues, Thiago; Kalil, Mariana y Augusto, Acácio. "Brazil: violence and public (un)safety". En *Violence in the Americas*, editado por Hanna Kassab y Jonathan Rosen, 13-32. Laham: Lexington Books, 2018.

Soares, Luiz Eduardo. *Rio de Janeiro: extreme city.* London: Penguin, 2016.

United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2019.* Vienna: UNODC, 2019.

VISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE AL 2030

John Griffiths Spielman

✷

El presente artículo tiene como objetivo materializar una proyección de lo que podrían ser los principales desafíos y capacidades de la defensa nacional a 2030, basado en la actual situación estratégica nacional y en las principales tendencias mundiales que se observan para la próxima década[1]. Lo anterior, teniendo en cuenta que los esfuerzos prospectivos no han tenido el éxito esperado y que lo adecuado, más bien, pareciera ser realizar esfuerzos proyectivos para contar con escenarios y alternativas disponibles. El general estadounidense Dwight Eisenhower[2] expresaba que los planes no son lo relevante, lo esencial es el acto o ejercicio de planificar.

1 Una de las referencias utilizadas en el presente artículo es el trabajo de Peter Roberts. *The Future Conflict Operating Environment Out to 2030.* Royald United Services Institute (RUSI), London, junio de 2019, difundido en el seminario "Land Warfare Conference", al que AthenaLab fue invitado.

2 Eisenhower, D. *A Speech to the National Defense Executive Reserve Conference.* Washington, D.C., November 14, 1957. En Eisenhower, D. (ed.) Public Papers of the Presidents of the United States, Pág. 818. National Archives and Records Service, Government Printing Office (1957).

En primer lugar, se revisarán los aspectos centrales y generales que se encuentran al definir el contexto global, desde una perspectiva de crisis y conflictos, con la finalidad de destacar a continuación las principales vulnerabilidades que podríamos hallar en la seguridad y la defensa nacional. En segundo lugar, se realizará una aproximación a las actuales capacidades y tendencias de nuestra defensa para, en consecuencia, visualizar los principales desafíos de la defensa nacional al 2030.

A. Tendencias globales y regionales que afectan la función de la defensa nacional

Si tenemos en consideración un análisis de las principales tendencias geopolíticas y estratégicas de hoy en el escenario internacional, debiéramos concluir que el orden internacional unipolar que emergió con el término de la Guerra Fría ahora está en plena transición hacia un mundo multipolar o bipolar. De allí que desde la perspectiva de la seguridad internacional se ha caracterizado este momento como uno de "competencia entre grandes potencias". Dicha competencia, por cierto, se expresa en todos los ámbitos posibles: económico, científico, militar, diplomático, informacional, tecnológico, etc. Un ejemplo de lo anterior es que ante la plena evolución de la pandemia en que nos encontramos ha primado la competencia, el interés particular de cada Estado sobre lo general, y no la colaboración internacional. En ese sentido, la potencial vacuna ha desatado una carrera sanitaria para llevarse el trofeo de quién está a la vanguardia y pueda conseguir primero dicho logro médico.

Las características del nuevo orden estarán marcadas por el rápido ascenso de China como actor global[3], fundamentalmente

3 Ver Economy, Elizabeth C. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the Chinese State.* Council of Foreign Relations Book. Oxford University Press; Pant, Harsh V. (2019). *China Ascendant: Its Rise and Implications.* Harper and Collins India Publishers; Hillman, Jonathan (2020). *The*

en lo económico y en lo militar, acortando la brecha de capacidades estratégicas allí donde le es más ventajoso. En este mismo escenario, Estados Unidos presenta un cuadro de alta polarización política y desvinculación con acuerdos y posturas multilaterales internacionales, debilitando en alguna medida alianzas forjadas desde hace décadas. También emerge en contexto la zona clave del Indo-Pacífico[4], donde se presenta una realineación o configuración en reacción a la mayor actividad geopolítica y geoestratégica de China en el área.

Casi al mismo tiempo, pero en el contexto europeo, Rusia[5] viene intentando en las últimas décadas resurgir como un actor global relevante a través de una participación más activa y, en algunos casos, más agresiva, tanto en sus áreas vecinas, consideradas vitales para su seguridad, como en el Medio Oriente, especialmente en Siria. Esta última zona geográfica se presenta como una de las más complejas, inestables y conflictivas, donde la paz no es una posibilidad a corto plazo. Mientras esto ocurre, la mirada de Europa —con excepción de Francia y el Reino Unido— se ha centrado más en lo interno y en los desafíos económicos y de inmigración que la inestabilidad en otras áreas geográficas le ha traído.

Finalmente, Latinoamérica continúa siendo la zona más violenta en el planeta desde la perspectiva de asesinatos y secuestros, por la acción del crimen organizado transnacional y del tráfico

Emperor's New Road: China and the Project of the Century. Yale University Press and The Center for Strategic and International Studies (CSIS) Washington D.C. Para un enfoque diferente, ver Medcalf, Rory (2020). *Contest for The Indo-Pacific: Why China Won´t Map the Future.* La Trobe University Press. Australia.

4 Khanna, Parag (2019). *The Future is Asian.* Simon and Schuster. New York; Medcalf, Rory (2020). Indo Pacific Empire. Manchester University Press.

5 Ver Dugin, Alexander (2015). *Last War of the World Island: The Geopolitics of Contemporary Russia.* London Arktos; Jonsson, Oscar (2019). *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace.* Georgetown University Press. Washington D.C.

de drogas, que ha permeado la institucionalidad de los diversos países. Esto se manifiesta como el principal desafío de seguridad regional, requiriendo muchas veces el accionar de todos los instrumentos del poder nacional en las propuestas y estrategias de solución con diverso énfasis, de acuerdo con cada Estado.

En síntesis, se visualiza que el interés nacional de Chile seguirá muy centrado, en la próxima década, en fortalecer su realidad de país tricontinental, que implica la relación con América Latina y el Caribe, su cada vez más robusta conexión con el Indo-Pacífico y los desafíos aparejados del continente Antártico, entre otros temas de interés.

Adicionalmente, debemos tener en cuenta que dentro de las principales fuerzas que están impactando al planeta se encuentran: los efectos de la tecnología, las fuerzas desatadas por la globalización y las consecuencias del cambio climático[6]. A juicio de Thomas Friedman[7], las tres fuerzas mencionadas se aceleran todas al mismo tiempo, haciendo que por primera vez en la historia la curva de desarrollo tecnológico haya superado a la de la capacidad de adaptabilidad humana. En consecuencia, dicha menor capacidad de adaptación implica una mayor desorientación y falta de comprensión del medio, que nos impone como humanidad aprender más rápido, y a los Estados, gobernar en forma más inteligente a sociedades cada vez más complejas. Dicha situación, por cierto, afectará la defensa nacional en la próxima década.

En suma, apreciamos como principales tendencias que afectan el ámbito de la seguridad y la defensa de Chile las siguientes:

6 Sachs, Jeffrey D. (2020). *The Ages of Globalization: Geography, Technology, and Institutions.* Columbia University Press. New York; Haass, Richard (2020). *The World: A Brief Introduction.* Penguin Press. New York; Wallace-Wells, David (2019). *El Planeta Inhóspito: La vida después del Calentamiento.* Penguin Random House. Impreso en España.

7 Friedman, Thomas L. (2016). *Thank You for Being Late: An Optimist's Guide to Thriving in the Age of Acelerations.* Farrar, Straus and Giraux. New York.

1. Degradación de consensos internacionales, imponiéndose los juegos de poder de suma cero entre sus actores, tanto a nivel global como regional.
2. Un ambiente estratégico que ha acentuado su volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, y que se verá cada vez más afectado por la intensidad de eventos disruptivos, en función de una aceleración de tres fuerzas —tecnología, globalización y cambio climático—, las que serán muy difíciles de prever y abordar si se mantienen las actuales tendencias o conductas de los Estados. Sí se requerirá del Estado y de la capacidad de recopilar información de calidad para poder ejecutar los procesos de toma de decisiones políticos y estratégicos adecuadamente y en forma más inteligente, adaptándose más rápidamente a los cambios en el entorno. Ello constituirá un imperativo.
3. Las principales amenazas que se ciernen sobre el escenario internacional van desde la guerra —que no ha desaparecido como fenómeno violento y político en esencia, manteniendo su naturaleza, pero mutando su carácter— hasta las amenazas de naturaleza transnacional, que requieren de respuestas estatales externas multilaterales y esfuerzos de cooperación estables, continuos y profundos. Dichos esfuerzos de integración, cooperación e integración son de carácter multiagencial, lo que en la literatura se conoce como *"a whole of government approach"*[8]. Al mismo tiempo, imponen en lo interno una conducción política mucho más integrada, coordinada y efectiva entre los tradicionales instrumentos de poder del Estado, sus instituciones, o gobierno de turno, y además requieren de la integración de la sociedad civil a través de privados en el ámbito, económico, educacional, y tecnológico. Para ma-

8 Troeder, Elizabeth (2019). *A Whole of Government Approach.* Strategic Studies Institute. United States Army War College. EE.UU.; Todd, Robin and Muriel, Dunbar (2018). *Taking a Whole of Government Approach to Skills Development.* Unesco. ONU

terializar lo anterior, no existe hasta el día de hoy una forma eficiente de llevarlo a cabo.

4. Desde la perspectiva militar, se aprecia a nivel global una disminución de efectivos, lo que podría plantear serias dificultades ante un escenario en que el espectro del uso de la fuerza ha aumentado, requiriéndose su empleo en diversas operaciones y situaciones excepcionales. Junto a lo anterior, observamos que la guerra como fenómeno, en la evolución de su carácter, se encuentra mutando a acciones en nuevos dominios, como el ciberespacio o lo espacial, mientras al mismo tiempo emplea la totalidad de los instrumentos de poder para el logro de los objetivos a través de modalidades estratégicas denominadas asimétricas, grises, híbridas o no lineales[9]. En suma, para el uso de la fuerza ha surgido un área gris que resulta crucial observar. Junto a lo anterior, la emergencia de tecnologías impone a la seguridad y la defensa ventajas y desafíos, ya que es la misma tecnología la que está disponible tanto para otros Estados como para grupos que intenten desafiarlo.

5. Todo lo anterior obliga a los Estados a pensar hoy los efectos que el contexto internacional puede tener en su seguridad, desarrollo y bienestar a los ciudadanos. Para alcanzar lo anterior, los Estados deben, si aún no lo han hecho, generar los organismos o la arquitectura adecuada para poder enfrentar los desafíos que ya están en el horizonte, detectando los cambios en su entorno e implicaciones que ellos puedan tener tanto para neutralizar los riesgos y amenazas como para detectar y explotar oportunidades. Hoy se requiere de una estructura de seguridad flexible así como de un marco legal adecuado, jun-

9 En esta modalidad, el empleo de la fuerza se ve influenciado por una serie de negadores de poder, altamente influenciados por la masiva participación en redes sociales y las respuestas de carácter global a situaciones locales. Ver McFate, Sean (2019). *The New Rules of War: Victory in the Age of Durable Disorder.* Harper and Collins Publishers. New York; Brose, Christian (2020). *The Kill Chain.* Hachette Books. New York.

to a una conformación de una defensa nacional de respuesta rápida.

B. Principales vulnerabilidades y fortalezas para enfrentar los actuales y futuros desafíos de seguridad y defensa nacional

Esbozados los desafíos del entorno geopolítico y estratégico, vale la pena preguntarse cuáles podrían ser las principales vulnerabilidades posibles de Chile que se puedan advertir hoy para no pagar un alto costo mañana. Así como, adicionalmente, identificar las principales fortalezas para consolidarlas y acrecentarlas.

Una de las respuestas es separar los desafíos de la conducción política en el ámbito de la seguridad nacional, de los desafíos estratégicos en el sector de la defensa nacional.

1. Desafíos de la conducción política

a. El país debe generar una "arquitectura de seguridad permanente"[10] para lidiar con los actuales fenómenos que están impactando a la ciudadanía y los intereses nacionales. Los organismos que la conformen debieran funcionar permanentemente y tener un nuevo Consejo de Seguridad a la cabeza, que ayude a coordinar e integrar la totalidad de las capacidades estatales disponibles, abriéndose a todo actor que se requiera de acuerdo a la crisis específica. Por cierto, debiera encabezarla el jefe de Estado y sus ministros del Interior, de

10 AthenaLab (2019). Cuaderno de Difusión N°3. "Propuestas para un Nuevo Sistema de Inteligencia Nacional". Disponible en: https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/01/athenalab_doc_3.pdf; AthenaLab (2020). "La Batalla contra el coronavirus: La Función Militar. Disponible en: https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/03/CORONAVIRUS-Y-FFAA-VFFF.pdf

Relaciones Exteriores y de Defensa, a lo menos, pudiendo incluir a quien el jefe político resuelva necesario que participe, autoridades representantes de los poderes Legislativo y Judicial u otras que por sus condiciones se requiera. En calidad de asesores, con facultades de expresar opinión profesional, podrían considerarse las principales autoridades de las Fuerzas Armadas, como de Orden y Seguridad, así como los jefes de inteligencia y de organizaciones de ciberseguridad y defensa, de la o las principales agencias. Se requeriría obviamente un asesor permanente que pueda planificar, coordinar, controlar, gestionar e impulsar las decisiones presidenciales.

b. Este sería, precisamente, el ámbito desde donde Chile deba pensarse y gestionarse estratégicamente. En caso contrario, Chile continuará nombrando autoridades con responsabilidades pero sin atribuciones, bajo nombres vistosos, como el "zar de la ciberseguridad", "el encargado presidencial de las drogas", "el responsable de atacar el crimen", etc., como si fueran fenómenos aislados y partes de un todo muy relacionado e indivisible.

c. Adicionalmente, este organismo tendría el peso político para integrar, coordinar y asegurar la completa armonía de la totalidad de los instrumentos de poder disponibles del Estado, en el que se incluye la defensa nacional, mejorando tanto sus resultados como su rendimiento. Las distintas organizaciones e instituciones estatales deben ser efectivamente integradas hoy y no continuar siendo silos con funcionamiento aislado y productores de resultados independientes. A modo de ejemplo, se menciona una mayor integración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con el ámbito de la defensa nacional, que a la fecha constituye un nicho especializado, pero no plenamente integrado y coordinado[11]. Todo esto requeri-

11 Esta visión requiere de modificaciones sustanciales en las leyes, de un aparato público que hoy solamente puede hacer aquello que la ley específicamente le faculta. Se necesita flexibilizar la capacidad de respuesta y

ría modificaciones legales sustanciales; las normas actuales de Chile no lo permiten.

d. Hoy es esencial que Chile cuente con una organización u estructura eficiente de seguridad nacional para poder advertir dónde se gestan las vulnerabilidades y amenazas, así como para poder identificar al mismo tiempo oportunidades, tanto en el ámbito interno como externo.

e. Lo anterior requiere generar un cuadro de especialistas en estas áreas lo antes posible, para poder gestionar un ámbito de la mayor relevancia para el país y su seguridad.

2. Desafíos de la conducción estratégica militar

a. Si consideramos que en Chile el espectro de la fuerza militar se encuentra siendo empleado cada vez con mayor énfasis y frecuencia en varias áreas de misión no propias de lo bélico, pero necesarias para la seguridad nacional, como operaciones de paz, desastres naturales, estados de emergencia o colaboración en megaincendios, entonces, tendríamos que preguntarnos si el personal, equipamiento y entrenamiento será el adecuado para tener posibilidades razonables de éxito en el futuro inmediato. También en un mundo militar cada vez más especializado se abre una interrogante sobre la utilidad, o no, de la conscripción.[12]

b. Respecto de la posibilidad del uso de la fuerza en su modalidad más extrema, la de la guerra, la preparación de los militares para este objetivo es lo que permite día a día y de

así poder articular eficazmente los instrumentos de poder nacional del Estado, con la dosificación y oportunidad que cada situación requiera efectivamente.

12 Este desafío requerirá revisar la forma y procesos de conscripción actuales, ante un mundo militar más especializado y cumpliendo misiones de mayor espectro.

forma permanente alcanzar la paz que Chile requiere para su desarrollo y bienestar. Es decir, sin las Fuerzas Armadas o la defensa nacional no habría paz. La posibilidad de que otro actor amenace los intereses vitales del país no depende de nosotros, depende de la capacidad e intenciones de un potencial adversario. De allí que el seguro de vida se encuentra precisamente en la existencia de las capacidades de la defensa nacional. Como expresó Michael Waltzer (1977), en frase normalmente atribuida a Trosky: "Puede que a usted la guerra no le interese, pero la guerra —como fenómeno humano— posee un especial interés en tu persona". Lamentablemente, la guerra o conflicto armado continúa siendo una realidad en el escenario internacional.

c. Hoy, en el caso Chile, se está en plena evolución hacia el fortalecimiento del accionar conjunto de las instituciones de la defensa nacional y ello constituye, sin duda, una buena noticia. Sin embargo, el actual escenario demanda ahora capacitar a la fuerza militar para emplearse en ambientes interagenciales. Pero cuando pensábamos que esto era el próximo desafío, ocurre que hoy se está hablando de la modalidad que involucra una "integración total", mucho más allá de la capacidad de coordinar e integrarse interagencialmente. Entonces, es necesario consolidar rápidamente lo conjunto para moverse hacia dicha integración que involucra la defensa nacional con el Gobierno e instituciones nacionales de la sociedad, públicas y privadas, así como con los aliados internacionales. En dicho contexto, la capacidad tecnológica de contar con mejor y pronta información será vital para un eficiente uso de los recursos militares. Chile tiene que ser capaz de articular en forma eficaz, eficiente, armónica y sinérgica todos sus instrumentos de poder y de influencia para defender el interés nacional en un mundo interconectado. No es una opción, es una necesidad.

d. Es precisamente esta "integración total" la que debe ser asegurada por la capacidad de interoperabilidad de las plataformas

en uso. Sin esa capacidad, sin panoramas comunes, sin coordinación profunda y efectiva, Chile tendrá escasas posibilidades de lidiar con los desafíos. Se requiere capacidad de adaptación permanente, visualizando el cambio como una oportunidad, en la que la calidad profesional del personal y sus habilidades ameritarán una mejor selección. Captar y retener el talento se convertirá en un objetivo esencial de la defensa nacional.

e. Se avizoran en el escenario las principales amenazas derivadas de una erosión de las normas y tratados internacionales, así como de la inestabilidad regional. De allí que los efectos de lo anterior deban ser advertidos oportunamente en el caso de Chile. El aspecto informacional y el de la ciberseguridad adquirirán relevancia central para una estabilidad tanto interna como externa. Quienes hoy no adopten las medidas, pagarán un alto costo en el accionar de grupos adversarios o criminales en contra del Estado de Derecho y seguridad de los ciudadanos. Más aún, con la capacidad de dañar infraestructura crítica a través de este dominio.

f. Aparecerán como principales acciones remotas contra la seguridad de Chile el ciberespionaje y el cibersabotaje. Defender las capacidades nacionales, infraestructura crítica, información sensible y los sistemas de armas de la defensa de este tipo de amenazas representa una actividad del mayor nivel de relevancia.

g. El uso de la fuerza militar debe incorporar en todas sus operaciones el elemento comunicacional. Sin esta capacidad no podrá presentar correctamente su narrativa e intenciones, viéndose afectado seriamente su empleo al no contar con el apoyo local para el correcto desempeño de sus tareas y funciones. Más relevante aún, deberá contar con capacidad de abordar campañas de desinformación en su contra montadas a través de falsas difusiones o *"fake news"* y operaciones de influencia de información. Es un hecho que internet se ha convertido un campo de batalla por atraer la atención con un objetivo

específico y desafiar al oponente[13]. Estas herramientas no conocen de bordes o límites estatales, siendo en la práctica una eficaz forma de agresión para socavar las sociedades y su moral a un bajo costo. En este escenario, los tradicionales medios de defensa y de disuasión no son efectivos.

3. Fortalezas que se aprecian en la defensa nacional de Chile

a. Fuerzas adecuadamente instruidas, entrenadas y equipadas

Si observamos el accionar de las Fuerzas Armadas de Chile, tanto en el ámbito nacional como particularmente en el concierto global, a través de los diversos ejercicios internacionales como, entre otros, podemos mencionar los siguientes[14]:

13 Singer P.W. y Brooking E. (2018). *Like War: The Weaponization of Social Media.* Houghton Mifflin Haircourt, New York, p. 186.

14 Cuadro elaborado por el autor en función de fuentes abiertas disponibles en internet. Se consideraron los principales ejercicios internacionales.

INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL EJERCICIO	EJERCICIO/ PARTICIPACIÓN
Ejército de Chile	Worthington Challenge	Competencia multinacional de tanques
	Southern Star	Competencia de Fuerzas Especiales EE.UU.-Chile
	Panamax	Participación en operaciones conjuntas y combinadas
Armada de Chile	Team Work South	Ejercicios multinacionales realizados en el país
	Rimpac	Ejercicios navales multinacionales en Indo- Pacífico. Se han ejercido cargos de mando de fuerzas multinacionales.
	Panamax	Desde sus inicios en operaciones conjuntas y combinadas
	Unitas	Ejercicios navales combinados
Fuerza Aérea de Chile	Panamax	Grupo Operaciones Espaciales y Servicio Aerofotogramétrico (SAF)
	Mobility Guardian	Operaciones Aéreas Chile-EE.UU.
	Cruzex	Ejercicio multinacional de operaciones aéreas.

En estos ejercicios con fuerzas multinacionales de países desarrollados y competencias internacionales, los miembros de las Fuerzas Armadas de Chile se han desempeñado como Comandantes de Fuerzas Multinacionales, integrantes de Estados Mayores y comandantes de unidades subordinadas. En todas ellas, la participación ha sido catalogada como sobresaliente, adquiriendo cada año mayores responsabilidades de mando y participación. Lo anterior es evidencia tanto de la calidad del personal como del proceso de formación profesional de los integrantes de las Fuerzas Armadas, ya que cuando se participa en las ligas superiores el desempeño es de excelencia. En consecuencia, pareciera conveniente mantener y acrecentar esta fortaleza.

b. Capacidades estratégicas de cada institución coherentes con el nivel de desarrollo del país

El equipamiento que hoy poseen las instituciones de las Fuerzas Armadas (como tanques Leopard 2, fragatas Tipo 23, submarinos Scorpène y cazas F-16), que se traduce en adquirir, mantener y emplear plataformas terrestres, navales y aéreas, más las del ámbito del ciberespacio y espacial, las sitúan en el ámbito regional como unas fuerzas con capacidades y altamente profesionales para asegurar la paz y estabilidad que el país requiere, en función de sus intereses nacionales. Dichas capacidades son las que aseguran el nivel de estabilidad nacional para que el desarrollo y bienestar puedan abarcar idealmente la totalidad de los ciudadanos. En otras palabras, Chile posee una capacidad defensiva y disuasiva de calidad, acorde a su estatura país y a los potenciales desafíos a enfrentar. Eso se suma a su permanente entrenamiento profesional, que es un factor crítico a mantener. No se saca nada teniendo los mejores equipos si no se pueden emplear de manera eficiente.

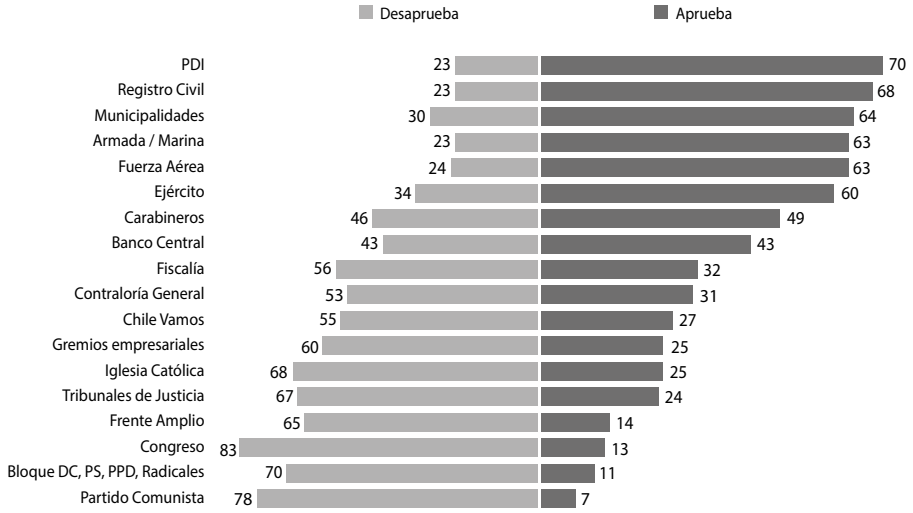
c. Fuerzas profesionales respetadas y apreciadas por la ciudadanía

Esta condición se fundamenta en las numerosas encuestas de opinión pública, las que permanentemente sitúan a las Fuerzas Armadas dentro de las instituciones más respetadas en el ámbito nacional. Lo anterior no implica reconocer que en Chile y el mundo la institucionalidad, en general, ha sufrido una crisis, por diversas razones y circunstancias, pero el resultado es que, pese a lo anterior, la ciudadanía las percibe y valora positivamente. A modo de ejemplo, la encuesta Cadem, de abril 2020[15], refleja el siguiente resultado:

15 Encuesta Cadem. Plaza Pública, número 325. Abril de 2020.

EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES

¿Usted aprueba o desaprueba el trabajo que está desempeñando...? %

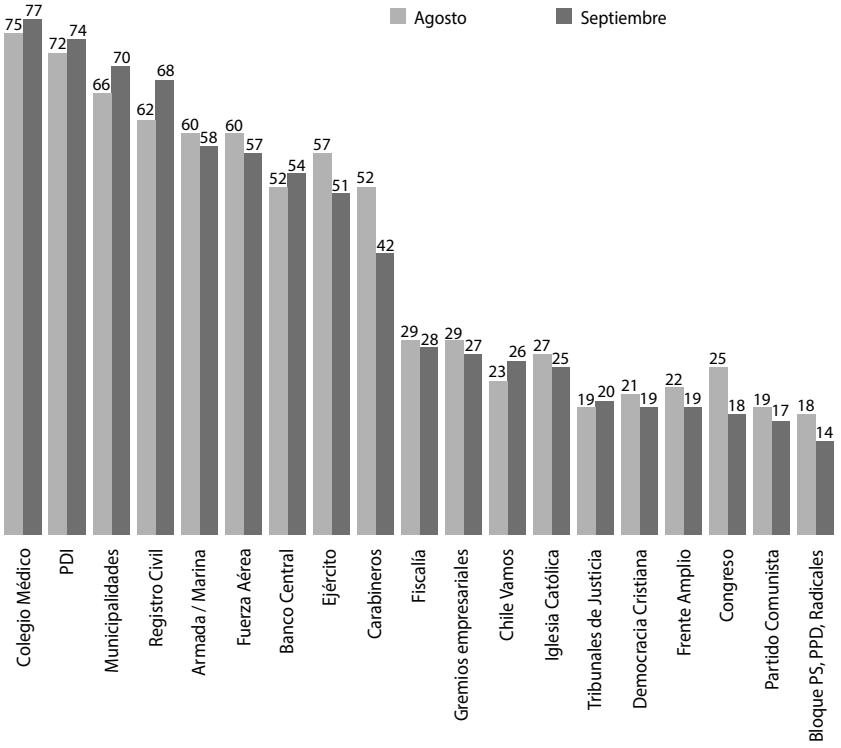


La misma medición, en agosto y septiembre de 2020[16], presenta los siguientes resultados de percepción institucional:

16 Encuesta Cadem. Plaza Pública, número 348. Septiembre de 2020.

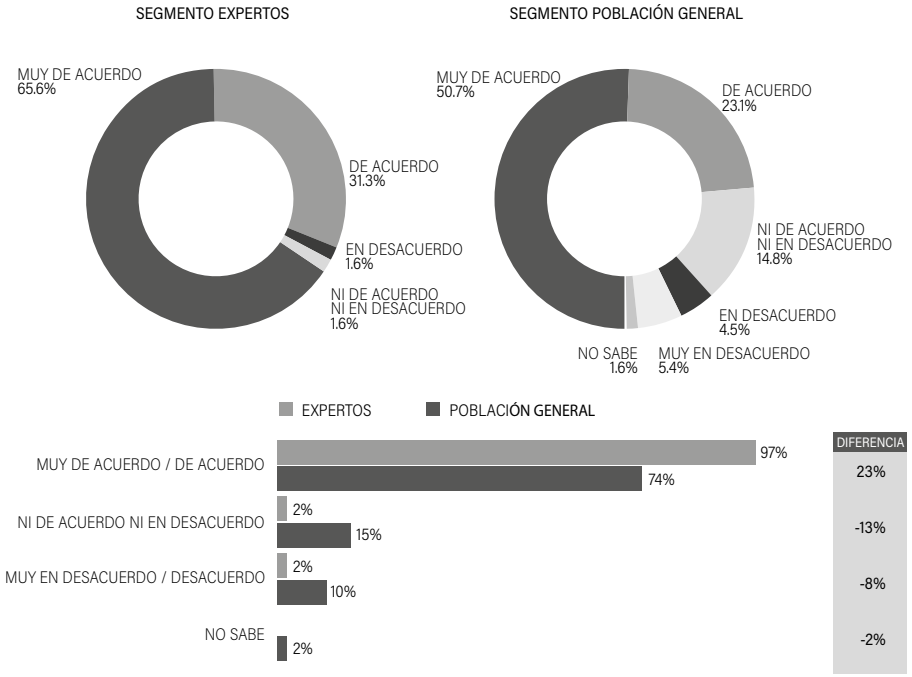
EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES

¿Usted aprueba o desaprueba el trabajo que está desempeñando...? %



Aun cuando producto de la coyuntura existen diferencias, la tendencia es mantener a las Fuerzas Armadas como instituciones que en la percepción de la ciudadanía son valoradas. Esto es un activo y una fortaleza a mantener y acrecentar. Adicionalmente, el centro de estudios AthenaLab, en mayo de 2020 publicó una primera encuesta nacional sobre "Percepciones en Política Exterior y Seguridad Nacional", junto a IPSOS Group Chile S.A. En dicha encuesta se planteó, tanto al público en general como a los expertos que participaron en dicho trabajo metodológico, la pregunta: ¿Chile requiere de Fuerzas Armadas efectivas y profesionales para ser respetado a nivel internacional? El resultado se muestra en el siguiente cuadro:

¿CUÁL ES SU NIVEL DE ACUERDO EN QUE CHILE NECESITA FUERZAS ARMADAS EFECTIVAS Y PROFESIONALES PARA SER RESPETADO A NIVEL INTERNACIONAL?



Fuente: IPSOS. Encuesta sobre percepciones sobre Política Exterior y Seguridad Nacional.

Queda en evidencia que tanto el grupo de expertos, en un 97%, como el de la población general, con un 74%, prefieren y valoran Fuerzas Armadas efectivas y profesionales.

d. Capacidad científica y tecnológica, pública y privada, útil para la defensa nacional

Se estima que hoy la capacidad científica y tecnológica nacional, tanto pública como privada, ha madurado lo suficiente como para transformarse en un factor de solución a problemas locales de la defensa nacional. Este es un ámbito poco explorado, pero que potencialmente reúne todas las condiciones para ser integrado en la búsqueda de soluciones a las plataformas militares en uso y a las que posiblemente sean demandadas por las instituciones. En otras palabras, se estima que la capacidad tecnológica

nacional debe incorporarse en la búsqueda de soluciones locales tanto en el mantenimiento, operacionalidad, disponibilidad y desarrollo de nuevas capacidades. Ello implicará beneficios no solo económicos, sino que acrecentará en forma realista las oportunidades de mantenimiento y mejora de nuestras capacidades militares.

e. Centros de estudios y organizaciones académicas universitarias

En el actual escenario internacional y local, el uso de la fuerza comprende no solo contar con la mejor tecnología posible, sino que particularmente interesa mantener una fuerza altamente profesional y educada, tanto en la conducción militar como en el contexto en que esta fuerza militar se emplea. Dicho contexto, es político, jurídico, social, económico, comunicacional, diplomático, entre muchos otros factores que demandan su comprensión por parte de quienes tienen la gran responsabilidad de usar la fuerza militar, más aún en el actual contexto internacional anteriormente definido. Luego se evidencia que la capacidad universitaria y académica nacional reúne el potencial para colaborar en la formación profesional de los mandos y nivel técnico profesional de las instituciones de las Fuerzas Armadas, mejorando aún más su preparación y conocimiento. El actual escenario internacional requerirá de militares con mentes flexibles, que se adapten rápidamente, ya que la velocidad de los cambios así lo demandará. Finalmente, la capacidad más poderosa de una fuerza son sus personas y el arma más letal, su inteligencia. De igual manera, las Fuerzas Armadas deben abrir sus centros superiores de educación con mayor fuerza e intensidad para fomentar la educación de profesionales universitarios con conciencia del valor de la seguridad y la defensa, como una valiosa política de Estado.

C. Visión de la defensa nacional al 2030

Materializar una propuesta proyectiva de la defensa nacional al 2030 no deja de ser un ejercicio complejo, dada la aceleración del entorno internacional y su impacto en la estructura nacional de los Estados. Sin embargo, se evidencian las siguientes tendencias que podría materializarse con mayor o menor intensidad:

1. Mayores responsabilidades y misiones en el empleo de la fuerza militar, ampliándose el espectro de sus tareas y misiones

Si tenemos en consideración que en el caso de Chile las Fuerzas Armadas existen "para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional"[17], qué duda cabe que el papel principal de las Fuerzas Armadas es la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como la protección de todos sus ciudadanos; labor que se realiza en forma permanente, posibilitando, además, el desarrollo y bienestar de su población. Ahora bien, al ser esenciales para la seguridad nacional, concepto no definido en la Constitución de 1980, se comprende que ellas pueden materializar otras misiones complementarias, como ha sido su participación más masiva en operaciones de paz y estabilidad desde inicios del siglo XXI, o bien sus permanentes aportes en situaciones de catástrofes naturales o calamidades públicas, al constituir uno de los instrumentos de poder del Estado para enfrentar situaciones que afecten dicha seguridad nacional. Ahora bien, si visualizamos las tendencias y principales escenarios de la próxima década, unido esto a la aceleración de los efectos del cambio climático, las tecnologías y las fuerzas desatadas por la globalización, junto a un mayor accionar de las organizaciones criminales en la región latinoamericana, podríamos afirmar que el espectro de misiones de las Fuerzas Armadas tenderá a ser más amplio.

17 Constitución Política de la República de Chile. Art. 101. Cap. XI. Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Frente a los desafíos del siglo XXI, le corresponderá a la defensa nacional en Chile, a través del empleo de sus FF. AA., enfrentar las potenciales amenazas tradicionales a la soberanía, a la integridad territorial del Estado, a la autodeterminación y a la defensa de sus intereses nacionales y, al mismo tiempo, convertirse en un instrumento que genere paz y estabilidad en el plano nacional e internacional. Asimismo, como parte de los mecanismos de poder de los que dispone el Estado, podrá desempeñar funciones en el ámbito de la seguridad, en el contexto de una estrategia o política integral de seguridad que guarde armonía con el ordenamiento jurídico y constitucional del país. No hacerlo, involucra una visión reduccionista, alejada del actual contexto y demanda internacional. Más aún, cuando los desafíos del actual escenario internacional de seguridad atribuyen mayor valor a la maximización de los instrumentos de poder y al eficiente y eficaz empleo de las instituciones del Estado, a través de una coordinación e integración de todos los esfuerzos, como a modo de ejemplo en la protección de las fronteras nacionales. Sin embargo, las FF. AA. existen para aportar con el bien público "defensa nacional". Lo hacen, principalmente, aportando permanentemente a la paz y la consecución de objetivos nacionales mediante el apoyo de la política exterior y, excepcionalmente, debido a que no es el fenómeno más recurrente ni permanente, durante las crisis y la guerra, oportunidades en que emplean todas sus capacidades y esfuerzos para el logro del objetivo político del conflicto. Luego, las instituciones de la defensa nacional —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— desarrollan funciones esenciales tanto en la paz como en situaciones de mayor conflictividad[18].

18 Griffiths Spielman, John (2017). "Fuerzas Armadas: ¿Preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?". En *Estudios Internacionales, N° 49*. Revista de la Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales. 2017. (187), 131-161.

2. Menor disponibilidad presupuestaria que habrá que morigerar a través de un uso más eficaz y eficiente de los recursos disponibles

Existe una máxima generalizada atribuida al exsecretario de Defensa Robert Gates, que dice que es el presupuesto el que guía a la estrategia y no la estrategia el factor que define la disponibilidad de recursos. Es una gran verdad, a la que todas las organizaciones y empresas se ven enfrentadas. Lo que se avizora en este ámbito para la próxima década, producto de los efectos de la actual pandemia de covid-19, es una menor disponibilidad presupuestaria, que puede constituirse en una oportunidad para realizar un gasto más eficaz y eficiente de los recursos disponibles. La eficiencia en el gasto será un factor que se impondrá decisivamente en la defensa nacional, para hacerla más funcional y efectiva ante las demandas de una sociedad por mayor transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de gasto. Preparar dicha cultura en la fuerza se convertirá en un imperativo, dada la compleja situación económica que se avecina.

3. Énfasis en la conducción interagencial y en la integración y coordinación plena de las instituciones, tanto a nivel nacional como internacional

Si hoy las Fuerzas Armadas desarrollan en su doctrina la conducción militar en sus niveles táctico, operacional y estratégico, los requerimientos actuales y de futuro para la próxima década demandarán desarrollar la doctrina, entrenamiento y capacidades para abordar la conducción interagencial, al incorporar otros actores gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad civil, cuando la fuerza militar se emplee en su espectro mayor de misiones o tareas militares. Por otra parte, la coordinación plena o total[19] favorece una integración sistémica para poder influir en las condiciones y oportunidades de la actividad estratégica y así

19 Ministerio de Defensa británico. *Integrated Operating Concept 2025.* Disponible en www.gov.uk/government . Acceso 02 de septiembre de 2020.

evitar estar reaccionando permanentemente, ante los desafíos y amenazas de otros actores. En esta modalidad se apela a la integración en todos los dominios de la conducción militar de la defensa militar, para posibilitar una integración de esfuerzos a nivel nacional, junto a una estrecha relación con países amigos o aliados que enfrenten amenazas comunes, buscando permanentemente la ventaja informacional y comunicacional. En consecuencia, la defensa nacional de Chile y sus integrantes deberán desarrollar las habilidades para desenvolverse en un ambiente de mayor exigencia en la integración, cooperación y coordinación, con actores ajenos a la defensa, pero relevantes en la resolución de los riesgos y amenazas.

4. Existirá la necesidad de actuar con mayores niveles de cooperación internacional frente a desafíos comunes

Derivado de lo anterior, ante amenazas y riesgos comunes existirá la necesidad de posibilitar una mayor cooperación en materia de defensa. Dicha cooperación es clave en situaciones de pandemias, catástrofes naturales, o bien en la necesidad de proteger espacios comunes de importancia estratégica, como son, por ejemplo, las zonas económicas exclusivas. En consecuencia, la defensa nacional deberá desarrollar y planificar hoy cuáles serán los ámbitos de cooperación internacional más relevantes para incorporarlos en su planificación, pero especialmente para prever el adecuado financiamiento de dichas actividades, en un contexto de prioridades diversas.

D. Principales desafíos

Si la visión de la defensa de Chile está caracterizada por las definiciones anteriormente señaladas, eso involucrará desafíos que conviene prever y anticipar. Entre otros factores, mencionaremos los siguientes:

1. Mantención y retención del talento

Será clave mantener en servicio al personal más capacitado, dada la mayor exigencia en el uso de la fuerza militar, de modo que se tendrán que generar los incentivos adecuados en la retención del talento. Constituye una verdad indesmentible que el verdadero potencial en la era del conocimiento es la calidad y preparación profesional de las personas. En consecuencia, reclutar y mantener el talento en un contexto de escasez de potenciales ingresos se constituirá en un desafío relevante que hay que prever hoy.

En este desafío será relevante tener en consideración:

a. La percepción de la ciudadanía sobre las Fuerzas Armadas, la que será cada vez más cambiante por el impacto de las comunicaciones.
b. Las propias expectativas también sujetas a cambio de los miembros de las Fuerzas Armadas. Esto, por sus mejores expectativas, con mayor flexibilidad en la carrera profesional y en el estilo de vida.
c. La propia disputa en la sociedad por el talento y personal muy especializado. Sobre todo, entre el sector comercial y las propias Fuerzas Armadas, con el histórico desbalance salarial.
d. Un campo de batalla cada vez más tecnológico, el que demandará la necesidad de reclutar personas con habilidades técnicas específicas.
e. El probable impacto de las consecuencias económicas de la crisis impondrá restricciones en el presupuesto, las que afectarán la posibilidad de contar con asesorías especializadas o personal con habilidades específicas necesarias para enfrentar el escenario que se aproxima.

2. Mantención de una adecuada capacidad disuasiva, en capacidades estratégicas, para el mantenimiento de la paz y estabilidad que posibilite el desarrollo y bienestar nacional

La condición de paz que hoy disfruta Chile es en gran medida el resultado de una adecuada capacidad disuasiva defensiva. Si quisiéramos disputar la propuesta anterior, deberíamos imaginarnos qué sería del país sin las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el desafío en este punto será mantener la capacidad disuasiva defensiva del material y plataformas que hoy constituyen la columna vertebral de la defensa nacional, junto al entrenamiento que permite su operación segura, eficaz y efectiva. Ello lleva implícito resolver qué plataformas o capacidades estratégicas son las más adecuadas y rentables de mantener, definir cuáles reforzar y cuáles adquirir, en una mirada de esfuerzo institucional, sinérgico y conjunto de dichas capacidades, para poder ser integradas de mejor forma, optimizando de paso la interoperabilidad necesaria y demandada.

3. Mantener una presencia militar en el territorio como una forma de contribuir a la soberanía efectiva y defensa de los intereses y recursos nacionales

Por muy relevante que sea el probable empleo de la fuerza en cualquier parte del país en su despliegue operacional, ello debe ser equilibrado con un despliegue territorial para el caso nacional. Lo anterior, en función de que un Estado como Chile aún debe asegurar la soberanía efectiva en la totalidad de sus territorios terrestres, marítimos y aéreos. Si el Estado carece de presencia efectiva, la vulnerabilidad estratégica se torna más probable y ello se acrecienta cuando aparecen actores que quieren disputarle al Estado dichos intereses o recursos nacionales. En consecuencia, siendo la soberanía un factor de responsabilidad política, las Fuerzas Armadas, en tanto instituciones vitales del Estado, deben también ser parte de una política que asegure dicha soberanía efectiva, como una fórmula de mejorar la seguridad, desarrollo y

bienestar en la totalidad del territorio. Hoy las amenazas transnacionales precisamente buscan desarrollar sus actividades ilícitas e ilegales en áreas geográficas en que el Estado es débil, o definitivamente está ausente. En otras palabras, el acento debe estar en racionalizar el despliegue territorial con la previsión de empleo de esas fuerzas, en el contexto de poseer capacidad de proyección en donde se requiera. Adicionalmente, debiéramos abordar el control militar de nuestras fronteras terrestres, marítimas y aéreas, ya que dicha actividad no solo es necesaria, sino que será demandada por la población, como ya ocurre en muchos países europeos y sudamericanos.

4. Consolidación del accionar conjunto en los cinco dominios de la guerra

El avance tecnológico y del conocimiento, que hoy se expresa en los conflictos en su carácter tradicional y asimétrico, demandará en los próximos años concebir la defensa nacional con capacidades en las cinco dimensiones de la guerra: terrestre, marítima, aérea, ciberespacio[20] y espacial. La forma en que se desarrollará es una pregunta abierta a la fecha, mas no su imperiosa necesidad de implementarla. Aquí el acento debiera estar centrado, adicionalmente, en la interoperabilidad de los sistemas a adquirir y emplear.

5. Adecuado financiamiento gubernamental para mantener la operacionalidad y disponibilidad del material y personal

Sin un adecuado financiamiento de la defensa nacional, la operacionalidad y disponibilidad del material y personal sufrirán un deterioro que, de acuerdo con la naturaleza de las plataformas y capacidades estratégicas, es muy difícil y complejo recuperar.

20 Hoy, algunos Estados consideran la "guerra informacional", para incluir no solo al ciberespacio, sino que además al dominio del ambiente electromagnético que es distinto (EME).

De allí que mantener las capacidades adquiridas y el adecuado entrenamiento constituirá un desafío adicional en el lapso 2020-2030.

6. No caer en la trampa de la polivalencia

Es muy cierto que las capacidades de la defensa nacional no se agotan con su función principal —como instrumento de fuerza—, por eso pueden y deben colaborar en otras funciones o áreas de misión, como fueron definidas en el último "Libro de la Defensa Nacional" (2017)[21]. Ello no significa que la conceptualización y construcción de capacidades estratégicas deban efectuarse considerando que lo que se adquiere sirva para todo, ya que el riesgo o trampa es construir capacidades que no servirán para lo esencial. Todo indica que la estrategia adecuada es concebir y adquirir capacidades estratégicas para la función principal de defensa y usar dichas capacidades al servicio de las otras áreas, sin desnaturalizar la esencia de la función militar. La polivalencia no es una finalidad, es el resultado de analizar qué capacidades existentes me pueden ser de utilidad en otras áreas. Privilegiar la polivalencia en áreas disímiles nos podría conducir a una trampa de tener capacidades que sirvan para todo, pero que no sean efectivas en nada.

E. Consideraciones finales

El presente texto ha tenido la finalidad de poder vislumbrar el entorno que estamos enfrentando, marcado por la tecnología, la globalización y el cambio climático. Estas fuerzas, entre muchas

21 Ministerio de Defensa de Chile (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Pág. 263. Se hace referencia a las áreas de misión de: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, Seguridad e Intereses Territoriales.

otras, afectarán nuestra seguridad nacional y, particularmente, nuestra defensa nacional. De allí la necesidad de prever escenarios y trabajar con datos cuantitativos sobre la evolución de estos para preparar y construir capacidades militares que razonablemente sean las necesarias para los desafíos del futuro.

Con todo, se requiere visualizar e implementar una defensa nacional más inteligente, simple y robusta. Más inteligente en el gasto militar (eficiente) y construcción de capacidades estratégicas, de acuerdo con los potenciales escenarios de futuro posibles; más simple, respecto de sus procesos y procedimientos, así como de la posibilidad de interoperar conjuntamente a través de una plena integración de los diversos sistemas y plataformas institucionales, y más robusta, respecto de la sinergia de capacidades para lidiar con las diversas misiones y amenazas de futuro, así como por la fuerza física y particularmente moral de sus integrantes.

Para ello, además, se requerirá de líderes militares ágiles, dinámicos y con la capacidad de operar con mucha flexibilidad, en ambientes ambiguos, complejos, inciertos, enfrentando fenómenos disruptivos que pondrán a prueba su carácter, inteligencia y liderazgo. Un aspecto a cautelar será la preparación profesional de la fuerza que requerirá cada vez de soldados con una mayor capacidad profesional. El centro de gravedad de toda modernización, frente al 2030 y a los potenciales futuros conflictos, debe ser abordada con mayor énfasis en el intelecto de los hombres y mujeres que conforman la fuerza, más que en la tecnología a la que tendrán acceso. O a lo menos, si da un salto tecnológico, que este traiga aparejado el impulso correspondiente en el conocimiento y entrenamiento, para obtener así el mayor provecho de los medios puestos a su disposición.

REFLEXIONES SOBRE LA MODERNIZACIÓN Y EL FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE COLOMBIA: VISIÓN 2030[1]

Juan Carlos Pinzón Bueno

✹

Introducción

Colombia cuenta con unas Fuerzas Armadas heroicas, que han mantenido al país en pie incluso en los momentos más oscuros. Entre las décadas de 1980 y 1990, sin apoyo político ni presupuesto, enfrentaron decididamente a la alianza robusta entre los poderosos carteles del narcotráfico y las guerrillas marxistas, que incluso lejos de desparecer con el fin de la Guerra Fría, se convirtieron en unas de las organizaciones armadas irregulares más poderosas del mundo.

A la par de la evolución de la capacidad criminal y violenta de estos grupos, paradójicamente las autoridades políticas disminuyeron el respaldo a las Fuerzas Armadas a niveles críticos, lo que condujo al fraccionamiento del territorio y la toma del control por cuenta de organizaciones guerrilleras y paramilitares aliadas

1 Estas opiniones son personales y no comprometen a la institución ni a las entidades que la conforman.

con el narcotráfico. Veinte años atrás, el mundo observaba a Colombia como una nación que tenía en entredicho su sostenibilidad institucional y en la que sus ciudadanos enfrentaban riesgos críticos contra sus vidas, sus bienes y el goce de sus derechos.

Gracias al apoyo de Estados Unidos, a través del Plan Colombia, las Fuerzas Militares dieron inicio en 1999 a un período de recuperación de sus capacidades, reconstrucción de su despliegue y proyección sobre el territorio, con miras a superar el contexto de Estado fallido que se estaba configurando como resultado del posicionamiento del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

Sobre la base de una inversión robusta para la recomposición de las capacidades operacionales y la cooperación internacional, así como del desarrollo de la organización militar y de la gestión estratégica de la nación, se logró en un período de seis años superar este contexto, pero además se abrieron las puertas hacia la superación definitiva de las amenazas más graves.

Concluida la fase de recuperación de las capacidades de las Fuerzas Armadas, la sociedad colombiana, encabezada por sus empresarios, decidió avanzar hacia una nueva etapa de consolidación y proyección, tanto del pie de fuerza como de las capacidades de la defensa nacional, para así garantizar la estabilización definitiva del país. Este propósito se solventó con un impuesto al patrimonio, el que permitió que los colombianos de mayores ingresos contribuyeran a la consolidación de la seguridad como eje del fortalecimiento social y económico del país.

A partir de 2007, dichos recursos le permitieron a las Fuerzas Armadas dar inicio a un proceso sostenido de transformación y modernización sobre la base de una idea estratégica que se desarrolló de manera adaptativa por 15 años y que definía un horizonte de culminación en 2030. Dicho proceso tenía como objetivo la derrota definitiva de los factores de desestabilización, así como la reconfiguración de la estructura de fuerza para potenciar la defensa nacional y la consolidación de la estabilidad en

un nuevo contexto de control territorial, seguridad y vigencia del imperio de la ley.

Este proceso se desarrolló a partir de acciones concretas en los ámbitos de la planeación y la administración de recursos, el diseño e implementación de herramientas que aumentaran la eficiencia del gasto, así como una mayor comprensión de las capacidades para ser desarrolladas como una estructura flexible con posibilidad de atender áreas de misión diversas.

Con ese fin se redefinió la estructura de gestión estratégica y se modernizó el sistema de planeación de la defensa nacional, otorgándole a las Fuerzas Militares herramientas más ágiles para la sincronización de los procesos de generación de estructura de fuerza, la sostenibilidad del esfuerzo operacional y la efectiva protección de la población, el territorio y los intereses estratégicos de la nación.

Asimismo, se decidió avanzar en el desarrollo de un conglomerado industrial de defensa con miras a la construcción de una base de autonomía estratégica. Dado que la garantía de defensa nacional está determinada por el sostenimiento de esfuerzos de largo aliento, resultaba clave disminuir el riesgo de dependencia de un tercero para la sostenibilidad de algunas capacidades. La pandemia ha dejado enseñanzas claras respecto del suministro de material y equipos estratégicos en un escenario de crisis global desde unidades de producción extranjeras.

También se consideraron acciones decisivas en el ámbito de la profesionalización y especialización del talento humano. Los miembros de las Fuerzas Militares son el eje en torno al cual todos los esfuerzos en términos de capacidades, administración y estrategia se convierten en un ejercicio real de las acciones requeridas para garantizar la defensa nacional de hoy y la proyección adaptativa de la estructura de fuerza frente a desafíos del futuro.

Asimismo, se definió una meticulosa agenda de inserción global, en la que las alianzas estratégicas y la proyección de las Fuerzas Militares, como líderes regionales al servicio de la pro-

fesionalización y modernización de los servicios militares en el hemisferio, jugaban un rol determinante para la construcción de estabilidad y seguridad regional.

Adicionalmente, se optó por un análisis permanente del contexto estratégico y la identificación oportuna de sus transformaciones como clave en la construcción de un aparato de defensa con altos estándares de adaptabilidad, que le garantizara al país ubicarse a la vanguardia de las amenazas y desafíos que demandan la actuación de las Fuerzas Militares.

El desarrollo de estas acciones estratégicas dio lugar a unas capacidades en sintonía con el objetivo trazado. De esta manera, entre 2006 y 2015, primero como viceministro y después como ministro de Defensa Nacional, lideré el proceso de definición de un plan de inversiones de cerca de 8.000 millones de dólares destinado al desarrollo de capacidades estratégicas, de operaciones especiales, inteligencia, control territorial, movilidad, comunicaciones, capacidades no cinéticas y bienestar de la tropa.

Estas acciones dieron lugar al debilitamiento significativo de las principales amenazas y factores generadores de inestabilidad entre 2007 y 2010. Posteriormente, entre 2011 y 2015 se logró el deterioro estructural de grupos armados ilegales, bandas criminales, redes de apoyo y fuentes de financiación. Así es como las Fuerzas Armadas, con el apoyo sostenido de los gobiernos desde 1998, alcanzaron una indiscutible legitimidad entre la ciudadanía y el respaldo de socios estratégicos como Estados Unidos, logrando materializar los objetivos estratégicos trazados en 2007 respecto de la construcción de condiciones de estabilidad.

Decisiones políticas posteriores, dirigidas a garantizar la firma de un acuerdo de paz con una de las organizaciones ilegales más grandes del país, terminaron por ralentizar este proceso de transformación y adaptación permanente que se desarrolló a lo largo de tres lustros, enfrentando a Colombia en la actualidad a un nuevo reto de comprensión de los retos y amenazas que le permita volverse a poner a la vanguardia de los factores de riesgo

y estar en capacidad de materializar la visión de defensa nacional definida para 2030.

1. Adaptación, transformación y modernización de las Fuerzas Militares en Colombia

El fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Militares en Colombia es la respuesta a un proceso de más de 15 años, el cual ha llevado a una transformación definitiva de la Nación. Esta transformación está basada en la recuperación del control del territorio, la promoción del imperio de la ley y la protección de la vida y bienes de los ciudadanos. A su vez, se refleja en más oportunidades, el desarrollo del conjunto del aparato institucional y un liderazgo regional en la construcción de estabilidad y la promoción de la seguridad.

Colombia asumió el reto de superar las circunstancias adversas que vivía a finales de la década de 1990, tomando el reconocimiento de la legitimidad del Estado como la columna vertebral de la protección de la vida y derechos de los ciudadanos. Para lograr sobreponerse a este desafío nacional, se decidió fortalecer a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, dado su rol de protectores de los derechos e integridad de los ciudadanos y, en muchos casos, como facilitadores de la relación con el Estado en las diversas esferas.

Durante el período 2000-2008, la sociedad colombiana puso en marcha una primera etapa de transformación de las Fuerzas Armadas, que empezó con las inversiones y modernización institucional en el marco del Plan Colombia y terminó con el programa de desarrollo de capacidades más ambicioso en tres décadas, cuando una inversión de 5,5 billones de dólares proyectó una estructura de fuerza en un horizonte de 30 años.

Después de ocho años de una ofensiva sostenida y exitosa, las Fuerzas Militares alcanzaron su máxima madurez, logrando la

recuperación progresiva del control territorial, el restablecimiento del dinamismo económico del país y el surgimiento de un sentimiento general de confianza entre los habitantes en todo el territorio nacional.

Desde el año 2009, las tendencias positivas en la evolución del enfrentamiento armado y la lucha contra la criminalidad presentaron un punto de inflexión. Si bien esto no significó un retroceso hacia las condiciones de principio del siglo XXI, entre el 2009 y 2011 las organizaciones armadas ilegales y las bandas criminales armadas se dedicaron al uso del terrorismo, los artefactos explosivos improvisados, la violencia selectiva y la coerción social y económica en las áreas donde aún conservaban presencia (cerca del 10% del territorio nacional), para frenar el debilitamiento sostenido que ponía en riesgo su supervivencia[2].

Lo que no cedió fue el compromiso de la sociedad y el esfuerzo estatal con su derrota definitiva. En 2010 se refrendó la voluntad nacional de impulsar el país hacia un nuevo nivel de modernidad y desarrollo en todas las dimensiones, en el que la seguridad y la estabilidad representaban la base fundamental de la materialización de un país con prosperidad para todos sus ciudadanos.

Por ello, como ministro de Defensa en el año 2011, sobre la base de los principios de ética, disciplina e innovación, y a partir de una visión estratégica enfocada en la derrota de las amenazas vigentes y la transformación de las Fuerzas Armadas para los retos del futuro, puse en marcha un proceso de revisión que dio lugar a una estrategia de seguridad integral.

Esta estrategia respondió a los desafíos que el terrorismo y el crimen imponían a la seguridad de los ciudadanos, mientras también se avanzó en la garantía de la defensa de la soberanía nacional. Con ese fin, se enfocó en la desarticulación definitiva de las organizaciones al margen de la ley, la irreversible conquis-

2 Ministerio de Defensa Nacional. *Visión Estratégica del Sector de Seguridad y Defensa Nacional.* (Bogotá: 2015), 7-8.

ta de la seguridad y la salvaguarda de la integridad territorial; condiciones que eran necesarias para consolidar un camino de prosperidad y desarrollo de Colombia.

Esto dio lugar a la definición de la ruta hacia un estado final deseado para Colombia en 2030, que se representó en tres hitos temporales fundamentales para la materialización de la estabilidad y la prosperidad:

1. *Presente:* Desmantelamiento de actores y factores generadores de violencia y de sus medios de supervivencia. Generación de capacidades disuasivas creíbles para amenazas externas.
2. *Transición:* Consolidación del control territorial, del imperio de la ley y del despliegue institucional para la superación definitiva de las economías criminales; la consolidación del monopolio de las armas y el cierre de espacio a estructuras ilegales; despliegue de capacidades preventivas y disuasivas de defensa de la soberanía y la integridad territorial.
3. *Futuro:* Superación definitiva de los factores de riesgo interno y proyección de capacidades de seguridad pública. Consolidación de las capacidades defensivas y del rol de Colombia como líder en la construcción de estabilidad y seguridad regional[3].

Con esa definición del horizonte estratégico y para asegurar que la hoja de ruta siempre se mantuviera con la brújula apuntando a su destino, el sector defensa y seguridad instaló un proceso de transformación y futuro dinámico basado en la planeación por capacidades, un modelo de sostenibilidad y eficiencia del gasto, la revisión estratégica e institucional periódica y la promoción de alianzas estratégicas, como herramientas para una adaptación oportuna a los desafíos de la gestión de la seguridad y la defensa.

No estábamos equivocados, los planes Espada de Honor I y II —resultantes de la articulación de estas herramientas— per-

3 Ministerio de Defensa Nacional. *Visión Estratégica del Sector de Seguridad y Defensa Nacional.* (Bogotá: 2015), 11.

mitieron alcanzar en 2015 el mejor ambiente de seguridad en al menos 30 años, dando cuerpo a una parte importante del hito de corto plazo, y sentando las bases para avanzar sobre los siguientes.

2. Proceso de transformación de las Fuerzas Militares

Con el fin de emprender el camino hacia el estado final deseado para Colombia en 2030 desde la visión del sector seguridad y defensa, el Ministerio de Defensa Nacional puso en marcha un proceso que integraba el esfuerzo de las autoridades civiles del Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea, la Policía Nacional, las instituciones sectoriales de apoyo a la misión militar-policial y el holding de empresas del sector.

El proceso de Transformación y Futuro se trazó como objetivo estratégico el desarrollo de unas Fuerzas Militares con la capacidad de anticipar los retos y contar con la estructura de fuerza necesaria para enfrentarlos. Este buscaba dar respuesta a tres retos clave: definir el futuro de las Fuerzas Militares para responder a una nueva configuración de las amenazas sobre la base de los logros consolidados en materia de seguridad y defensa; armonizar las necesidades actuales y futuras en seguridad y defensa con los recursos y presupuestos sostenibles, y establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente.

La transformación fue planteada en tres etapas de ejecución. La primera, enfocada en la aceleración de la victoria con un horizonte de 1 a 5 años cuyo enfoque es el de completar y sostener las capacidades para derrotar a las organizaciones terroristas y las bandas criminales activas en el país. De conformidad con lo anterior, se hizo énfasis en el fortalecimiento estratégico para disuadir y, si era el caso, enfrentar las amenazas a la integridad territorial y la soberanía.

La segunda etapa contempla el período de transición, con un horizonte temporal de 5 a 10 años. El lineamiento estratégico para esta etapa consistía en el desarrollo de un modelo de fuerza para la transición orientado a consolidar la paz. En este sentido, se identificó el fortalecimiento del pie de fuerza y de la cobertura territorial como un elemento base de la consolidación de la seguridad y el cierre de espacios para las economías criminales. También el aporte de las FF.AA. al desarrollo de zonas periféricas, la protección de activos estratégicos y recursos naturales, así como su disponibilidad para el apoyo en la atención de emergencias y desastres naturales. Asimismo, el reforzamiento de las capacidades defensivas enfocadas en el cierre de espacios vulnerables sobre áreas de frontera, la garantía del control marítimo y aéreo, sumado al desarrollo de capacidades disuasivas robustas.

La tercera etapa, que contemplaba un horizonte de más de 10 años, estableció que el modelo de Fuerzas Armadas 2030 sería el punto de llegada final de la transformación de las Fuerzas Militares, de modo que pudieran cumplir con dos condiciones fundamentales respecto de su alcance: el empleo de la fuerza para disuadir y responder al surgimiento de nuevas amenazas de carácter estratégico en el ámbito interno y lograr una postura estratégica defensiva con capacidad de proyección[4].

El proceso de transformación incluyó desde su inicio el desarrollo doctrinario del concepto estratégico conjunto, coordinado e interagencial, considerado por el sector seguridad y defensa nacional como la fórmula clave para el control del territorio, la derrota de las amenazas y la construcción de estabilidad.

Este concepto estratégico prevé la integración de las Fuerzas Militares en el cumplimiento conjunto de la misión, incluso llevándolo al nivel de estructuras, como las Fuerzas de Tarea Conjunta. Asimismo, contempla la coordinación militar-policial como clave para hacer valer el imperio de la ley, el control de

4 Ministerio de Defensa Nacional. *Transformación y Futuro de la Fuerza Pública.* (Bogotá: 2015.), 55.

territorio y la desarticulación de las estructuras criminales y terroristas. Finalmente, la articulación de la estrategia de seguridad y los planes de otras agencias del Estado para desplegar una oferta estatal integral en el marco de una acción interagencial. Todo lo anterior, con miras de garantizar la protección de la población, la estabilización de los territorios y la integración a la dinámica nacional de las zonas más vulnerables a las organizaciones ilegales.

3. Las Fuerzas Militares de Colombia en el marco de la visión 2030

En el marco del proceso de Transformación y Futuro se definió que cualquier modelo de fuerza hacia el horizonte 2030 debería cumplir con tres principios: adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad. Dicho modelo sugiere mantener la capacidad para responder al espectro completo de misiones (desde la seguridad ciudadana hasta la defensa externa), haciendo énfasis en la armonización de estructuras de fuerzas y capacidades con las perspectivas de evolución del escenario estratégico y las necesidades de los colombianos.

A partir de lo anterior, se definió que las Fuerzas Militares en 2030 deben desarrollar las capacidades necesarias para garantizar el control del Estado sobre la totalidad del territorio nacional, la seguridad de sus recursos naturales y la protección de los derechos de los ciudadanos, además de disuadir cualquier agresión externa y resistirla de forma decisiva en caso de que llegue a producirse.

Asimismo, contar con las capacidades para enfrentar de manera exitosa una crisis de seguridad interna y otra de defensa externa en un teatro fronterizo específico, que potencialmente se produzca de manera simultánea.

Finalmente, desarrollar capacidades para responder a misiones de carácter no principal, pero de gran relevancia para las Fuerzas

Armadas y el país, como son la contribución al desarrollo de la Nación, la cooperación en seguridad regional e internacional, la gestión del riesgo y atención de desastres, y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Todo lo anterior, bajo criterios de eficacia y eficiencia, asegurando la garantía de la seguridad y la defensa de los ciudadanos en tiempos de restricciones presupuestales y frente a un abanico de amenazas y riesgos de naturaleza cambiante.

El desarrollo del modelo de Fuerzas Militares definido se contempla en el marco de siete de las ocho áreas misionales del sector defensa y seguridad: defensa nacional; seguridad pública; cooperación internacional y diplomacia para la defensa y la seguridad; gestión y apoyo institucional; contribución a la gestión del riesgo de desastres; contribución a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y contribución al desarrollo del país.

Si bien en Colombia el rol de las Fuerzas Militares está enfocado en misiones relacionadas con el control territorial, la seguridad de fronteras, la defensa externa y el desarrollo de misiones internacionales de paz y estabilización, la naturaleza de nuestro contexto particular y del sistema de seguridad y defensa nacional con el cual se atienden los desafíos que de este se derivan, estas también pueden verse involucradas en apoyo a misiones de seguridad interna, de lucha contra el crimen transnacional organizado y de asistencia humanitaria.

4. Desafíos para el desarrollo de la visión 2030 de las Fuerzas Militares en un contexto cambiante

El panorama de desafíos que enfrenta Colombia en el campo de la defensa no difiere de aquellos que tiene la región y el globo. El mundo se mueve rápidamente hacia una revaloración de las influencias regionales y extrarregionales, afrontando el blindaje

territorial en medio de la crisis del multilateralismo y de una geopolítica caótica.

El sistema internacional está siendo puesto a prueba por cuenta de la desestimación de herramientas como las alianzas y los mecanismos de diálogo y de cooperación, los cuales son clave para la gestión de factores críticos con potencialidad de evolucionar en conflictos. En un escenario con relaciones caracterizadas por la distancia y la desconfianza, en que se debilita el intercambio de información, la acción coordinada y la unión de esfuerzos para la construcción de paz, los factores de riesgo se incrementan, aumentando la inestabilidad y obligando a las naciones a tomar acciones individuales con miras a resolver oportuna y efectivamente su dilema de seguridad.

Sumado a ese marco general global, en la región se aprecia el surgimiento de escenarios internos caóticos, tanto a nivel nacional como local. En estos, el fortalecimiento de regímenes populistas asociados al crimen transnacional, que son proclives al uso de actores subordinados y al desarrollo de conflictos de cuarta generación para sostener su poder y debilitar las democracias rivales, representan núcleos de tensión para la seguridad internacional.

En este frente juegan un rol determinante la aparición de actores extrarregionales como dinamizadores de la inestabilidad regional y local, así como la distracción de los aliados históricos de la defensa de los valores liberales, la democracia y el desarrollo. Esta mezcla de dinámicas, intereses y posturas tiene en medio, como grandes beneficiarios, a grupos terroristas y de crimen organizado que se fortalecen con capacidades no convencionales y la explotación de espacios grises.

El pulso geopolítico en la región ha traído consigo una mayor dinámica de inserción de riesgos derivados del uso de las tecnologías de la información, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías. Un ejemplo de esto es la proyección del dominio ciberespacial como un campo de combate abierto, en el cual se

desarrollan operaciones de inteligencia estratégica, táctica y operacional, además de operaciones de información dirigidas a la desestabilización de los sistemas políticos y sociales de naciones rivales y el quebrantamiento de la moral del contrincante.

A la presión externa se suma la crisis en la legitimidad de los Estados debido a factores diversos, como el robustecimiento sostenido del crimen organizado, el debilitamiento institucional generado por la corrupción y la poca efectividad en la gestión estatal, la crisis social generada por la pandemia y una desconexión cada vez más evidente entre ciudadanos e instituciones.

Asociado normalmente con asuntos de seguridad y lucha contra el delito transnacional organizado, el crecimiento de las redes de crimen más allá de las fronteras ha transformado a las organizaciones armadas en verdaderas amenazas a la soberanía, la integridad territorial y la supervivencia del Estado. Su uso como actores subordinados no solo les otorga la habilidad de ser herramientas de debilitamiento de las capacidades diseñadas con base en hipótesis convencionales y de captura de territorios para su control, sino que a través de la erosión social, económica e institucional que infligen gravemente, pues resultan ser instrumentos para el socavamiento de las bases de la democracia, aumentando la capacidad de daño de un sistema rival extranjero.

La defensa nacional tiene en el debilitamiento institucional generado por la corrupción y la poca efectividad en la gestión uno de sus enemigos más poderosos, pero a su vez menos visibles. La protección de una nación es una función poco valorada en tiempos de paz y estabilidad, razón por la cual la discusión pública sobre presupuestos, inversiones, normas, roles y misiones enfrenta dificultades extraordinarias en un ambiente de desconfianza estructural entre instituciones y ciudadanos.

Sumado a lo anterior, el déficit de profesionalización, así como el debilitamiento de reglas y doctrina que resulten en comportamientos de los funcionarios de la defensa que atenten contra las libertades o sugieran comportamientos inmorales y corruptos,

se convierten en factores internos de debilitamiento de la posibilidad de respuesta frente a desafíos que demandan la cohesión nacional, generando grietas que facilitan la actuación de sistemas rivales con miras a la fractura nacional e institucional.

Cualquier sistema rival valoraría de manera significativa el descuido de estos factores de riesgo dada la proyección que ofrece para el debilitamiento de las capacidades, la posibilidad de respuesta efectiva y la disminución de la fuerza de adaptación para pasar de un contexto de estabilidad a uno de conflicto.

La crisis social generada por la pandemia y la desconexión entre ciudadanos e instituciones son elementos que aportan dificultades a lo anteriormente señalado. En un momento en el cual la defensa nacional requiere procesos de adaptación tecnológica, infraestructura, organización y de capital humano profundos que demandan presupuestos no despreciables por cuenta de la transformación y la reconfiguración de la naturaleza de los conflictos, el ciudadano aprecia necesidades que considera más urgentes por resolver.

Durante los últimos 40 años, en Latinoamérica se ha dado un proceso sostenido de profesionalización e incorporación de los principios democráticos en los cuerpos militares, que en algunos países ha permitido la ampliación de la actuación a campos de acción no relacionados con los asuntos de defensa o seguridad. En este frente, la necesidad de incorporar a las Fuerzas Militares en dispositivos de respuesta frente a crisis humanitarias, atención de emergencias o desastres naturales, representa en paralelo una oportunidad y un desafío para la legitimidad y el profesionalismo de las fuerzas, dado el aumento del riesgo de su uso politizado y la pérdida de cohesión con los ciudadanos.

Los elementos anteriores también son asuntos determinantes para el desarrollo de capacidades de defensa efectivas en la promoción de la seguridad regional y la defensa de la nación colombiana. Sin embargo, Colombia sigue enfrentando asuntos muy particulares que requieren un plan sostenido de conservación y

proyección de una estructura de defensa nacional con capacidad de sortear un período colmado de riesgos, y un alto potencial de conflictividad debe observarse desde el estado de las capacidades actuales, así como de las exigencias surgidas de la combinación de factores, actores y elementos disruptivos que pueden anular su desempeño exitoso.

El escenario posterior a los acuerdos de paz firmados con el grupo terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) está caracterizado por una dispersión territorial fragmentada de retaguardias y disidencias, con vocación de aprovechamiento de las economías ilícitas y el control social y armado de los territorios donde estas se desarrollan. En Colombia, este es un asunto que supera el ámbito de la seguridad, dadas las particularidades geográficas en las que se presenta, las características de los métodos y de la violencia que estas organizaciones ejercen, así como las fortalezas que les ofrecen los santuarios transfronterizos desde donde se proyectan.

El país también tiene latentes desafíos reales frente a la salvaguarda de su soberanía e integridad territorial más allá de los ya identificados anteriormente en relación con el delito transnacional organizado. Tanto en el mar Caribe en los límites con Nicaragua como a lo largo de la frontera con Venezuela se estructuran amenazas con potencial real de afectación para el país.

Colombia es un país con riquezas naturales considerables. Su capital hídrico, la magnitud de su biodiversidad y sus reservas de minerales preciosos, energéticos e industriales hacen del país un objetivo apetecible en la dinámica actual en la que potencias extrarregionales buscan nuevas fuentes de recursos primarios.

De la misma forma, los activos estratégicos de la nación representan elementos clave a la hora de definir una visión de defensa nacional de futuro mediano. Durante los últimos 20 años, el país ha impulsado su crecimiento y el bienestar de sus ciudadanos a partir del desarrollo de un conjunto de infraestructuras de transporte y comercio, unidades industriales y de generación energé-

tica, así como de comunicaciones, los cuales constituyen la base del desarrollo para los siguientes 20 años de la nación.

Por otro lado, están los desafíos relacionados con el cambio climático. Para 2030 se estima que Colombia sufrirá una afectación de al menos el 2,2% del PIB por cuenta de inundaciones, la afectación del 44,8% de la infraestructura vial ubicada sobre la Costa Caribe, una aceleración de fenómenos como la erosión y la desertificación, la afectación del 50% del territorio nacional por cuenta de la transformación del régimen de lluvias, entre otros preocupantes efectos[5].

En la respuesta frente a retos derivados del cambio climático y los desastres naturales, está demostrado que la estructura organizacional, el despliegue, la doctrina y las aptitudes para la gestión de crisis de manera inmediata de las Fuerzas Militares las convierte en un actor clave para la gestión de asuntos humanitarios.

El 2020 ha llegado con la crisis covid-19 dejando en evidencia otro frente de acción en este sentido. Siendo la pandemia un asunto que ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones civiles, demandando un esfuerzo logístico, de asistencia humanitaria y de control extraordinario, las Fuerzas Militares se han visto enfrentadas a desafíos amplios de sostenibilidad de sus capacidades para el apoyo a la respuesta gubernamental para la atención de las necesidades surgidas y la mitigación de los impactos causados.

Estos dos asuntos permiten anticipar la necesidad del Estado de contar con Fuerzas Militares que tengan capacidad de generación de respuestas ágiles frente a afectaciones que pongan en riesgo el funcionamiento económico y el desarrollo del país, con el fin de disminuir sus impactos en la estabilidad y la seguridad nacional.

5 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Impacto del cambio climático en Colombia.* Ministerio del Medio Ambiente (2020) En: https://www.minambiente.gov.co/index.php/cambio-climatico/que-es-cambio-climatico/impacto-del-cambio-climatico-en-colombia

Finalmente, el país aún enfrenta retos de integración territorial, cobertura de áreas periféricas y despliegue de oferta estatal ampliada. Las Fuerzas Militares en Colombia han jugado un rol determinante en este sentido, dada su participación como impulsoras del desarrollo en algunas de esas áreas o catalizadoras de la oferta estatal civil para las comunidades que habitan esos territorios. La presencia activa y efectiva del aparato de defensa en zonas periféricas constituye acciones clave de prevención, protección y control.

La interconexión territorial y el control soberano del territorio también juegan un rol clave. No solo en lo que concierne al apoyo de la construcción de legitimidad del Estado y la reiteración del concepto de nación que cohesiona un país, sino también como acción preventiva de actores subordinados criminales que pueden ser usados por gobiernos hostiles y organizaciones transnacionales de crimen.

La Constitución colombiana otorga a las Fuerzas Militares la misión de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional. Este marco de actuación comprende la atención de diversas fuentes de riesgo y el requerimiento de apoyo desde instituciones de diversa naturaleza para robustecer la capacidad de respuesta frente a las necesidades de los ciudadanos. Esto hace de las Fuerzas Militares colombianas instituciones especiales, que lejos de cualquier señalamiento de intromisión en los asuntos civiles, representan un seguro para la sociedad en momentos de crisis o necesidad.

El sector defensa en Colombia ha dado respuesta oportuna el anterior panorama a lo largo de los últimos 20 años, con la excepción de la pandemia, un factor sobreviniente que puso a prueba la flexibilidad y adaptabilidad del Estado a situaciones críticas. Esto le permitió mantenerse a la vanguardia de retos, amenazas y desafíos durante casi 15 años.

Dicha habilidad le permitió desarrollar capacidades que llegaron a ser modelo global para el ejercicio de funciones en el

marco de áreas misionales, como la defensa, la seguridad pública, el apoyo al desarrollo, la atención de emergencias o la protección de recursos. Asimismo, condujo a las Fuerzas Militares a estándares de gestión modelo, abriéndoles las puertas para ser un referente regional de trabajo exitoso y un socio confiable para adelantar programas de profesionalización y modernización en países aliados en el hemisferio, o para participar en intercambios y ejercicios de interoperabilidad con aliados extrarregionales.

No obstante, una lectura errada del gobierno nacional frente a la evolución del contexto estratégico una vez firmados los acuerdos de La Habana, hicieron que las Fuerzas Militares entraran en una ralentización de su dinámica adaptativa, que obliga tanto al gobierno actual como a los gobiernos futuros a retomar la senda que conduce a revitalizar la fuerza de adaptación y transformación alcanzada hacia 2015.

Con este fin es necesario desarrollar acciones puntuales en los ámbitos de la gestión de la defensa, la investigación y el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de las capacidades y la diplomacia para la seguridad. Asimismo, desarrollar una estrategia que permita dar respuesta simultánea a los diferentes desafíos que enfrenta la nación con base en principios de sostenibilidad, flexibilidad y adaptabilidad.

4.1 Gestión de la defensa

En ese sentido, el primer campo de actuación que debe abordarse es el de la gestión de la defensa nacional. En este campo desempeñan un papel clave la administración eficiente de los recursos y la visión conjunta, con lo cual se pueden desarrollar herramientas que permitan hacer de las restricciones fiscales un factor de riesgo controlado para el sostenimiento de las capacidades y las operaciones.

Lo anterior también es clave para la protección de la legitimidad institucional y la promoción de la cohesión nacional en torno las Fuerzas Militares y su rol como defensores de la nación.

Para 2030, las instituciones encargadas de garantizar la defensa nacional deben haber desarrollado mecanismos de gestión que pongan en los niveles más altos la transparencia de la administración, la lucha contra la corrupción y el cumplimiento de la ley. Asimismo, deben asegurar que su cuerpo doctrinal permita conservar y potenciar su profesionalismo en el desarrollo de la misión y la protección de los valores democráticos, teniendo en cuenta que la inevitable actuación en contextos donde se mezclan dinámicas políticas internas aumenta el riesgo de ruptura con una parte de la sociedad.

4.2 Nuevas tecnologías

Con la incidencia creciente de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial (internet de las cosas, *big data*, inteligencia artificial, computación en la nube, entre otras), la gestión de defensa debe hacer un esfuerzo importante en una estructuración adecuada del capital humano que la compone, asegurando que este tenga la formación adecuada para el uso y aprovechamiento de las nuevas herramientas que aumentan el éxito en el cumplimiento de la misión.

Esto no solo es relevante para superar un escenario de obsolescencia e inmovilidad, sino también para garantizar la posibilidad de generar capacidades de interoperabilidad que permitan aprovechar la cooperación de alianzas y potencias militares aliadas, así como el desarrollo de factores de autonomía estratégica que motiven el relacionamiento para la promoción de la seguridad internacional.

4.3 Leyes, moral y bienestar

También es de la mayor importancia la adecuación de los marcos jurídicos de actuación militar y los sistemas de justicia, con el fin de brindarle seguridad jurídica a los miembros de las Fuerzas Armadas. Uno de los factores de debilitamiento más grande

para la acción preventiva y la construcción de estabilidad que enfrentan los cuerpos armados del Estado es la persistencia de un marco normativo que no consulta la realidad de las amenazas, las particularidades entre misión y contexto, así como la naturaleza del servicio y sus particularidades. No avanzar en ese sentido será brindar una ventaja estratégica para los sistemas rivales y aumentar el riesgo de pérdida de legitimidad entre los ciudadanos, como resultado de los obstáculos para la actuación o los encauzamientos contra miembros de las Fuerzas Armadas.

Otro aspecto en el que hay que realizar acciones concretas es el bienestar y la moral de la tropa. La vida militar representa un oficio de dedicación exclusiva, permanente y del mayor alto riesgo. Por tal razón, los gobiernos y la sociedad deben garantizar la existencia y persistencia de sistemas de incentivos que permitan convocar a los mejores ciudadanos al servicio, impulsar su formación y avance en la carrera, así como brindar la seguridad laboral y familiar que exige su compromiso permanente en el cumplimiento de la misión.

4.4 Inversión en equipos

Respecto del sostenimiento y desarrollo de capacidades, Colombia debe desarrollar un ambicioso plan de fortalecimiento de sus capacidades estratégicas. Como ministro de Defensa, en 2012 puse en marcha el último de estos programas por cerca de 2,5 billones de dólares, con el cual se inició la modernización de aeronaves, unidades a flote, vehículos de combate, inteligencia, comunicaciones, ingenieros, entre otros. Este programa debe adelantarse bajo tres premisas clave: la atención en el cumplimiento de los ciclos de vida del equipamiento, la estructuración equilibrada de las capacidades y la rápida transformación de la tecnología utilizada en las operaciones militares.

Frente a la última, es innegable el reto tecnológico que significa la incorporación de unidades autónomamente tripuladas, sensores y dispositivos de guerra electrónicos en las áreas de ca-

pacidades con miras a hacer efectivas las tareas de prevención, disuasión, defensa y debilitamiento de sistemas rivales. También, el desarrollo de instrumentos que aprovechen las particularidades del dominio espacial colombiano, con características muy particulares, como la órbita geoestacionaria, que representa una ventaja estratégica que debe ser aprovechada para la protección de la nación.

4.5 Defensa y control territorial

La defensa de la soberanía territorial y marítima también exige una proyección robusta. Estos ámbitos están permanentemente atacados por el crimen transnacional organizado y la presencia de agentes extranjeros, usufructuando los recursos naturales. Asimismo, se enfrentan hipótesis reales de conflicto por intereses foráneos sobre la soberanía nacional. La histórica postura colombiana defensiva-disuasiva debe garantizarse con base en capacidades estratégicas para la defensa nacional, que disminuyan al mínimo posible la probabilidad de una agresión extranjera y cierren el espacio al uso abusivo del territorio. Esto representa un aporte fundamental a la estabilidad regional.

La anticipación, la vigilancia y la protección son otros elementos determinantes del cumplimiento exitoso de la función de defensa. Por tal razón, el desarrollo continuo de las capacidades para el cumplimiento de tareas de inteligencia técnica, la consolidación de programas de inteligencia estratégica y la generación de plataformas seguras y autónomas de comunicación resultan definitivas. En el mundo que vivimos, la gestión y administración de información estratégica y la profundidad de la inteligencia hacen la diferencia en la conservación de la ventaja estratégica y una innovación oportuna frente a las ventajas del sistema rival.

Dentro del sistema de capacidades nacional también debe ponerse atención sobre aquellas que permitan garantizar una atención oportuna de emergencias y desastres naturales, así como apoyar el desarrollo de regiones con menor presencia estatal y

desconectadas de los principales centros poblados o cabeceras municipales. Estos dos elementos representan un esfuerzo que no es opcional como quedó evidenciado en la descripción de los elementos que caracterizan el contexto nacional.

En el caso de Colombia, como lo he señalado anteriormente, el aporte de las Fuerzas Militares y el aparato de defensa al control del territorio no solo es una necesidad estratégica, sino un mandato constitucional. En ese sentido, la visión de defensa para las próximas dos décadas tiene como elemento clave el cierre de espacios para el surgimiento de organizaciones armadas y terroristas, así como la negación al crimen trasnacional del uso abusivo del territorio nacional para la articulación de las redes internacionales del delito.

En este campo, juegan un rol importante las actividades de la Armada Nacional en el cierre de los mares y las redes fluviales para el tráfico de narcóticos, la protección del espacio aéreo por parte de la Fuerza Aérea y sus coordinaciones con países vecinos para el bloqueo a rutas de tráfico, la ocupación territorial propiamente dicha por el Ejército y una estructuración novedosa de la acción coordinada con la Policía Nacional. Asimismo, la explotación de las capacidades de inteligencia estratégica para desarrollar acciones preventivas, desmantelar redes y organizaciones, así como poner en marcha una iniciativa contra el lavado de activos que profundice su debilitamiento.

El control territorial también debe enfocarse en la protección de los recursos naturales y de los activos estratégicos de la nación. Estas dos representan tareas fundamentales para garantizar el bienestar de los ciudadanos y asegurar el desarrollo sostenido y sostenible de la nación.

4.6 Ciberespacio e I+D

El siguiente elemento que la visión de defensa 2030 para Colombia debe desarrollar es la protección y explotación del dominio ciberespacial. Este representa el campo de actuación más re-

tador del momento, dado que no solo se refiere a la comprensión de los desafíos que se enfrentan en el espacio cibernético, sino por los requerimientos particulares que implica del desarrollo de una capacidad de anticipación, protección y explotación en este.

En ese sentido, resulta evidente la necesidad de mantener una capacidad de ciberdefensa y ciberseguridad lo suficientemente robusta y equilibrada para disminuir al mínimo el posible riesgo de afectación de sistemas rivales. Peligro que comienza en la pérdida del secreto y la ventaja estratégica, y se extiende hacia la inutilización de materiales y equipos, la desactivación de los sistemas de soporte y la generación de inestabilidad interna.

Sobre esta materia, es clave reconocer que el volumen de los ciberataques se ha incrementado a partir de su automatización. En este sentido, el objetivo de neutralizar el 100% de las amenazas no es una meta realista, por lo que los esfuerzos deben estar en la mayor rapidez en su identificación y en una revisión permanente de los diferentes sistemas de las FF.AA. para reducir las vulnerabilidades al mínimo.

Como es evidente, la acción en este aspecto demanda la formación de capital humano en dos dimensiones. La primera, el entrenamiento y actualización permanente de los miembros de las fuerzas en cómo identificar las modalidades de cibercrimen que involucran la ingeniería social y así minimizar el riesgo de afectaciones. Después de todo, la cadena es tan fuerte como el más débil de sus eslabones.

La segunda, la formación de capital humano especializado que logre bridarle a las FF.AA. la capacidad de adaptación veloz y desarrollo lo suficientemente robusta frente a la dinámica que en este sentido tienen los sistemas rivales y el dominio ciberespacial en general. Dado lo anterior, este capital humano no solo debe estar enfocado en el reconocimiento y respuesta oportuna de amenazas y factores de riesgo, sino que debe ser capaz de emplear las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial, en particular

el *big data* y la inteligencia artificial para ponerlas al servicio de la ciberseguridad y ciberdefensa.

Encadenado a lo anterior, una nación que quiere ser protagonista y sacar provecho de las nuevas tecnologías debe incorporar en su visión de defensa nacional una apuesta por la investigación y el desarrollo. La construcción de autonomía en el desarrollo de herramientas y capacidades estratégicas cada día toma mayor relevancia en la sociedad de la información. Con la proliferación de herramientas de captura de datos, como el internet de las cosas, la ejecución de los servicios en el área de la defensa nacional y en la guerra misma, dejan al descubierto el secreto estratégico de la misión.

En tal sentido, los países tendrán que apostar más por el desarrollo de herramientas propias y así mantener algún control sobre su desempeño. En el peor de los casos, de no lograr desarrollar esos instrumentos, diseñar sistemas de adquisición de bienes y servicios que tengan la capacidad de mitigar en alguna medida esos riesgos.

Sistemas de información, sistemas de comunicación, sensores, centros de comando y control, instrumentos propios de generación de datos y algoritmos de inteligencia artificial son algunas de las cosas que las fuerzas militares y centros de excelencia académica y tecnológica deberán empezar a desarrollar en el transcurso de los próximos 10 años y por las décadas siguientes.

Sin embargo, el trabajo en investigación y desarrollo no se circunscribe al campo de las tecnologías de la información, la inteligencia y el análisis de datos. Hemos señalado la importancia de sacar un mayor provecho de las capacidades a través de diseños modulares y la utilización de herramientas de gestión eficiente. Sumado a esto, es importante resaltar que en este aspecto un continuo desarrollo táctico y operacional asociados a nuevas tecnologías y herramientas resulta clave. Un ejemplo de esto es la generación de herramientas para la destrucción de cultivos ilícitos que superen el uso intensivo de efectivos militares en esta actividad.

Asimismo, la aplicación de esfuerzos en este campo se extiende a la identificación de fuentes energéticas alternativas, investigaciones médicas, entre muchos otros campos que, al relacionarse con la misionalidad de la defensa, brindarán una línea de desarrollo para la nación.

Para el sector defensa y seguridad en Colombia, la modernización y transformación tienen en la cooperación internacional una herramienta clave, pero no suficiente para su éxito. Esta es observada como un instrumento de diálogo estratégico, en el cual el país comparte con sus socios elementos propios de la gestión de la seguridad y la defensa con el fin de construir un contexto de seguridad internacional estable, seguro y en paz. Para el sector defensa y seguridad, la diplomacia para la seguridad es una estrategia determinante del mantenimiento de altos estándares de profesionalización de la fuerza, proyección regional pacífica y garantía de la postura defensiva-disuasiva.

4.7 Presencia internacional

Entre 2007 y 2015, el sector defensa y seguridad en Colombia desarrolló una estrategia de diplomacia de la seguridad enfocado en la construcción de estabilidad regional y, a la vez, llevó a cabo una capacidad real de anticipación frente a potenciales amenazas externas o la evolución de fenómenos con impacto interno. Esta estrategia también fue definida con el objetivo de aprovechar el profesionalismo alcanzado por las Fuerzas Armadas para un relacionamiento global más dinámico que potenciara sus estándares y le garantizará capacidades interoperacionales con potencias militares de nivel global.

Esta estrategia tuvo acciones en diferentes niveles. Aprovechando el grado de profesionalismo y la experiencia operacional, las FF.AA. de Colombia se convirtieron en socios estratégicos de Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido en programas de entrenamiento y asesoría para fuerzas militares y cuerpos de policía en Centroamérica y el Caribe. El programa de mayor relevancia

en este frente fue el Plan de Acción Conjunta de Seguridad Regional (USCAP), por el cual miembros de las Fuerzas Armadas fueron dispuestos en varios países para asesorar y entrenar fuerzas locales. Una de las zonas más beneficiadas fue el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), una región que comparte elementos críticos del contexto estratégico con Colombia.

Así es como después de 2012 se institucionaliza el diálogo estratégico Colombia-Estados Unidos, se firma el acuerdo de cooperación y seguridad de la información con la Organización de Tratado del Atlántico Norte (2013) —que convirtió a Colombia en el primer país con el estatus de socio global de la OTAN— y se suscribe el acuerdo para la participación en gestión de crisis con la Unión Europea (2014). En la lucha contra el crimen, el país suscribió acuerdos de cooperación y participación con instituciones de cooperación policial, como Ameripol, Europol e Interpol.

El esfuerzo de diplomacia de la seguridad también incluyó el desarrollo de instrumentos únicos en la región sobre seguridad y defensa, como los memorandos de entendimiento bilateral con Israel, España, Japón, Corea del Sur y Turquía, todos los anteriores referentes clave en el diálogo global de seguridad.

Cada una de estas acciones de diplomacia de la seguridad llevaron a las FF.MM. a ser líder en cada una de las conferencias hemisféricas especializadas, así como al sector seguridad y defensa a ser protagonista del diálogo hemisférico de seguridad, tanto en la Organización de Estados Americanos como en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

Como puede observarse, el desarrollo de la diplomacia bajo la visión estratégica de defensa y seguridad representa un elemento clave en la concreción de estándares altos de excelencia y profesionalización e interoperabilidad. El trabajo de las FF.AA. en este ámbito debe enfocarse en el sostenimiento de la vigencia y utilidad de lo hasta ahora alcanzado. Asimismo, se debe centrar en el

desarrollo de planes de cooperación internacional, participación de ejercicios multinacionales, ejercicio efectivo de alianzas estratégicas, desarrollo de proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico y otras acciones que brinden mayor estabilidad regional y ofrezcan una potenciación de la postura defensiva-disuasiva en detrimento de la capacidad de agresión de los sistemas rivales.

4.8 Desarrollo social

Finalmente, la defensa nacional debe trazarse objetivos para aportar al desarrollo económico y social del país. Si bien con la generación de seguridad y estabilidad está ofreciendo los mayores aportes en este sentido, y con apuestas en investigación y desarrollo puede convertirse en un motor de transformación tecnológica y científica, el sector defensa también aporta directamente sobre el tejido social y económico de la nación. En ese sentido, el sector defensa debe asumir su rol como fuente de empleo, generación de desarrollo local de la mano del despliegue permanente de sus unidades, impulso a redes de comercio y emprendimientos en soporte del cumplimiento de su misión, alfabetización y educación técnica para los miembros que no siguen la carrera militar y la articulación centro-periferia para impulsar la oferta estatal integral de servicios a los ciudadanos.

Conclusiones

A 10 años de completar el lapso definido para la materialización de la visión 2030, los retos y amenazas para la construcción de estabilidad sostenible en Colombia se han transformado, dando lugar a un contexto que demanda las acciones descritas anteriormente como garantía de una adaptación de las Fuerzas Militares de una forma coherente con sus principios de desarrollo y estructuración, de modo que puedan ser capaces de vencer los desafíos inmediatos y alistarse para enfrentar el segundo tercio del siglo.

En este documento señalábamos que el proceso de Transformación y Futuro, en su fase de corto plazo, a través de los planes Espada de Honor I y II, consiguió hacia 2015 la materialización de sus objetivos de fortalecer las capacidades de control territorial del Estado y debilitar los sistemas criminales y terroristas. Producto de esos logros es que las FARC se vieron obligadas a negociar.

El tramo que conduce al hito de mediano plazo de la visión 2030, por el contrario, ha enfrentado dificultades para su cumplimiento. La ventaja obtenida en las operaciones y el cumplimiento estratégico de los planes fueron desaprovechados en las negociaciones políticas de La Habana. Como resultado de las conversaciones de paz, se fueron debilitando las ventajas operacionales y se devolvieron espacios para el despliegue territorial de facciones de las FARC, las cuales se recuperaron de la derrota militar con los beneficios derivados de su reposicionamiento en el liderazgo del crimen organizado.

Asimismo, a partir de 2016 y frente a la inminencia de un acuerdo, quienes lideraban las negociaciones y los mismos guerrilleros abanderaron el posicionamiento del concepto errado del "dividendo de la paz", un concepto contrario a la realidad de un período de posconflicto, cuando la demanda de servicios de seguridad, justicia y aplicación de la ley se multiplica por cuenta de la necesidad de construir un nuevo espacio de estabilidad y legalidad.

En ese marco se tomaron decisiones contrafactuales para contextos de posconflicto que terminaron por debilitar el despliegue territorial, frenar el desarrollo y potenciación de capacidades y, en general, estancar el proceso de Transformación y Futuro.

Es decir, se retrasó el cumplimiento de las tareas que asegurarían la llegada del país a un estado de consolidación de control territorial, del imperio de la ley y el despliegue institucional para la superación definitiva de las economías criminales, la consolidación del monopolio de las armas y el cierre de espacio a estructu-

ras ilegales. Asimismo, el despliegue de capacidades preventivas y disuasivas de defensa de la soberanía y la integridad territorial, todas necesarias para culminar con éxito una transición hacia la estabilidad definitiva.

El contexto estratégico actual ofrece a la nación nuevos y viejos desafíos. Aunque el debilitamiento pasado de los grupos ilegales aún da espacio para que una acción contundente del Estado los devuelva a su condición de derrota, la transformación del contexto también puede restituir su capacidad de daño, que considerábamos perdida para siempre.

En la actualidad, Colombia enfrenta una amenaza híbrida compleja con patrocinadores externos de alta peligrosidad. El interés del régimen venezolano de Nicolás Maduro de debilitar los sistemas democráticos regionales en paralelo con el fortalecimiento de redes de crimen transnacional organizado y el despliegue de actores terroristas subordinados extrarregionales, es una de las amenazas más grandes que enfrenta la nación.

Esta mezcla de alta capacidad de debilitamiento y destrucción, en el caso de Colombia, incorpora abiertamente al Ejército Nacional de Liberación (ELN) y a las FARC, a través de estructuras conservadas por dos de sus negociadores en santuarios ubicados en territorio venezolano, mientras apostaban al debilitamiento de las Fuerzas Militares en la mesa de La Habana.

Desde Venezuela también emana una nueva fuente de inestabilidad con profundos impactos internos. Los ciudadanos de ese país expulsados por los daños infligidos por el régimen al sistema económico, social y de seguridad de esa nación, buscan desesperadamente espacios para su reasentamiento en toda la subregión sudamericana y en Centroamérica. Este éxodo impacta en todos los países, y en Colombia, con especial dureza, en el clima social y económico de las ciudades, traducido en problemas de seguridad, convivencia y vulnerabilidad de la población.

Como puede verse, la amenaza con origen en ese régimen no se circunscribe a una hipótesis de agresión internacional como

respuesta a factores relacionados con su estrategia interna, regional o un dilema de seguridad. También por el uso del crimen y los actores subordinados para el debilitamiento de la democracia en Colombia.

Por otra parte, está la protección y defensa de nuestros límites marítimos y sus riquezas. Tanto Venezuela como Nicaragua mantienen latentes intereses sobre aguas internacionales que obligan al país a considerar hipótesis de escenarios de agresión múltiple. Adicionalmente, las aguas del Caribe y el Pacífico son áreas de despliegue del crimen transnacional desde y hacia Colombia con el narcotráfico, el tráfico de armas, migrantes y otras redes que representan no solo una amenaza a la soberanía, sino a los territorios y la estabilidad del país.

Esto lleva a hacer referencia al impacto que ha tenido el crecimiento del narcotráfico desde 2015 en el posicionamiento de amenazas externas. Por primera vez en la historia de Colombia, organizaciones criminales internacionales tienen influencia territorial directa sobre el clima de seguridad interno. El debilitamiento de las organizaciones narcotraficantes colombianas que llevó a su fraccionamiento, estuvo precedido de un debilitamiento de la lucha antinarcóticos, lo que abrió las puertas para el posicionamiento de operadores narco mexicanos en territorio colombiano.

Si bien no está demostrado un despliegue de unidades armadas de esa nacionalidad, sí se ha evidenciado que estos operadores foráneos han iniciado un ejercicio de financiación y estructuramiento de bandas extremadamente violentas en el control social y económico de las zonas de producción de narcóticos y explotación ilícita de minerales. El resultado de esto es la importación de un modelo de violencia y corrupción mucho más agresivo, con la particularidad de no tener arraigo territorial y cuya desarticulación depende de un esfuerzo que supera el esfuerzo colombiano en su territorio.

La combinación de amenazas externas con actores criminales internos bajo la dinámica del delito organizado transnacional, así como la presencia y actuación de potencias extrarregionales en la búsqueda de consolidar accesos a recursos estratégicos en la región, conduce a un aumento del riesgo para la nación respecto de sus recursos estratégicos y naturales.

Por otra parte, está la protección de la democracia y de los valores liberales que definen el sistema político y económico colombiano. Muchos de los factores anteriormente descritos a través de impactos indirectos o estrategias focalizadas pueden impulsar un colapso de la estabilidad y la unidad nacional.

Los tiempos actuales tienen numerosos ejemplos del dominio ciberespacial para la promoción del sentimiento de inestabilidad social y debilitamiento institucional, llevando a sociedades a su implosión. En el caso de Colombia, el riesgo de enfrentar un desafío de esta magnitud es real, dados los retos propios que conlleva el proceso de transición posterior al Acuerdo de La Habana y de las frustraciones que se derivan de este.

Pero, adicional a los escenarios creados, también están los factores de riesgo reales. La conjunción de elementos anteriormente descritos sobre las dinámicas urbanas, sumado a la destrucción de capital económico y social por cuenta de la pandemia covid-19 y los retos pendientes por superar en el desarrollo natural de la sociedad colombiana, aportan una presión adicional.

Estos se traducen en delincuencia común, que aumenta la violencia y la desconfianza de los ciudadanos. Se potencia el lavado de activos, un espejismo de prosperidad que destruye las bases del desarrollo económico. Se incrementa la conflictividad con los migrantes, una numerosa masa de víctimas expulsadas de su país, en las que se camuflan redes de infiltrados criminales y oficiales por el régimen de Maduro, que ponen en riesgo a sus connacionales.

Queda claro que el entorno estratégico ha mutado de manera significativa y preocupante. Muchos de estos elementos fueron

vislumbrados desde 2012 como naturales de la fase de transición. Otros se han adicionado a partir de la evolución caótica del contexto global y regional de la seguridad internacional.

Las bases para responder a estos desafíos están dadas. El proceso de Transformación y Futuro, sus herramientas y la adaptabilidad que otorga la capacidad instalada de reconocimiento oportuno de retos y amenazas, brindan la flexibilidad necesaria para una acción oportuna y sostenible.

La década siguiente tiene como reto terminar las tareas pendientes de la etapa de transición y acelerar el desarrollo de la etapa de futuro, con miras a cumplir los objetivos estratégicos del 2030. Este no será un problema grave, en la medida que ambas etapas pueden generar sinergias y acciones que permitan desarrollar planes que incluso aceleren cumplimientos de la etapa final.

Alcanzar este objetivo tiene en la transformación del contexto estratégico un motivador natural, y en el desarrollo instalado de capacidades de gestión, un facilitador.

Bibliografía

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Impacto del cambio climático en Colombia.* Ministerio del Medio Ambiente (2020) En: https://www.minambiente.gov.co/index.php/cambio-climatico/que-es-cambio-climatico/impacto-del-cambio-climatico-en-colombia Consultado el 29 de septiembre de 2020.

Ministerio de Defensa Nacional. *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.* Bogotá: 2011

Ministerio de Defensa Nacional. *Diplomacia para la Seguridad y la Defensa.* Bogotá: 2015.

Ministerio de Defensa Nacional. *Transformación y Futuro de la Fuerza Pública.* Bogotá: 2015.

Ministerio de Defensa Nacional. *Visión Estratégica del Sector de Seguridad y Defensa Nacional.* Bogotá: 2015.

Pinzón Bueno, Juan Carlos (2015). *The Future of the Military.* Davos: World Economic Forum.

LA AGENDA DE DEFENSA DE PERÚ PARA LA PRÓXIMA DÉCADA: EL PAPEL DE LA FUERZA MILITAR

José H. Robles Montoya

✹

"La política institucional de la fuerza armada la tiene que establecer el poder civil (…). Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro y sepa qué hacer con la fuerza armada".
Teniente general del Ejército Argentino, Martín A. Balza

"El gobierno no debe decidir cómo reformar a las FF. AA. si previamente no ha definido qué misiones y funciones deberán o no realizar".
General de división del Ejército Peruano (r),
Edgardo Mercado Jarrín

"No hay seguridad sin desarrollo; ni desarrollo sin seguridad".
General de división, José del Carmen Marín Arista

"Cada tiempo tiene su forma peculiar de guerra… cada uno tendrá también su propia teoría de la guerra… Y quienes deseen entender la guerra tienen que dirigir su mirada atenta a los rasgos de la época en que se vive".
Karl von Clausewitz, De la Guerra (1832)

Introducción

Desde fines del siglo XX, el concepto global de seguridad nacional ha evolucionado desde un enfoque tradicional, centrado en la defensa del Estado como único sujeto receptor de la segu-

ridad y donde se hace frente a amenazas convencionales, a un enfoque integral, en el que se plantea que la persona humana es el nuevo receptor prioritario de la seguridad nacional, pero sin descuidar la defensa tradicional de la soberanía e integridad territorial. Este nuevo enfoque focalizado en una respuesta integral del Estado busca hacer frente a las múltiples dimensiones que engloban las denominadas nuevas amenazas que enfrentan los países. Esta respuesta debe ser de carácter multidimensional, al interrelacionar a todos los sectores de la administración pública y los diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de la seguridad de la nación y donde el instrumento militar, léase fuerzas armadas, tiene un papel importante dentro de una respuesta holística, tanto en la región sudamericana (buscando una suerte de cooperación entre las fuerzas armadas de cada país), como en cada nación o al interior de las sociedades a las cuales se defiende y protege.

¿Qué roles y misiones debemos asignarles a nuestras fuerzas armadas en esta década? Esta es la pregunta clave que nos toca dilucidar y las respuestas deben basarse en el respeto por la institucionalidad y por los parámetros democráticos que toda sociedad moderna establece para su normal desarrollo, que se ve afectado, para bien o para mal, por fenómenos como la globalización y la integración mundial. El presente artículo busca reflexionar, sobre la base de la Agenda 2030, donde los objetivos de desarrollo sostenible tienen papel primordial a nivel mundial, respecto de los roles y misiones estratégicas que todas las fuerzas armadas, incluidas las de Perú, deben poseer e implementar en búsqueda de la seguridad y desarrollo de la población. En todo caso, son planteamientos de entera responsabilidad del autor.

1. Conceptos y enfoques de la seguridad nacional

En cuanto a definiciones conceptuales, desde las últimas décadas del siglo pasado se ha dejado de priorizar al Estado como

único sujeto receptor de la seguridad para privilegiar, sin dejar de lado lo anterior, a los ciudadanos como sujetos principales de protección de un país. En virtud de ello, aparecen los enfoques de seguridad humana y, posteriormente, de seguridad multidimensional. Ambos conceptos, aunados a la responsabilidad de los Estados de proteger a su población como plantea Naciones Unidas, buscan garantizar la seguridad de los ciudadanos ante la aparición de amenazas y riesgos cada vez más complejos y de diverso origen, que por su carácter multidimensional y transnacional demandan una respuesta integral del Estado, el cual hace uso de instrumentos y medios a su alcance de manera multisectorial y en todos los niveles de gobierno. Aquí es necesario indicar que este enfoque multidimensional presenta un carácter mixto de protección, puesto que representa un "proceso dinámico donde confluyen múltiples elementos que subsisten, permitiendo y exigiendo que se garantice la seguridad tanto del hombre (de manera prioritaria) como del propio Estado (en tanto se mantienen vigentes las amenazas tradicionales)"[1].

Las denominadas nuevas amenazas tienen, además, la característica de provenir no solo de otros Estados, sino que pueden gestarse y ejecutarse desde y por organizaciones criminales diseminadas en cualquier lugar del globo, inclusive en el propio territorio. De ahí su tremenda y complicada peligrosidad. Entonces, requieren de respuestas múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, de asociaciones entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, todos actuando conforme a las normas y principios constitucionales y legales. Este es el nuevo reto del Estado: construir e institucionalizar una arquitectura de seguridad nacional, cuya responsabilidad sea garantizar la seguridad y la defensa de la nación, para así lograr el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Se quiere para ello la formulación de una estrategia coherente y efectiva; sobre todo,

1 Robles Montoya, J. *Dimensiones y espacios de la Seguridad Multidimensional: El caso peruano*, en S. Alda & S. Ferreira (Eds.).

en espacios donde las complejidades e incertidumbres son inherentes a cualquier reto estratégico que enfrente la sociedad.

En cuanto a las definiciones en materia de seguridad y defensa nacional, es necesario resaltar, en primer lugar, la clara responsabilidad del conductor político en la toma de decisiones en la materia, siendo así que la seguridad de la nación es una función ineludible e indelegable del Estado. Para el caso peruano, es un deber primordial del Estado y está establecido en el artículo 44 de la Constitución Política vigente. La responsabilidad política que de ahí se deriva comprende la toma de decisiones en materia de defensa nacional, de las cuales la principal es la asignación de misiones al instrumento militar de la nación, definiendo prioritariamente el ámbito de aplicación de la fuerza armada[2] y la dotación de capacidades necesarias para el cumplimiento eficiente de dichas misiones. Como vemos, se trata de una definición política del más alto nivel, que se da con el permanente asesoramiento de los profesionales en la materia[3].

2 El autor plantea el término fuerza armada, en lugar de fuerzas armadas, buscando fortalecer el moderno concepto de accionar conjunto del instrumento militar de la nación.

3 Con ello se hace referencia al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Institutos Armados.

CUADRO 1: RESPONSABILIDADES EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

NIVEL	ORGANISMO RESPONSABLE	DEFINICIONES Y DOCUMENTOS NORMATIVOS	CAPACIDADES REQUERIDAS
Seguridad	Consejo de Seguridad Nacional Consejo de Ministros	Política de Seguridad Nacional, tomando como documento base la Constitución Política nacional.	Se requiere la utilización del denominado poder nacional.
Defensa	Ministerio de Defensa	Política de Defensa Nacional, asignando los roles y las misiones a la fuerza armada.	Se requieren capacidades estratégicas para el uso de la fuerza.
Táctico/ operacional	Comando Conjunto Institutos Armados	Establece la política militar. Emplea reglamentos y directivas militares para la organización y preparación de la fuerza.	Se requieren capacidades estratégicas, pero sobre todo tácticas operacionales.

Fuente: Definiciones políticas en las definiciones de roles y misiones de las fuerzas armadas. Elaboración propia.

2. Armando el edificio institucional de la seguridad y la defensa nacional

La seguridad nacional, y dentro de ella la defensa nacional, debe tener dos características esenciales que deben guiar el accionar normativo de la misma: debe ser política pública y debe ser considerada como bien o servicio público a defender. Como política pública, enmarcada en los parámetros de una democracia, tiene que ser homologada con el resto de las políticas públicas del Estado. Como un bien o servicio público, es conveniente precisar, en primer lugar, que la incorporación de esta característica, desde un punto de vista económico, permite tomar las mejores decisiones respecto del uso de los activos del país en procura del bienestar general. Es vital, entonces, la transparencia de la información y de las decisiones en la materia. Ello permitirá conocer la cantidad de seguridad nacional y, por ende, de defensa nacional

que demandamos, y que el Estado está en condiciones de ofertar. Esto genera valoración ciudadana al ponderar la importancia de invertir recursos públicos en la seguridad nacional. Este reconocimiento, por lo demás, se convierte en la legitimación social que toda política pública demanda para su eficiente articulación.

a. Institucionalizando el canal y el proceso de toma de decisiones: vital para la seguridad y la defensa nacional

En materia de seguridad y defensa nacional, la toma de decisiones se convierte en un proceso complejo y completo, que busca la mejor alternativa ante una amenaza, preocupación u otros desafíos a nuestra seguridad. Es complejo, por la integración vertical de los niveles de gobierno; en el Perú, por ejemplo, los gobiernos regionales y locales se encuentran entre los componentes del proceso de toma de decisiones. Y es completo, en tanto cumple con las partes estructurales de todo proceso de toma de decisiones. En una democracia consolidada, las autoridades civiles legítimamente elegidas son las responsables finales de la conducción de la seguridad de un país. Sin duda, la toma de decisiones se convierte en la actividad más importante a realizar, puesto que una buena decisión es el punto de partida para una eficiente asignación de recursos y responsabilidades, acorde con las capacidades del país y en función de las necesidades e intereses de la nación, en la búsqueda de su bienestar general. La inexistencia o ineficiencia del canal de toma de decisiones trae como consecuencia la carencia de una política de seguridad nacional y la confusión conceptual, y por ende, la ineficiencia en la ejecución, en los niveles y en las responsabilidades de los diversos organismos de la seguridad y la defensa Nacional[4].

En Perú, el canal de toma de decisiones en materia de seguridad nacional empieza con el actual Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (Cosedena). En nuestra opinión, debe pasar

4 Robles, J. "Reflexiones en torno a la arquitectura institucional de la Seguridad y Defensa Nacional". En *Revista Temática*. CAEN. 2016

a convertirse en Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), que es el ente de mayor nivel de decisión política en materia de seguridad nacional. A pesar de su importancia vital, no es bien empleado, ya sea por desconocimiento o por indiferencia política de la más alta autoridad del país. De pasar a ser Cosena, es necesaria una reorganización del mismo, a fin de involucrar a los responsables directos de los sistemas funcionales que generan la seguridad nacional: sistema de defensa nacional, sistema nacional de gestión de riesgos de desastres, sistema nacional de seguridad ciudadana, y quienes, en su momento, deben encargarse de la prevención de conflictos sociales y de la movilización nacional, tanto para afrontar conflictos sociales como para hacer frente a los desastres naturales.

b. Fortaleciendo la gestión del sistema de seguridad nacional: Articulando sistemas funcionales en una respuesta integral del Estado

Establecido el marco normativo y el canal de toma de decisiones con respecto a la seguridad nacional, es necesario reflexionar sobre cómo el Estado puede garantizar a los ciudadanos esa realidad de sentirse y percibirse libre de amenazas, tanto al desarrollo como a la seguridad individual y colectiva. En ese sentido, de acuerdo con la Constitución, en el Perú el Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional. Aquí se presentan dos problemas: en primer lugar, el casi total desconocimiento de la normativa vigente o, peor aún, de la indiferencia en el cumplimiento de la ley. En segundo lugar, el choque con el funcionamiento de los otros sistemas que coadyuvan a la seguridad del país.

c. Papel de la sociedad civil

La sociedad en su conjunto tiene la responsabilidad de monitorear y fiscalizar la adecuada asignación, distribución y ejecución de los recursos públicos destinados al sector. Aquí es menester argumentar que, si bien es cierto que la sociedad no percibe coti-

dianamente los resultados o frutos de tener una defensa nacional eficiente, es de su responsabilidad el velar por la eficiencia de las políticas de seguridad y defensa de su país a través de una efectiva fiscalización y monitoreo de las decisiones políticas al respecto.

Este monitoreo o auditoría social[5] tiene por objeto, en primer lugar, optimizar el ejercicio del poder ciudadano al transparentar aquellos aspectos de la política pública estatal tradicionalmente considerados secretos, con la finalidad de hacer más eficiente el resultado final: una política de defensa acorde con los preceptos democráticos modernos. Si la ciudadanía entiende lo que su gobierno está haciendo y la forma como lo está haciendo en materia de seguridad y defensa tendrá más confianza en el resultado final de dicho proceso[6]. En segundo lugar, la auditoría social permitirá generar un debate público sobre los aspectos de la seguridad y la defensa que tocan directamente al ciudadano como beneficiario final de todo buen gobierno. Este debate contribuirá, sin duda, a establecer las mejores decisiones a fin de garantizar una fuerza armada eficiente y eficaz dentro de un Estado de Derecho. En otras palabras, la auditoría social se convierte en un valor agregado para la política pública de defensa, en tanto le proporciona la legitimidad social necesaria en toda política pública estatal.

5 Robles Montoya, J. "Metodología de análisis para la asignación de recursos para la defensa: presupuestos y adquisiciones", en serie Democracia y Fuerza Armada Volumen II. IDL. Diciembre 2003. Pág. 136 y SS.

6 Robles Montoya, J. "Metodología de análisis para la asignación de recursos para la defensa: presupuestos y adquisiciones", en serie Democracia y Fuerza Armada Volumen II. IDL. Diciembre 2003. Pág. 137.

3. Roles y misiones de la fuerzas armadas

En la actualidad, los roles planteados para la fuerza militar se establecen, según la situación de cada país, de manera soberana y responden a los riesgos o amenazas al desarrollo del país y de la sociedad. En ese sentido, cada país otorga a su instrumento militar determinadas misiones, según como haya definido los riesgos o amenazas. El establecimiento de los roles y las misiones forma parte de los lineamientos generales de la política de defensa de un país, que se constituye, finalmente, en el marco general de actuación que el gobierno requiere para fijar los criterios de desarrollo de las actividades de la defensa nacional. Es, sin lugar a dudas, una decisión netamente política, que tiene repercusiones inmediatas en la construcción de capacidades en la fuerza armada destinadas a cumplir con las misiones encomendadas en la Constitución Política nacional.

CUADRO 2: MISIONES DE LA FUERZA ARMADA DEL PERÚ

TIPO DE MISIÓN	APLICACIÓN DE LA FUERZA	COMPETENCIA	EMPLEO CONSIDERADO	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
Principal	Externa	Seguridad externa	Garantizar soberanía, independencia e integridad territorial.	Artículo 165
Subsidiarias o complementarias	Interna	Apoyo a la seguridad interna	Control del orden interno bajo estado de emergencia, si así lo dispone el Presidente de la República.	Artículo 137 Artículo 171
		Apoyo a la comunidad	Participación en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo con la ley.	Artículo 186
	Externa	Apoyo a la presencia internacional peruana	Mantenimiento del orden y protección de la libertad personal (junto a la Policía Nacional del Perú) durante comicios electorales.	Sin artículo
			Participación en misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas.	

Fuente: Reflexiones en torno a la arquitectura institucional de la seguridad nacional. Elaboración propia.

a. Ámbito externo de aplicación

Para el presente artículo se entiende como ámbito de aplicación externo aquel espacio geográfico donde el foco de actuación del instrumento militar está dirigido al exterior de nuestro territorio.

En ese sentido, la actuación del instrumento militar presenta dos modalidades: la primera, de carácter reactivo, y la segunda,

de carácter proactivo. Según la primera, el objetivo de la seguridad es la defensa de la soberanía e integridad del territorio, expresada en la intangibilidad de las fronteras. Aquí, el sujeto de la seguridad es el Estado nación en su conjunto, y se establece frente a amenazas externas de fuerzas militares, sean estas regulares o no. En cambio, el carácter proactivo se refiere a que el objetivo de la seguridad es la búsqueda de la estabilidad del sistema internacional, expresada en la imposición o el mantenimiento de la paz internacional bajo el mandato de las Naciones Unidas. En este caso, el sujeto de la seguridad también es el Estado nación, en tanto que en la medida en que se preserve la estabilidad del sistema internacional, no surgirán amenazas que afecten el normal desarrollo del país.

Entonces, en el ámbito de aplicación externo, hábitat natural e histórico de la actuación militar, tenemos que el instrumento militar participa, en primer lugar, en la defensa externa del territorio —misión básica y esencial de toda fuerza armada— y, en segundo lugar, en las misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

En ese mismo sentido, un aspecto que debemos empezar a tener en cuenta, cada vez con mayor relevancia, es el relacionado a que los países de la región Pacífico de Sudamérica empiecen a pensar cómo hacer frente a las amenazas y desafíos que provienen de dicho espacio geográfico y que debemos y podemos responder de manera conjunta. Aquí tenemos que pensar en crear e implementar pequeñas unidades combinadas en el accionar, por ende, organización, entrenamiento y equipamiento de la fuerza del instrumento militar de las naciones deben constituir un solo elemento de acción y respuesta de los Estados. En este punto sería más que conveniente fortalecer la creación e implementación de unidades pequeñas, autónomas en su accionar y de carácter combinado entre dos o más países de nuestra región, entendiendo que durante las siguientes décadas la balanza geopolítica se inclinará hacia el océano Pacífico, que baña las costas de varios países de nuestra región. Debemos empezar a implementar pequeñas

unidades internacionales que tengan un grado de alistamiento tal que nos permita ir en ayuda de uno u otro país afectado. Indudablemente, que respondan a lineamientos y protocolos de actuación comunes frente a las amenazas comunes que se ciernen sobre nuestra región y que están contenidas en muchos de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas.

b. Fuerzas armadas y cambio climático

Es innegable que el cambio climático viene produciendo una serie de efectos en diversas partes del planeta. Aspectos como lluvias torrenciales que provocan inundaciones o sequías que producen escasez hídrica y escasez de alimentos, afectan directamente a las poblaciones y representan una amenaza directa al desarrollo y la seguridad de las personas. De ahí se explica la preocupación mundial.

En marzo de 2008, el Consejo de la Unión Europea presentó el informe "Cambio climático y seguridad nacional", donde estableció que los efectos del cambio climático representan un serio problema de seguridad a nivel global. Incluso hacía referencia específica a América Latina cuando menciona las severas consecuencias del cambio climático. En ese mismo sentido, a fines de 2008, dos prestigiosos centros de pensamiento estratégico de los Estados Unidos emitieron sendos informes analizando las implicaciones geoestratégicas del cambio climático a nivel global y regional. En efecto, el Center for Naval Analyses emitió un detallado informe en 2007, que fue elaborado por 11 almirantes y generales de tres y cuatro estrellas en situación de retiro y en el cual se afirmó que el cambio climático constituye una seria amenaza para la seguridad nacional, ya que actúa como multiplicador de amenazas para la inestabilidad de algunas regiones del planeta. En ese mismo sentido, se pronunció el National Intelligence Council, centro de pensamiento estratégico del gobierno de los Estados Unidos, cuando presentó un informe sobre las tendencias mundiales al 2025: "Se espera que el cambio climáti-

co agrave la escasez de recursos. Aunque el impacto del cambio climático variará según la región, una serie de regiones comenzará a sufrir efectos nocivos, en particular la escasez de agua y la pérdida de producción agrícola".

Finalmente, en su sexagesimocuarto período de sesiones, la ONU presentó en 2009 el documento "El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad", donde menciona enfáticamente al cambio climático como un multiplicador de amenazas y plantea medidas, que denomina reductores de amenazas, para disminuir la inseguridad producida por los efectos del cambio climático en la seguridad de los países, en especial los menos desarrollados.

Aquí es conveniente reflexionar sobre la gravedad del cambio climático en relación con la seguridad de los países y del papel de las fuerzas armadas para la protección y defensa de sus poblaciones. Cuando nos referimos al cambio climático, no como una amenaza a la seguridad y más bien lo señalamos como un multiplicador de amenazas, queremos indicar que este no debe verse ni entenderse como una fuente directa de conflicto o de amenaza a nuestra seguridad, sino que debe comprenderse como catalizador de una serie de amenazas, puesto que multiplica sus efectos nocivos sobre el desarrollo y la integridad de las poblaciones[7]. El cambio climático puede actuar como catalizador de cuatro grandes grupos de amenazas, con importantes implicaciones geoestratégicas:

1. Amenazas a los recursos básicos: agua, agricultura y alimentos.
2. Amenazas con efectos de carácter social: efectos sobre la salud, migraciones masivas, conflictos sociales, subdesarrollo y derechos humanos.
3. Amenazas con efectos de carácter político: auge de Estados fallidos.

7 Centro Internacional de Toledo para la Paz. España. 2010.

4. Amenazas con efectos socioeconómicos: desigualdades económicas, lucha por el acceso a los recursos energéticos.

Si no se atiende a tiempo este efecto central multiplicador de las amenazas existentes, entonces traerá como consecuencia directa conflictos internos (sea por posesión de territorios, por escasez de alimentos, escasez hídrica, migraciones internas, entre otros) y propiciará en el futuro guerras interestatales por recursos, que se llamarán "guerras climáticas", por su origen. En efecto, el cambio climático, al acentuar la escasez de productos y recursos naturales, motivará que: "Los conflictos armados se producirán por una necesidad desesperada de recursos naturales, tales como energía, alimentos y agua, en lugar de ser conflictos por ideologías, religión u honor nacional"[8].

c. Ámbito interno de aplicación

En este ámbito, la Fuerza Armada del Perú apoya a la Policía Nacional del Perú (PNP), en el mantenimiento del orden interno, y a la comunidad, en aspectos de defensa civil y desarrollo nacional.

1) Mantenimiento del orden interno

El orden interno es un concepto de naturaleza esencialmente político, porque es el orden establecido por el Estado para regular sus interacciones con las instituciones nacionales, asegurando la estabilidad de las estructuras estatales y sus poderes, así como el sistema de gobierno legalmente constituido. Uno de los conceptos sobre orden interno desarrollado por el Instituto de Altos Estudios Policiales (Inaep) afirma que "es una situación de paz en el territorio nacional y de equilibrio en las estructuras socio-jurídico políticas del Estado, regulado por el Derecho Público y el poder político, orientado a mantener el Estado de Derecho a fin de

8 Id.

lograr el desarrollo nacional"[9]. De lo expuesto, podemos deducir que el resquebrajamiento del orden interno afecta básicamente a las estructuras del Estado y a toda la nación en su conjunto, así como al sistema de gobierno legalmente constituido, y que, por su naturaleza, las acciones que atentan contra estas estructuras son eventuales.

Debemos indicar que, en este tipo de misiones, de carácter complementario a la misión principal de la fuerza armada, el papel de esta es apoyar a la fuerza policial a restablecer el orden interno. La dirigencia política y la sociedad deben tener en claro que este tipo de empleo del instrumento militar es el más controvertido para la fuerza armada. La situación ideal en un Estado institucionalizado, con clases políticas que actúan profesionalmente y con sociedades atentas y fiscalizadoras de sus derechos ciudadanos, es no utilizar a la fuerza militar como la solución frente a este tipo de amenazas.

Esto, en virtud de que la historia del hemisferio ha demostrado que las instituciones militares no están capacitadas ni suficientemente organizadas como para repeler por sí solas este tipo de amenazas. Por el contrario, su participación, más bien, ha terminado agravando el problema que se buscaba solucionar. En ese sentido, los gobiernos de turno y sus fuerzas de seguridad comparten la responsabilidad por los errores del pasado. Sin embargo, la realidad de nuestros países nos obliga a actuar lejos del ideal. Ante ello, las clases dirigenciales deben entender que, cuando es preciso utilizar a la fuerza armada, la premisa es que el apoyo sea temporal y complementario. Esta nunca debe ser la responsable de ejecutar la operación. Por esto, es necesario contar, en primer lugar, con un marco legal que defina con meridiana claridad las competencias y funciones de las fuerzas de seguridad y las excepciones para la participación militar en apoyo de la fuerza policial. Asimismo, la dirigencia política debe establecer líneas de acción concretas, que permitan fortalecer a

9 Disponible en www.mininter.gob.pe.

los organismos gubernamentales encargados de combatir la presencia de estas nuevas amenazas.

Aquí debemos resaltar que en el Perú se viene haciendo frente a los rezagos del grupo subversivo Sendero Luminoso que, aliados con bandas de narcotraficantes, aún se mantienen en las alturas del denominado Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem)[10]. En esta zona, las Fuerzas Armadas, actuando bajo el estado de emergencia establecido en la Constitución Política, tienen el control del orden interno y trabajan en conjunto con la Policía Nacional a fin de erradicar esa organización y llevar la paz, seguridad y desarrollo a los territorios afectados. Además, las Fuerzas Armadas también luchan contra el crimen organizado bajo el mandato de protección de nuestros recursos naturales, que son continuamente depredados, especialmente por la minería ilegal. Este trabajo combinado con la Policía Nacional ha llevado incluso a la creación de unidades militares con funciones establecidas para combatir dichos ilícitos.

2) Apoyo a la comunidad: defensa civil y desarrollo nacional

En cuanto al apoyo en la defensa civil y el desarrollo nacional, la participación del aparato militar se produce en el marco de una respuesta estatal holística, bajo la dirección y el control del Sistema Nacional de Defensa Civil (Sinadeci), actualmente Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Sinagerd). La institucionalidad del Estado debe llevarnos a reconocer la autoridad del Sinagerd por encima de la fuerza armada en caso de desastre natural. En este sentido, las capacidades de la fuerza armada se deben emplear con las restricciones de tiempo y espacio que para el efecto dicten los organismos estatales responsables de la solución de la emergencia presentada. No es recomendable, pues, la creación de mandos o comandos *ad hoc* ni de responsabilidades directas en el diseño o control de los resultados.

10 Zona geográfica muy agreste y de difícil acceso.

A manera de reflexión final

La siguiente década representa un enorme desafío para Sudamérica, en especial para la región bañada por el océano Pacífico, el *mare nostrum* del siglo XXI. La tecnología será una fuerza transformadora que sin duda traerá beneficios, pero también riesgos, preocupaciones e incrementará las amenazas a nuestra seguridad y desarrollo. Debemos entender que no existe seguridad sin desarrollo, y viceversa. No podremos desarrollarnos como sociedad si no lo hacemos con seguridad, como bien decía el director fundador del CAEN, general de división José del Carmen Marín Arista. Y ahí les cabe un papel importante a las fuerzas armadas de la región: poder tener las capacidades que le permitan cumplir con los roles y misiones asignados por las clases políticas de cada país. Para ello, dos aspectos clave: institucionalizarse hacia adentro, teniendo cada uno de sus integrantes plena conciencia y convicción de la visión compartida de futuro institucional y del país que protege, e institucionalizar hacia afuera, generando permanentes sinergias con instituciones e instrumentos de cada país a fin de ser parte activa y fundamental —por sus capacidades organizativas, logísticas y humanas— de una respuesta holística del Estado. Por último, deben poder generar organizaciones y acciones conjuntas con las fuerzas militares de otros países a fin de responder adecuadamente ante la presencia de amenazas que afecten el desarrollo y supervivencia de los pobladores de la región.

Referencias

Andersen, L. y Verner, D. (2010). Chapter 9. Simulating the Effects of Climate Change on Poverty and Inequality, en D. Verner (Ed.), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change in for Latin America and the Caribbean.* World Bank Publications, citado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (2014).

Angulo, A. (2015). *Síntesis de la evolución del pensamiento de la Defensa Nacional al concepto de la Seguridad Nacional en el Perú: Definiendo la estrategia de la seguridad nacional en tiempos de constante incertidumbre.* Lima: UPT – PERÚ, Fondo Editorial Centro Internacional de Toledo para la Paz (octubre, 2010). Cambio Climático y Seguridad Global. Documento CITpax 12. Toledo: CITpax.

CNA Corporation (2007). *National Security and the Threat Climate Change.* Virginia: Security And Climate CNA. Recuperado de https://www.cna.org/cna_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2014). *Procesos de adaptación al cambio climático. Análisis de América Latina.* Estudios del cambio climático en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993).

Decreto Legislativo 1088. (28 de junio de 2008). Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Decreto Legislativo 1129. Ley que Regula el Sistema de Defensa Nacional.

Decreto Legislativo 1131. Ley que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional.

Decreto Legislativo 1141. Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI).

Decreto Supremo 037 que reglamenta el Sistema de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa.

Decreto del Presidente de la Federación de Rusia. (10 de enero de 2000). Ley de Seguridad Nacional de la Federación Rusa. [Ley 24 de 2000].

Ecodes - *Ecología y Desarrollo* (web, 2018). *Cambio climático.* Recuperado de https://ecodes.org/cambio-climatico/

Franco, M. & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto de Estudios Políticos Estratégicos. (n.d.). *Apuntes para una nueva visión de la Seguridad Nacional.*

Naciones Unidas - Asamblea General (2000). Informe del Secretario General K. Annan, "Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI".: Recuperado de https://undocs.org/es/A/54/2000.

Naciones Unidas (1992). "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC". Recuperado de http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf

Naciones Unidas (11 de septiembre de 2009). "El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad". *Informe del Secretario General, Naciones Unidas,* Asamblea General.

National Intelligence Council - NIC (2008). *Global Trends. 2025: A Transformed World.* Washington, DC: National Intelligence Council. Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf

Marín, J. (1972). *La Defensa Nacional. Conceptos Básicos.* Lima: Centro de Altos Estudios Militares.

Mercado, E. (2002). "El proceso de reestructuración de las fuerzas armadas". *Expresión Militar, IV.*

Misiones Online (web, 18 de noviembre 2017). Cambio Climático: COP 23 alcanzó acuerdos en la Cumbre de Bonn. Recuperado de http://misionesonline.net/2017/11/18/cambio-climatico-cop23-alcanzo-acuerdos-la-cumbre-bonn/

Montiel, E. (2016). Saber Gobernar: *Claves en la formación de estadistas y líderes para el Perú.* Lima: CAEN. Recuperado de https://issuu.com/centrodealtosestudiosnacionales/docs/saber_gobernar-edgar_montiel

Navarro, M. (2003). "La conducción política de la defensa. Una aproximación conceptual". Artículo publicado en el portal de la ANEPE. www.anepe.cl. Julio de 2003.

Neira, H. (2011). *La Democracia: Entre el logos y el fuego.* Instituto de Gobierno. Universidad San Martín de Porres. 2011.

Necco Carlomagno, G. (marzo de 2012). *Impactos potenciales del cambio climático en la seguridad regional en América Latina.* Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Obando, E. *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar.* Lima. Instituto de Estudios Políticos Estratégicos.

Obama, B. (2014). *Discurso del presidente Obama ante el Congreso Norteamericano.*

Palma, H. (2007). *Seguridad, alcances y desafíos.* Centro Peruano de Estudios Internacionales. Lima. CEPEI

Plaza, M. (2004). "Análisis económico orientado a la Defensa Nacional". En F. Palomino Milla, *Economía de la Defensa Nacional. Una aproximación al caso peruano.* Lima: Comisión Andina de Juristas.

Papa Francisco (2015). Lo que está pasando a nuestra casa. *Carta encíclica sobre el cambio climático y la desigualdad. Encíclica Laudato Si'. Sobre el cuidado de la casa común.* Brookling, NY: Melville House Publishing LLC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (web). Programa Conjunto de Seguridad Humana (2014-2017). Recuperado de http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa-conjunto-de-seguridad-humana.html

Robles, J. (2015). "Dimensiones y Espacios de la Seguridad Multidimensional: El caso Peruano", en S. Alda & S. Ferreira (Eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación.* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Robles, J. (2016). *Cambio Climático y su relación con la Seguridad Nacional.* www.idepe.org.pe

Robles, J. (2006). "Conducción de la política pública de defensa. Retos de un nuevo gobierno en Democracia". En *Defensa Pública. Aportes para la gestión de la política de defensa.* Lima: Instituto de Defensa Legal.

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. *Guía para el planeamiento estratégico de seguridad y defensa nacional.* (2005). Lima

Schwartz, P. & Randall, D. (2003). "An Abrupt Climate Change Scenario and its Implications for United States National Security", citados en *Cambio Climático y Seguridad Global,* Centro Internacional de Toledo para la Paz (2010).

Tamames, R. (2016). *Frente al apocalipsis del clima: la lucha frente al Calentamiento Global.* De Río 92 a París 2015. Madrid: Profit Editorial.

Tolmos, Y. (2015). *Clausewitz: Conceptos, historia y realidad.* Lima: Ministerio de Defensa, Perú.

Velásquez, R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto política pública". En *Revista Desafíos,* Bogotá, Colombia. 2009. 149-187.

Vargas, F. *Importancia del Planeamiento Estratégico Moderno.* Lima. CEPLAN.

¿CUÁL ES EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN VENEZUELA?

Joseph M. Humire

José Gustavo Arocha

✹

Desde mayo de 2018, cuando las fraudulentas elecciones presidenciales renovaron el poder de Nicolás Maduro, la mayoría de los países de las Américas ha buscado formas de liberar al pueblo venezolano y hacer una transición democrática que lleve a unos comicios libres y justos. Las soluciones políticas en los Estados Unidos a la crisis en Venezuela, generalmente, se han centrado en la planificación del "día después", es decir, a partir de que el régimen de Maduro haya dejado el poder. Gran parte de esta planificación se ha enfocado en las Fuerzas Armadas venezolanas como centro de gravedad y así acabar con la usurpación del régimen de Maduro, avanzando hacia el gobierno de transición democrática.

En 2019, Estados Unidos cambió su política de "presión incremental" a "máxima presión" contra el régimen de Maduro en estrecha colaboración con el presidente interino Juan Guaidó y la Asamblea Nacional de Venezuela. El objetivo era la renuncia de Maduro del poder mediante presiones diplomáticas y económicas. La premisa se fundamentó en que los mecanismos de presión resultarían suficientes para que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), eventualmente, abandonara su apoyo al régimen y respaldara al presidente constitucional y al gobierno de

Guaidó. Esto llevó al episodio del 30 de abril de 2019, en el que el presidente Guaidó y su mentor político Leopoldo López planearon desencadenar un levantamiento militar, pero finalmente su llamado no fue acatado por la mayoría de los militares venezolanos y finalizó con López buscando refugio en la Embajada de España.

Parte del problema de esta estrategia es que depende de una institución, la FANB, que ya está fracturada, criminalizada y bajo la influencia de actores estatales externos. El Ejército venezolano hoy es una institución diferente de lo que fue; está corrompido y fraccionado, lo que le resta utilidad para el presidente Guaidó o para la coalición de países que busca poner fin a la usurpación del régimen de Maduro.

A diferencia de períodos previos en Venezuela, donde las Fuerzas Armadas eran factor preponderante en la sociedad venezolana, en la actualidad son las redes ilícitas, junto con los actores externos estatales y no estatales, el nuevo centro de gravedad de la crisis y quienes mantienen al régimen de Maduro en el poder. La convergencia de amenazas se convirtió en el motor de la transformación de las Fuerzas Armadas venezolanas. Esta convergencia impulsada por la Revolución Bolivariana ha permitido que organizaciones criminales transnacionales y grupos terroristas internacionales integren sus operaciones con el Ejército venezolano, convirtiendo a la FANB en un socio poco confiable en la búsqueda del fin de la usurpación del régimen de Maduro. Esta transformación ocurrió mucho antes de 2018 y comenzó bajo la visión estratégica del fallecido Hugo Chávez.

De Fuerzas Armadas a fuerzas en defensa de la revolución

A raíz de un fallido golpe de Estado contra Chávez en 2002, el caudillo militar comprendió la urgencia de crear un plan de contingencia para prevenir futuros intentos. Chávez igualmente vio de inmediato la compatibilidad del credo marxista-leninista

de la Revolución bolivariana y los objetivos antiimperialistas de los regímenes rebeldes en todo el mundo, y los actores armados no estatales de Oriente Medio y otros países de América Latina.

Estas alianzas contribuyeron a generar la "Concepción Militar Bolivariana" como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad en Venezuela. En esencia, comenzó con un cambio de la estructura constitucional de las Fuerzas Armadas para compartimentarlas y fraccionarlas. En septiembre de 2008, Hugo Chávez expulsó a Patrick Duddy, jefe de la misión diplomática de Estados Unidos en Caracas, acusándolo de intentar sacar del poder a Evo Morales de la presidencia de Bolivia y mediante decreto presidencial activó cinco (5) Regiones Estratégicas Militares como muestra de apoyo a Bolivia y de su intención de actuar de manera coordinada con los aliados de la Revolución bolivariana[1].

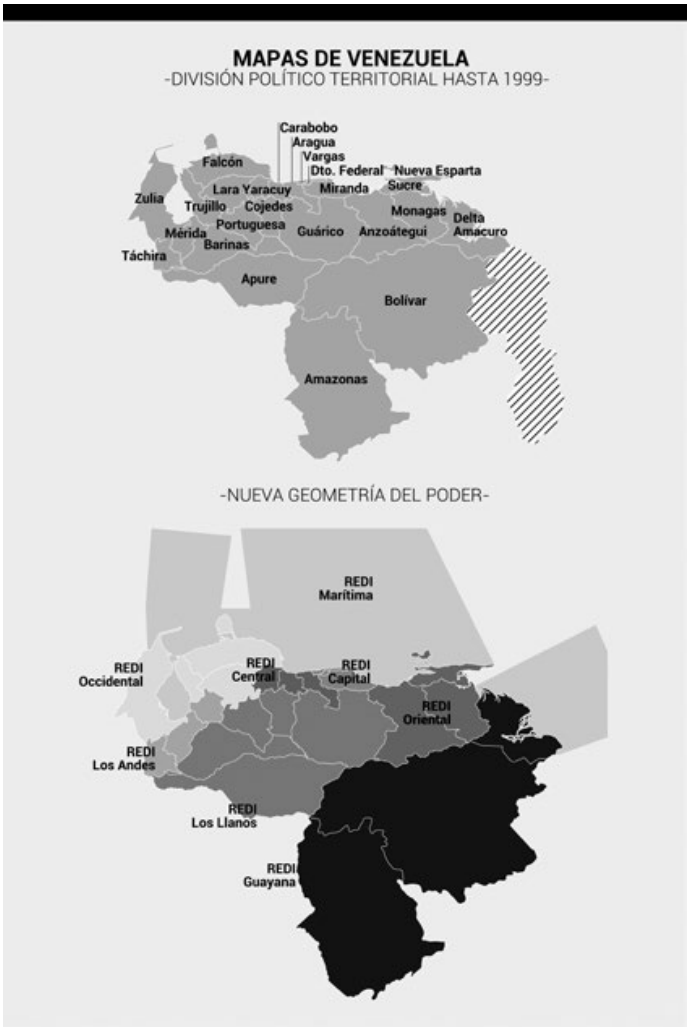
Las activación de la nueva geometría del poder a través de las Regiones de Defensa Integral (REDI), Zonas de Defensa Integral (ZODI) y Áreas de Defensa Integral (ADI) y de nuevas unidades militares se basaron en un criterio de trabajo con la población y las autoridades políticas para defender la noción de "Guerra Popular Prolongada". Es por ello que se concretó la creación y consolidación de la Milicia Bolivariana y la preparación política e ideológica de la sociedad como conjunto para enfrentar a un enemigo militar y tecnológicamente superior, lo que es Estados Unidos. Sin embargo, la Milicia se ha transformado en un instrumento político de control social para la distribución de alimentos, medicinas para la pandemia, y combustible.

Entre 2013 y 2015, el régimen de Maduro incrementó el número de REDI a ocho (8), fraccionando aún más el comando y

1 "President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests". The White House. 18 de diciembre de 2017. https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/.

control[2], promoviendo la integración activa de las Fuerzas Armadas con elementos del crimen organizado y terrorismo al permitir no solo su presencia, como también proporcionarle apoyo logístico en territorio venezolano[3].

FIGURA 1: NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER



2 Humire, J. "Financial nexus of terrorism, drug trafficking, and organized crime. 20 de marzo de 2018, p. 14. https://www.securefreesociety.org/research/congressional-hearing-financial-nexus-of-terrorism-drug-trafficking-and-organized-crime/.

3 Farah, D. y Yates, C. "Maduro's Last Stand." IBI Consultants and the National Defense University, mayo de 2019, p. 21.

Dependencia de actores externos

La gran estrategia de Chávez fue utilizar a las Fuerzas Armadas venezolanas como centro logístico para las redes ilícitas que se extienden más allá de las fronteras del país. Estas redes ilícitas comenzaron a depender de las Fuerzas Armadas venezolanas para el transporte, envío y refugio seguro de sus productos y personal, capacidades que se incrementaron por el apoyo de recursos de otros regímenes represivos, como Rusia, China e Irán, que hicieron grandes negocios al ayudar a Chávez y ahora al régimen de Maduro. Al 2018, las Fuerzas Armadas venezolanas habían recibido más de mil millones de dólares anuales de Rusia, China e Irán, expresados en equipos, doctrina y entrenamiento, en especial para reprimir las protestas políticas y endurecer el régimen de Maduro.

La alianza con los actores externos ha sido beneficiosa para las partes. Rusia ha vendido más de USD$11,4 billones de equipos militares a Venezuela en los últimos 15 años[4] y China ha vendido armas a Venezuela por más de USD$615 millones en los últimos 10 años[5]. El equipamiento ruso incluye aviones de combate, helicópteros de transporte y ataque, plataformas navales de defensa, tanques, vehículos blindados para transporte de personal, artillería autopropulsada, y como se detalla en la Figura 2, una variedad de armas pequeñas que incluyen misiles tierra-aire[6]. El armamento chino, a su vez, incluye aviones de entrenamiento

4 Litvinova, D. "Russia in Venezuela: As Moscow accuses U.S. of 'information war,' what Is Putin's role in the standoff?". CBS News. 1 de mayo de 2019. https://www.cbsnews.com/news/russia-in-venezuela-why-vladimir-putin-backs-nicolas-maduro-in-standoff-with-donald-trump-us/.

5 Seligman, L. "U.S. Military Wary of China's Foothold in Venezuela". Foreign Policy." 8 de abril de 2019. https://foreignpolicy.com/2019/04/08/us-military-wary-of-chinas-foothold-in-venezuela-maduro-faller-guaido-trump-pentagon/.

6 Defense Intelligence Agency. "Report Russia Cuba Nicaragua Venezuela Security Cooperation (Unclassified)". Department of Defense. 4 de febrero de 2019.

K-8 y tanques ligeros VN-16, así como misiles antitanques, morteros autopropulsados, lanzacohetes autopropulsados y vehículos blindados[7]. Parte de este equipo se utilizó activamente para reprimir las protestas estudiantiles y de la oposición contra el régimen de Maduro en 2014, 2017 y hasta el día de hoy.

7 Venezuela Military Strength (2020)". Global Fire Power. https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=-venezuela.

FIGURA 2: SISTEMAS DE ARMAS

COMPRA-DOR	PROVEE-DOR	AÑO DEL CONTRA-TO	EQUIPO MILITAR	VALOR DEL CONTRATO
Venezuela	Rusia	2008	SA-24 MANPADS	No divulgado públicamente
Venezuela	Rusia	2009	92 tanques de batalla principales T-72, lanzadores de cohetes múltiples BM-Smerch, sistemas SAM de largo alcance SA-23	USD$ 2.200 millones
Venezuela	Rusia	2009	Sistemas SAM de medio alcance SA-17	No divulgado públicamente
Venezuela	Rusia	2009	123 vehículos blindados de combate de infante-ría BMP-3	No divulgado públicamente
Venezuela	Rusia	2009	Sistema SAM-26	No divulgado públicamente
Venezuela	Rusia	2009	114 BTR-80 APC	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	25 misiles antitanques Red Arrow-73	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	18 SM-4 Mortero auto-propulsado de 81 mm	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	18 SR-5 MLRS (sistema de cohetes de lanza-miento múltiple)	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	Vehículo blindado de transporte de personal 40 Tipo-07P/ VN-IFV, 121 VN-4 APC	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	25 ZBD-05/VN-18 IFV	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	25 tanques ligeros ZTD-05 / VN-16	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	22 aviones K-8 Ka-rakorum-8	No divulgado públicamente
Venezuela	China	2012	Misil antibuque C-802 / CSS-N-8	No divulgado públicamente

Fuente: Agencia de Inteligencia de la Defensa de Estados Unidos (DIA) e Instituto Internacional de Investigación de Estocolmo (SIPRI)

En los últimos años, contratistas militares privados rusos, con vínculos con el Kremlin, están siendo utilizados para reforzar la seguridad de Nicolás Maduro, según Reuters[8]. Además, se ha informado que los oficiales rusos usan uniformes militares venezolanos y tienen presencia activa en la ciudad capital, Caracas[9], así como en el Arco Minero, en el estado de Bolívar[10], y en Táchira, estado que se encuentra en la frontera colombo-venezolana[11]. Esta presencia militar rusa en tierra venezolana se vio aumentada por el arribo continuo de aviones militares desde 2018[12].

Mientras Rusia provee el capital humano, Beijing proporciona la tecnología. Los gigantes tecnológicos chinos, con fuertes lazos con el aparato de inteligencia militar del Ejército Popular de Liberación de China (EPL), han ayudado al régimen de Maduro y al aparato represor militar con capacidades de vigilancia[13]. La

8 Tsvetkova, M. y Zverev, A. "Exclusive: Kremlin-linked contractors help guard Venezuela's Maduro". Reuters. 25 de enero de 2019. https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-russia-exclusive-idUSKCN1PJ22M.

9 Barráez, S. "Militares rusos utilizan el uniforme venezolano en Caracas y la frontera". Infobae. 8 de septiembre de 2019. https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/09/08/militares-rusos-utilizan-el-uniforme-venezolano-en-caracas-y-la-frontera/.

10 Crece la presencia militar rusa en Venezuela: al menos 40 soldados llegaron a Canaima con uniformes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana". Infobae. 11 de diciembre de 2019. https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/11/crece-la-presencia-militar-rusa-en-venezuela-al-menos-40-soldados-llegaron-a-canaima-con-uniformes-de-la-fuerza-armada-nacional-bolivariana/.

11 Barráez, S. "Misterio en la frontera de Venezuela y Colombia: soldados rusos se trasladaron a Táchira en misiones desconocidas". Infobae. 14 de enero de 2020. https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/01/14/misterio-en-la-frontera-de-venezuela-y-colombia-soldados-rusos-se-trasladaron-a-tachira-en-misiones-desconocidas/.

12 In December 2018 an Antonov-124 heavy cargo aircraft and an Ilyushin-76 transport aircraft carried out flights between Russia and Caracas. Another Ilyushin-76 was in Caracas later in the month. All three aircraft belong to the Russian air force.

13 "Venezuela creates smart card to get China-style social control". Tomonews. 22 de noviembre de 2018. https://us.tomonews.com/venezuela-

Corporación ZTE, sancionada por los Estados Unidos, debido a su rol en espionaje y vulneraciones de seguridad cibernética, ayudó al régimen de Maduro durante el 2018 a construir un sistema de vigilancia que monitorea la conducta de los ciudadanos por medio del "carnet de la patria," una nueva identificación venezolana[14]. Este sistema de control con tecnología china, se complementa con la infraestructura de monitoreo aeroespacial ubicada en la base militar Capitán Manuel Ríos, en el estado de Guárico, donde se hace seguimiento a los satélites en órbita operados por Venezuela y construidos por China[15].

Tanto Rusia como China han realizado intercambios académicos con militares venezolanos. Desde el 2015, Venezuela ha participado en ejercicios conjuntos con efectivos de Rusia, China e Irán para adiestrarse en el uso y tácticas operacionales de los sistemas de armas rusos con que cuentan las Fuerzas Armadas venezolanas[16]. Asimismo, efectivos militares del EPL chino han realizado cursos de fuerzas especiales, desde el 2005, en conjunto con oficiales venezolanos en la Escuela de Operaciones Especiales General de División Andrés Rojas con sede en el estado de Sucre[17].

creates-smart-card-to-get-china-style-social-control-3735338.

14 Berwick, A. "How ZTE helps Venezuela create China-style social control". Reuters. 14 de noviembre de 2018. https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte/.

15 Barbosa, R. C. "Chinese Long March 2D Launches Venezuela's VRSS-1 Satellite". NASASpaceFlight.Com (blog), 29 de septiembre de 2012. https://www.nasaspaceflight.com/2012/09/chinese-long-march-2d-launches-vrss-1/.

16 Zamost, S.; Griffin, D; Guerrero, K y Romo, R. "Venezuela May Have given Passports to People with Ties to Terrorism." CNN, 14 de febrero de 2017. https://www.cnn.com/2017/02/08/world/venezuela-passports-investigation/index.html.

17 While there are 57 nations worldwide that have recognized and diplomatically support Interim President Juan Guaidó, there are approximately 100 nations, mostly in the Non-Aligned Movement, that still recognize Nicolás Maduro as the head of state for Venezuela.

En el año 2020, la red militar iraní, que solía actuar de forma encubierta en Venezuela, sale de las sombras, a pesar de las sanciones internacionales y de los Estados Unidos[18]. En el mes de abril, la línea aérea preferida de la Guardia Revolucionaria Islámica, Mahan Air, designada por los Estados Unidos como una aerolínea de apoyo material al terrorismo[19], empezó a realizar vuelos con técnicos y equipamiento para resucitar la industria del petróleo venezolano controlada por el ministro Tareck El Aissami[20]. Durante más de una década, el Ministerio de Defensa y Logística de las Fuerzas Armadas de Irán (MODAFL) ha tenido una cooperación militar con Venezuela, lo que llevó a las primeras sanciones a la petrolera estatal PDVSA en 2011 y al brazo de logística militar de Venezuela (CAVIM), en 2011. La logística de defensa iraní ha sido sancionada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos por ayudar a Irán a adquirir material para avanzar con su programa de misiles balísticos.

En 2009, el entonces dictador venezolano Hugo Chávez firmó un documento de asociación con Irán para crear una línea de producción de polvo conjunto con nitroglicerina y nitrocelulosa, el cual se utiliza para crear propulsores de cohetes. El contrato fue manejado por CAVIM. Estos acuerdos anteriores alimentaron la especulación de que se construiría una base de misiles en la península de Paraguaná, cerca de la frontera con Colombia.

De acuerdo con el Informe sobre Terrorismo del año 2019 que elabora el Departamento de Estado, Maduro y sus socios han fomentado un ambiente permisivo para grupos terroristas,

18 Armes, C. "Iran's military network comes out of the shadows in Venezuela". PanAm Post. 25 de julio de 2020. https://panampost.com/christina-armes/2020/07/24/irans-military-network-comes-out-of-the-shadows-in-venezuela/.

19 "Treasury Designates Iranian Commercial Airline Linked to Iran's Support for Terrorism". U.S. Department of the Treasury. 12 de octubre de 2011. https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1322.aspx.

20 Lobel, O. "Iran Doubles Down in Venezuela". AIJAC. 15 de julio de 2020. https://aijac.org.au/fresh-air/iran-doubles-down-in-venezuela/.

incluyendo a los disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN) y simpatizantes de Hezbollah[21]. Estos grupos terroristas inciden en la corrupción del régimen al financiar esquemas ilícitos que incluyen a los miembros de las Fuerzas Armadas de Venezuela y grupos armados locales.

El abanico de actividades criminales, como el narcotráfico, extorsión, contrabando y la minería ilegal de oro y otros minerales, está financiando al régimen de Maduro, lo que permite la presencia de actores armados irregulares en Venezuela, tales como el ELN y las disidencias de las FARC. Estos grupos terroristas regionales controlan amplias franjas del territorio venezolano, particularmente en el rico Arco Minero, y a lo largo de la frontera con Colombia, conectando al régimen con el crimen organizado transnacional. La capacidad logística de las autoridades militares y el control de fronteras, aeropuertos, puertos y carreteras facilita el traslado de recursos ilícitos de estos grupos al norte del país para posteriormente ser llevados a su destino final en Europa y los Estados Unidos.

El 23 de octubre de 2020, el régimen de Maduro reafirmó la cooperación militar existente con Rusia, China, Irán y Cuba al anunciar la creación de un Consejo Científico Militar y Tecnológico para el fortalecimiento del Sistema de Armas venezolano. Las Fuerzas Armadas venezolanas se han transformado en el epicentro de actores extrarregionales y sus ambiciones militares en la región.

El rol del crimen organizado transnacional

El régimen de Maduro y la FANB juega un rol crítico en el tráfico de drogas, sirviendo como un punto de tránsito que al-

21 "Venezuela." United States Department of State (blog). https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/venezuela/.

canza aproximadamente a $39 billones de dólares en las calles de los Estados Unidos, de acuerdo con un estimado realizado por la Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas[22]. Esto atrajo a los carteles más importantes de la región a Venezuela, tales como el cartel de Sinaloa de México, Cachiros de Honduras, Los Rastrojos de Colombia, los cocaleros de Bolivia y, por supuesto, al ELN y disidencias de las FARC[23]. De acuerdo con las acusaciones del Departamento de Justicia, el régimen de Maduro conspiró con todos estos carteles a través de la red de drogas manejada por los militares, llamada El Cartel de los Soles, para "inundar" con cocaína especialmente los Estados Unidos[24].

El Cartel de Soles, término usado para describir a los grupos al interior de las FANB que trafican con cocaína, ha estado presente en la opinión pública durante la Revolución Bolivariana especialmente cuando la Oficina de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro, en 2008 y 2011, anunció sanciones contra militares de alto rango, como el director de Inteligencia Militar, general Hugo Carvajal Barrios; el ministro de la Defensa, general Henry Rangel Silva; el exministro de Interior y Justicia, capitán de navío Ramón Rodríguez Chacín, y el comandante de la REDI Guyana, general Cliver Alcalá Cordones (en proceso judicial en los Estados Unidos).

En la actualidad, los líderes del Cartel de los Soles, que son el ministro de la Defensa, general Vladimir Padrino López; el

22 Walsh, N. P.; Gallón, N. y Castrillon, D. "Corruption in Venezuela has created a cocaine superhighway to the US". CNN. 17 de abril de 2019. https://www.cnn.com/2019/04/17/americas/venezuela-drug-cocaine-trafficking-intl/index.html.

23 "Drug Trafficking within the Venezuelan regime: the Cartel of the Suns". InSight Crime. 17 de mayo de 2018. https://www.insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-venezuelan-regime-cartel-of-the-sun/.

24 "Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges". U.S. Department of Justice. 26 de marzo de 2020. https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism.

ministro de Interior y Justicia, general Néstor Reverol Torres, y el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, capitán Diosdado Cabello Rondón, han sido acusados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por autorizar el uso de componentes de las Fuerzas Armadas para transportar los cargamentos de cocaína suministrados por elementos de la guerrilla colombiana a los Estados Unidos a través de Venezuela

De acuerdo con la acusación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Abdel El Zabayar, excongresista venezolano y excombatiente sirio-venezolano, Cabello Rondón y otros visitaron un hangar militar (Rampa 4) controlado por Maduro en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar en Maiquetía, Venezuela, donde recibieron un avión de carga libanés lleno de armas, incluidos lanzagranadas para fusiles AK-103 y rifles de francotirador, que había obtenido mientras se encontraba en el Medio Oriente. Esta instalación militar también fue usada por los familiares de la pareja Maduro-Flores para el transporte de cocaína, en el caso conocido como los "narco sobrinos", quienes cumplen sentencia en los Estados Unidos.

William Brownfield, exsubsecretario de Estado para la lucha contra el narcotráfico y exembajador para Venezuela, se refirió al régimen de Maduro como "probablemente el gobierno más corrupto de todo el mundo. Es peor que un narco-Estado. Es un narco-Estado, pero con esteroides"[25].

Es clave para estas redes criminales contar con lo que se conoce en léxico de seguridad como los "súper facilitadores", que son quienes administran redes ilícitas en varios países en los distintos continentes. Alex Saab, empresario colombiano y enviado especial de Maduro a Irán, actualmente detenido en Cabo Verde, es un "súper facilitador," uno de los arquitectos financieros

25 Moreno, J. "'Take This Humanitarian Disaster in Venezuela Seriously' Says Ambassador Brownfield". Diálogo Americas. 31 de diciembre de 2019. https://dialogo-americas.com/articles/take-this-humanitarian-disaster-in-venezuela-seriously-says-ambassador-brownfield/.

y de logística del régimen de Maduro[26]. La red criminal de Saab se encuentra incrustada en los programas estatales, como en el programa de distribución de alimentos CLAP en manos de militares, una red que ha sido sancionada por su corrupción de gran escala[27].

La Red de Ejecución de Delitos Financieros, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, advirtió sobre transacciones que involucren al gobierno venezolano y empresas de propiedad estatal, especialmente aquellas que se concentran en las contrataciones públicas, ya que pueden ser utilizadas como vehículos para el lavado de dinero y ocultar fondos malversados[28]. Las empresas públicas, bajo el régimen de Maduro, han creado canales financieros globales para mover y ocultar montos provenientes del mundo criminal y recursos económicos saqueados al pueblo venezolano, lo que contribuye de forma diaria a la crisis humanitaria en Venezuela. Muchas de estas empresas han estado bajo dirección de militares; como es el caso de PDVSA, que estuvo bajo responsabilidad del general Manuel Quevedo entre 2017 y 2020.

Los altos jerarcas y miembros de las Fuerzas Armadas no solo facilitan la convergencia de estas estructuras criminales y extrarregionales, también forman parte de la planificación y ejecución de graves violaciones a los derechos humanos, algunas de las cuales —incluidas las ejecuciones arbitrarias y el uso sistemático de la tortura— constituyen crímenes de lesa humanidad de acuerdo con un informe de expertos independientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

26 Humire, J. "Iran, Turkey, and Venezuela's Super Facilitator: Who Is Alex Saab?" Center for a Secure Free Society. 30 de junio de 2020. https://www.securefreesociety.org/research/who-is-alex-saab/.

27 "Treasury Disrupts Corruption Network Stealing from Venezuela's Food Distribution Program, CLAP". U.S. Department of the Treasury. 25 de julio de 2019. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm741.

28 "Updated Advisory on Widespread Public Corruption in Venezuela". Financial Crimes Enforcement Network. 3 de mayo de 2019. https://www.fincen.gov/resources/advisories/fincen-advisory-fin-2019-a002.

El aparato represivo

Bajo el adiestramiento de asesores militares cubanos, Venezuela reformó su seguridad nacional y las agencias de inteligencia en un servicio que espía a sus fuerzas armadas, instaurando miedo y paranoia, reprimiendo al que disiente[29]. De acuerdo con el reporte de Derechos Humanos de Naciones Unidas, las Fuerzas Armadas Especiales (FAES) actúan como "escuadrones de la muerte", que han asesinado a 6.856 personas desde 2018 hasta mediados de 2019[30]. El reporte también señala que el número actual de muertos podría ser mucho mayor. Este informe cita que la contabilización realizada por grupos independientes durante el mismo período podría llegar a más de 9.000 muertos por "resistencia a la autoridad"[31]. Las ejecuciones extrajudiciales y las medidas de represión llevadas adelante por el régimen de Maduro tienen como objetivo neutralizar a la oposición política y sofocar cualquier disenso entre los rangos.

Uno de los grupos represivos más notables es la policía estatal del régimen, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), que asesinó al abogado Fernando Albán con total impunidad[32]. El capitán de navío Rafael Acosta, bajo custodia de

29 Berwick, A. "Special Report: How Cuba taught Venezuela to quash military dissent". Reuters. 22 de agosto de 2019. https://www.reuters.com/article/us-venezuela-cuba-military-specialreport/special-report-how-cuba-taught-venezuela-to-quash-military-dissent-idUSKCN1VC1BX.

30 "UN Human Rights Report on Venezuela Urges Immediate Measures to Halt and Remedy Grave Rights Violations". OHCHR. 4 de julio de 2019. https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788.

31 Cumming-Bruce, N. "Venezuela Forces Killed Thousands, Then Covered It Up, U.N. Says". Thw New York Times. 4 de julio de 2019. https://www.nytimes.com/2019/07/04/world/americas/venezuela-police-abuses.html.

32 Smith, S. y Sánchez, F. "Venezuela opposition says lawmaker's death was assassination, not suicide". Global News. 9 de octubre de 2018. https://globalnews.ca/news/4528238/venezuela-fernando-alban-nicolas-maduro/.

la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGECIM), horas antes de su muerte compareció en la Corte con evidencias irrefutables de haber sido torturado[33]. Y el capitán de policía Óscar Pérez se encuentra entre los más altos oficiales muertos en manos de fuerzas de seguridad crueles[34]. Otros miles han sido asesinados o detenidos ilegalmente por el aparato represivo de seguridad de Maduro. Desde 2014 a 2020, el Foro Penal venezolano, una organización de derechos humanos, registró 15.177 detenciones por motivos políticos, con casos numerosos de tortura, y tratos degradantes, crueles e inhumanos realizados por el régimen de Maduro en Venezuela[35]. La figura 3 muestra que los estudiantes y los jóvenes son la población más vulnerable al aparato represivo del régimen, y que los militares y policías son los que más tiempo se encuentran en las cárceles estatales. El régimen simultáneamente libera grupos de personas y al mismo tiempo detiene a otras, manteniendo un número constante de detenidos para evitar atraer la atención al sobrecogedor número de arrestos arbitrarios. El Foro Penal ha llamado a esto "el efecto de la puerta giratoria"[36].

33 "'Tortured' Venezuela Captain's Burial Angers Wife". BBC News. 11 de julio de 2019. https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48949723.

34 "Was Óscar Pérez Murdered? You Could Help Us Find Out". The New York Times. 13 de mayo de 2108. https://www.nytimes.com/2018/05/13/opinion/oscar-perez-venezuela-forensic-architecture.html.

35 "Report on Repression in Venezuela". Foro Penal. 24 de agosto de 2018. https://foropenal.com/en/report-on-repression-in-venezuela/.

36 *Ibid.*

FIGURA 3: REPRESIÓN

Tiempo de prisión	Total	Hombres	Mujeres	Adultos	Adolescentes/ menores	Civiles	Militares	Estudiantes	Policías	Políticos	Torturados en custodia
2 días	5.567	3.033	563	5.217	350	5.564	3	1.585	3	4	26
De 2 a 60 días	6.556	5.264	746	6.213	243	6.533	23	1.905	1	4	142
De 61 días a 1 año	1.960	298	2.398	16	16	2.319	95	697	5	4	178
De 1 año a 3 años	574	519	55	568	6	511	63	205	4	4	120
Más de 3 años	66	62	4	66	0	45	21	9	9	2	34
Totales	14.723	9.176	3.266	12.080	615	14.972	205	4.401	22	18	500

Fuente: Foro Penal.

Desde el 2002, los militares y efectivos de las fuerzas de seguridad del Estado han sido objeto de represalias en caso de demostrar su descontento o no querer participar en las actividades criminales del régimen. Hugo Chávez creó en 2012 un comando especial antigolpe de Estado con la finalidad de monitorear y ejercer vigilancia sobre el aparato criminal. A pesar de la creación de este comando, desde el 2014 han ocurrido más de veinte conspiraciones fallidas, con un resultado de más de trescientos militares detenidos y muchos de ellos sometidos a torturas y desapariciones forzadas.

Los expertos de la ONU señalan que el objetivo de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) es el personal militar y los civiles asociados presuntamente implicados en rebeliones o intentos de golpe de Estado. La DGCIM ha sido efectiva instaurando el terror, por su historial de desapariciones forzadas y centros de tortura clandestinos en Venezuela.

La DGCIM, bajo el mando del general Hernández Dalas, sancionado por violación de derechos humanos y jefe de la Guardia de Honor Presidencial, se ha transformado en el órgano de propaganda, infiltración para la implementación de medidas activas y pasivas que deslegitimen cualquier acción en favor de la libertad en Venezuela.

Una premisa falsa

La convergencia del crimen organizado transnacional, que se encuentra en aumento en América Latina, con redes internacionales de terrorismo, y otras amenazas transregionales han ayudado a endurecer el aparato represivo del régimen de Maduro en Venezuela. Igualmente, el consentimiento del régimen a esta convergencia ha expandido el alcance y rango de los actores globales irregulares que usan a Venezuela para construir redes logísticas que benefician a la empresa criminal. Las FANB son el epicentro de esta convergencia de amenazas transregionales en Venezuela.

La convergencia de crimen y terror en Venezuela se superpone a una ideología antioccidental que ha desarrollado herramientas asimétricas que juegan en beneficio de los intereses globales de Rusia, China e Irán. Mientras tanto, Cuba —con un contingente militar considerable en Venezuela— continúa administrando las operaciones diarias con el régimen de Maduro debido a sus ventajas comparativas en idioma, cultura, contrainteligencia y conocimiento de los sistemas militares ruso y chino. Estos actores externos han ayudado al régimen de Maduro a ampliar sus capacidades, es decir, en cibernética, inteligencia, vigilancia y desinformación, manipulando a la comunidad internacional mediante la discusión abierta del diálogo y la postura política para las elecciones locales en Venezuela.

Las Fuerzas Armadas venezolanas han sido sometidas a un proceso de desprofesionalización por más de veinte años, cedien-

do el monopolio legítimo de la violencia a diferentes grupos armados organizados que hacen vida en territorio venezolano. Sus antiguos pilares fundamentales constitucionales de obediencia, subordinación y disciplina fueron desmantelados y reemplazados por un sistema compartimentado de incentivos basados en intereses políticos, criminales e ideológicos, creando una estructura no piramidal, sino de redes de intereses. Cada comandante militar de región, zona y área de defensa se transforma en un nodo de relaciones militares, políticas, criminales y represivas que se adapta a las dinámicas del poder y del territorio compartimentado.

La convergencia permite generar equilibrios para evitar que individuos actúen por propios intereses, salvo los ya establecidos por el alto mando político-militar de la Revolución y sus aliados extrarregionales. Por ese motivo se ha apreciado que, a pesar de haber existido deserciones de un número importante de miembros de las Fuerzas Armadas y hasta de altos directivos, como el exdirector del Sebin, general Cristopher Figuera, no han ocurrido cambios sustanciales más allá del aumento de la represión a disidentes y la creciente duda sobre los factores políticos.

La profunda ideologización a la que han sido sometidas las Fuerzas Armadas las han transformado en fuente de cuadros políticos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); dieciséis militares retirados, entre ellos, miembros del reciente alto mando militar, iban como candidatos a diputados a la fraudulenta elección de diciembre de 2020.

Una transición democrática de Venezuela sin recuperar el monopolio legítimo de la violencia podría aumentar los riesgos de expansión de organizaciones trasnacionales criminales con armamento de actores extrarregionales soportadas por economías ilícitas. Las Fuerzas Armadas venezolanas en la actualidad y bajo el mando del general Padrino López, ministro de Defensa, y del almirante Ceballos Ichazo, comandante operacional de la Fuerzas Armadas, han cumplido el rol de facilitadores de la convergencia criminal terrorista que utiliza a Venezuela como su epicentro en la región.

EPÍLOGO

RETOS DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LATINOAMÉRICA PARA RESPONDER A LA PANDEMIA DEL COVID-19

Evan Ellis[1]

✷

Después de sus orígenes en Wuhan, China, el virus covid-19 se propagó inicialmente mucho más rápido por Europa y los Estados Unidos, que por Latinoamérica y el Caribe, creando la ilusión de que su impacto en estas últimas regiones podía ser menos severo. Cuando la Organización Mundial para la Salud declaró el 11 de marzo que el covid-19 había alcanzado el nivel de pandemia global[2], el número de casos en Latinoamérica era todavía relativamente limitado. Los gobiernos latinoamericanos y caribeños, al ver la dinámica letal y explosiva del virus en Europa y los Estados Unidos dispusieron de un tiempo valioso para prepararse, pero también se enfrentaron a vulnerabilidades críticas frente a los países occidentales de mayores ingresos. Los

1 Al autor le gustaría agradecer a las siguientes personas: general (r) Juan Pérez Ramírez, teniente general (r) Julio Hang, Coronel Glyne Grannum, Dr. Juan Facetti, Enrique Alvayay, Nicholas López, Fabian Calle, Julio Cirino, Steve Salsbury y Diego Solís, entre otros, por sus contribuciones a este trabajo.

2 Gustavo Aimone Arrendondo, "Las fuerzas armadas y su apoyo al combate contra el coronavirus", *Revista de Marina*, No. 975, 9 de abril de 2020, https://revistamarina.cl/actualidad/la-fuerzas-armadas-y-su-apoyo-al-combate-contra-el-coronavirus/.

sectores informales grandes, las empresas pequeñas y medianas frágiles, y los gobiernos con recursos limitados dificultaron el sostenimiento efectivo del distanciamiento social. Estructuras económicas como los mercados públicos, tradiciones sociales que hacen énfasis en un contacto entre personas y una interacción relativamente mayores, y una desconfianza arraigada del gobierno hizo que dichas medidas fueran difíciles de hacer cumplir por parte de las autoridades[3]. Los sistemas de salud pública débiles[4], especialmente fuera de las ciudades importantes, la mala coordinación con los sistemas de salud del sector privado, y la corrupción y la ineficiencia enquistadas en la burocracia gubernamental socavaron la capacidad de los sistemas de salud de la región para responder de forma efectiva y adaptarse al reto[5].

3 Lisa Haugaard y Antonio Saadipour Sellés, "covid-19 in Latin America and the Caribbean: A Deadly Virus in a Vulnerable Region" (El covid-19 en Latinoamérica y el Caribe: un virus mortal en una región vulnerable), *Latin America Working Group*, 22 de abril de 2020, https://www.lawg.org/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-a-deadly-virus-in-a-vulnerable-region/.

4 David Ignatius, "Colombia planned well for covid-19. The region is reeling" (Colombia hizo buenos planes para el covid-19. La región se tambalea.), *The Washington Post*, 22 de junio de 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/22/colombia-planned-well-pandemic-region-is-reeling/.

5 R. Evan Ellis, "covid-19: Shaping a Sicker, Poorer, More Violent, and Unstable Western Hemisphere" (Conformación de un hemisferio occidental más enfermo, más pobre, más violento e inestable), US Army War College, 15 de mayo de 2020.

Hacia mayo de 2020, incluso cuando el covid-19 persistía con brotes recurrentes en Estados Unidos[6] y China[7], la Organización Mundial de la Salud había declarado que Latinoamérica era un nuevo epicentro del virus[8], con un nivel de infecciones que se extendía por la región[9]. La respuesta de los líderes políticos regionales fue desigual pues había líderes como los de Perú, Colombia[10] y El Salvador que se apresuraron a tomar fuertes medidas,

6 Terry Tang, Ken Moritsugu y Lisa Marie Pane, "Coronavirus outbreaks spur debate over personal freedoms as new covid-19 infections spike in several US states" (Los brotes de coronavirus espolean un debate sobre las libertades personales a medida que las nuevas infecciones de covid-19 aumentan al máximo en varios estados de EE.UU.), Associated Press, June 17, 2020, https://www.chicagotribune.com/coronavirus/ct-nw-coronavirus-world-updates-20200617-qoirqdfqm5hktkgzjbpowm5mwy-story.html.

7 Elizabeth Shim, "PepsiCo China closes factory following covid-19 outbreak" (PepsiCo China cierra la fábrica después del brote de covid-19), UPI, 22 de junio de 2020, https://www.upi.com/Top_News/World-News/2020/06/22/PepsiCo-China-closes-factory-following-covid-19-outbreak/2471592833541/.

8 David Ignatius, "Colombia planned well for covid-19. The region is reeling" (Colombia hizo buenos planes para el covid-19. La región se tambalea.), *The Washington Post*, 22 de junio de 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/22/colombia-planned-well-pandemic-region-is-reeling/.

9 "La OPS alertó de brotes de covid-19 en lugares de Latinoamérica donde tenía poca incidencia", *Infobae*, 10 de junio de 2020, https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/06/10/la-ops-alerto-de-brotes-de-covid-19-en-lugares-de-latinoamerica-donde-tenia-poca-incidencia/.

10 David Ignatius, "Colombia planned well for covid-19. The region is reeling" (Colombia hizo buenos planes para el covid-19. La región se tambalea.), *The Washington Post*, 22 de junio de 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/22/colombia-planned-well-pandemic-region-is-reeling/.

mientras que otros, como los presidentes de México[11], Brasil[12] y Nicaragua[13], respondieron de modo menos agresivo, y en algunos casos, no se tomaron en serio inicialmente el peligro o demoraron económicamente las respuestas como consecuencia para contenerlo.

En prácticamente todos los países de la región, los gobiernos, abrumados, llamaron a sus fuerzas armadas para apoyar sus respuestas ante el covid-19. La función desempeñada por esas fuerzas armadas en cada país varió de acuerdo a su amenaza particular, a la naturaleza del gobierno, a las capacidades de sus fuerzas armadas, y a las estructuras de ley y tradición, en las que operaban. Las semejanzas y diferencias entre países en lo que respecta a la función de las fuerzas armadas, y los éxitos y retos asociados, proporcionan detalles y lecciones importantes en la lucha continua contra la pandemia. Dicho análisis contribuye de forma similar a la preparación para futuros retos médicos a gran escala y otros, así como para entender cómo la pandemia actual impacta en las fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas, incluidos sus recursos, pensando sobre los retos de seguridad nacional, y su relación con las sociedades en las que operan.

Este trabajo analiza, compara y contrasta la función y los retos de las fuerzas armadas en la región al responder a la pandemia del covid-19, con un enfoque particular en México, Guatemala,

11 Leon Krauze, "Mexico's president has given up in the fight against the coronavirus" (El presidente de México se ha dado por vencido en la lucha contra el coronavirus), *Washington Post*, 18 de junio de 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/18/mexicos-president-has-given-up-fight-against-coronavirus/.

12 Flora Charner, "Bolsonaro continues to dismiss covid-19 threat as cases skyrocket in Brazil" (Bolsonaro continúa haciendo caso omiso de la amenaza del covid-19 a medida que aumentan rápidamente los casos en Brasil), *CNN*, 8 de mayo de 2020, https://edition.cnn.com/2020/05/08/americas/brazil-coronavirus-bolsonaro-response-intl/index.html.

13 "Nicaragua: Reckless covid-19 Response" (Nicaragua: respuesta temeraria ante el covid-19), Human Rights Watch, 10 de abril de 2020, https://www.hrw.org/news/2020/04/10/nicaragua-reckless-covid-19-response.

El Salvador, Honduras, Barbados, Colombia, Perú, Paraguay, Argentina y Chile. Estos casos proporcionan una muestra relativamente representativa de las regiones secundarias en el contenido, incluidas fuerzas armadas de diferentes tamaños y capacidades, y países con diferentes retos relacionados con el covid-19 y respuestas de política. Dada la ausencia de análisis publicados de múltiples países de respuestas de covid-19 por fuerzas armadas latinoamericanas, este trabajo se concentra en un análisis limitado de muchos casos, en vez de llevar a cabo un análisis detallado de un número menor, para identificar pautas posibles que puedan ser investigadas y confirmadas por obras posteriores. Este artículo empieza por examinar pautas de actividades para las que se han usado fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas a fin de combatir el covid-19, y después examinar los retos asociados. Concluye con un examen de los posibles efectos del covid-19 en fuerzas armadas como instituciones latinoamericanas.

Fuerzas armadas latinoamericanas se enfrentan al covid-19

Los gobiernos latinoamericanos generalmente llevaron a sus fuerzas armadas a luchar contra el covid-19 bajo estructuras legales existentes, complementadas por la activación de autoridades legales especiales por líderes políticos de sus países, incluidos estados de emergencia y mecanismos similares[14]. Esas acciones en apoyo de otras agencias, implementadas típicamente por medio de un plan militar con nombre, fueron generalmente adaptaciones de planes ya preparadas para apoyar a la sociedad civil como respuesta a desastres naturales.

14 Paul Vera, "covid-19 en el Perú El rol del Ejército en el marco de la respuesta del Estado", *Military Review Latinoamericano*, abril de 2020, https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivo-de-articulos-exclusivos-en-linea/Hispanoamericana-On-line-2020/covid-19-en-el-Peru/.

México fue uno de los pocos países de la región en tener un plan preexistente detallado adaptado específicamente para contrarrestar epidemias (que había preparado en 2009 como respuesta al reto del virus H1N1). Al usar esta estructura, México activó su sistema para la gestión de incidentes para una emergencia de salud pública[15], y llevó a las fuerzas armadas a apoyar la respuesta nacional, en coordinación con organizaciones de salud civiles gubernamentales[16]. En esta estructura, México activó su plan de respuesta ante desastres DN-IIIe[17], que incluía la activación de un Centro de Coordinación Nacional[18], para apoyar la interacción entre entidades federales, estatales y locales para llevar a cabo acciones logísticas que incluyen artículos médicos y de otras clases para la respuesta, la contratación de personal médico, y la construcción o adaptación de hospitales, entre otros artículos[19]. En México, solo la Armada desplegó más de 12.000 personas en tareas relacionadas con el covid-19[20].

15 José A Córdova-Villalobos, Elsa Sarti, Jacqueline Arzoz-Padrés, Gabriel Manuell-Lee, Josefina Romero Méndez y Pablo Kuri-Morales, "The influenza A(H1N1) epidemic in Mexico. Lessons learned" (La epidemia de la gripe A(H1N1) en México. Lecciones aprendidas) *Health Research Policy Systems,* 28 de septiembre de 2009, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2765941/.

16 "La Secretaría de Marina a través del Plan Marina sigue velando por el bienestar del pueblo mexicano", *SEMAR*, Comunicado de prensa Nº 22, 29 de mayo de 2020, https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-a-traves-del-plan-mari-sigue-velando-por-el-bienestar-del-pueblo-mexicano.

17 "Ejército mexicano muestra compromiso para auxiliar a la población ante el covid-19", *24 Horas*, 17 de junio de 2020, https://www.24-horas.mx/2020/06/17/ejercito-mexicano-muestra-compromiso-para-auxiliar-a-la-poblacion-ante-el-covid-19/.

18 "La Secretaría de Marina a través del Plan Marina sigue velando por el bienestar del pueblo mexicano", Gobierno de México, 29 de mayo de 2020, https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-a-traves-del-plan-mari-sigue-velando-por-el-bienestar-del-pueblo-mexicano.

19 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

20 "Pandemia no es pretexto para debilitar instituciones", *El Universal*, visitada el 22 de junio de 2020, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/

En El Salvador, las fuerzas armadas se utilizaron para apoyar una de las respuestas más tempranas y restrictivas ante el covid-19 entre países de la región, incluido el cierre de fronteras y la puesta en práctica de un toque de queda nacional antes de que el país hubiera registrado su primer caso oficial[21]. La autoridad legal de las fuerzas armadas, que ya había desempeñado una función nacional sustancial en la lucha contra las bandas y el crimen organizado, se basaba principalmente en el Artículo 86 de la Constitución, dándole autoridad para apoyar a las autoridades civiles en respuesta a desastres naturales[22]. Se expandió aún más debido a la declaración de un estado de emergencia por la Asamblea Nacional el 14 de marzo de 2020[23]. La función ampliada centrada en apoyar un esfuerzo interagencial se formó alrededor del apoyo a organizaciones de protección civil.

En Guatemala, a sus Fuerzas Armadas se les dio similarmente una autoridad adicional para ejercer el control interno dentro de la estructura de la declaración del 5 de marzo de 2020 y prórroga subsiguiente de un "estado de calamidad" por el Congreso de Guatemala[24], y el establecimiento del plan interagencial para

pandemia-no-es-pretexto-para-debilitar-instituciones.

21 Whitney Eulich, "In El Salvador, quick covid-19 response fuels fears of an iron fist" (En El Salvador, la respuesta rápida ante el covid-19 alimenta los temores de un puño de hierro), *The Christian Science Monitor*, 26 de marzo de 2020, https://www.csmonitor.com/World/Americas/2020/0326/In-El-Salvador-quick-covid-19-response-fuels-fears-of-an-iron-fist.

22 Correspondencia escrita con experto de seguridad salvadoreño, julio de 2020.

23 "El Salvador: amplios poderes de emergencia limitan la rendición de cuentas", *Human Rights Watch,* 9 de junio de 2020, https://www.hrw.org/es/news/2020/06/09/el-salvador-amplios-poderes-de-emergencia-limitan-la-rendicion-de-cuentas.

24 Manuel Hernández Mayén y Dulce Rivera, "Esto es lo que aprobó el Congreso al ampliar el estado de Calamidad Pública", *Prensa Libre*, 2 de junio de 2020, https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/esto-es-lo-que-aprobo-el-congreso-en-el-estado-de-calamidad-publica/.

"prevenir, contener y responder al covid-19" en el país[25]. De forma similar a la situación en El Salvador, la mayoría de las acciones de las Fuerzas Armadas de Guatemala comprendía el apoyo a autoridades civiles, en la estructura del sistema como respuesta a desastres naturales (como tormentas tropicales y terremotos) CONRED[26].

En Barbados, la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la respuesta del gobierno ante el covid-19 siguió una decisión del Consejo de Seguridad Nacional el 5 de febrero. La Fuerza de Defensa de Barbados (FDB) inicialmente se concentró en asegurar el puerto y el aeropuerto principales de la nación, proporcionando un apoyo logístico a las autoridades civiles, un hospital de campaña, y ayudando a trasladar tests y pacientes de covid-19. La contribución militar, llamada Operación Escudo del Tridente, también incluía la configuración de un Centro de Operaciones de Emergencia de Salud Nacional (NHEOC, por sus siglas en inglés) para la planificación entre agencias.

En Barbados y otros estados del Caribe oriental, las fuerzas armadas tenían los recursos adicionales del Sistema de Seguridad Regional (RSS, por sus siglas en inglés) que proporcionaron aviones para aumentar el movimiento de personas y muestras de tests[27].

En Colombia, el apoyo militar al esfuerzo interagencial del gobierno se inició formalmente el 13 de marzo de 2020, incluido un mando integrado con Luis Guillermo Plata, a cargo de la respuesta del virus[28]. La respuesta de las Fuerzas Armadas de Co-

25 Ismael Cifuentes, "Las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Guatemala ante el covid-19: Roles y desafíos", artículo de congreso, 23 de mayo de 2020, https://www.researchgate.net/publication/341615354_Las_Fuerzas_Armadas_y_de_Seguridad_de_Guatemala_ante_el_covid-19_Roles_y_desafios.

26 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

27 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

28 "La guerra contra el virus", 2020.

lombia se definió con el plan de tres fases "San Roque", que entre otras dimensiones, se concentró en el control de fronteras terrestres y marítimas, el aumento de la capacidad médica, las misiones de logística médicas y el uso de las fuerzas armadas para fabricar y suministrar equipos médicos, tests y equipos de protección personal, así como protección de las fuerzas[29]. Las Fuerzas Armadas de Colombia desplegaron 29.000 personas para la operación, ayudando a la policía nacional y otras autoridades en actividades que iban desde puestos de control hasta control fronterizo[30].

En Ecuador, la función de sus Fuerzas Armadas fue guiada por el Acuerdo Ministerial 179 del 29 de mayo de 2020, que gobernó el mayor uso de la fuerza. Según este acuerdo, más de 33.500 personas en seis comandos operacionales, más una fuerza de tarea especializada en el fuertemente golpeado departamento de Guayas, fueron desplegadas en apoyo de la respuesta nacional; realizando misiones desde control fronterizo hasta seguridad de convoyes, establecimiento de hospitales de campaña y suministro de paquetes de ayuda humanitaria para los necesitados[31].

En Paraguay, el presidente convocó al Consejo de Defensa Nacional y a través de las fuerzas armadas, creó un Centro de Coordinación Interinstitucional para contribuir a los esfuerzos

29 "Ministro Carlos Holmes Trujillo explica nuevas medidas del Sector Defensa para la prevención de contagio del coronavirus (covid-19)", Presidencia, Gobierno de Colombia, 17 de marzo de 2020, https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ministro-Carlos-Holmes-Trujillo-explica-nuevas-medidas-Sector-Defensa-para-prevencion-de-contagio-del-coronavirus-200317.aspx.

30 "La guerra contra el virus", *Semana*, 4 de abril de 2020, https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-fuerzas-militares-son-claves-en-la-lucha-contra-el-cororonavirus/661431/.

31 "Las Fuerzas Armadas en apoyo a la emergencia sanitaria", Ministerio de Defensa de Ecuador, Sitio web oficial, 12 de mayo de 2020, https://www.defensa.gob.ec/las-fuerzas-armadas-en-apoyo-a-la-emergencia-sanitaria/.

del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con el fin de apoyar la respuesta del covid-19[32].

En Perú, después de la declaración del gobierno de un estado de emergencia el 15 de marzo de 2020, las Fuerzas Armadas, incluida la Marina de Guerra[33], desplegaron 60.000 tropas en una serie de misiones, que se concentraron principalmente en el control territorial, incluidos 1.100 puestos de control[34].

En Chile, el uso de las Fuerzas Armadas se habilitó de forma similar mediante la declaración gubernamental del estado de emergencia el 18 de marzo. El gobierno trató la pandemia como una crisis de salud pública, nombrando a 12 generales del Ejército, un general de la Fuerza Aérea y dos almirantes de la Marina de Guerra como comandantes de zona para organizar el apoyo al orden público y otras actividades asignadas[35].

En Argentina, bajo la estructura de la Ley y Plan de Defensa Nacional de 1988, el gobierno argentino dividió el país en 14 zonas con comandantes militares conjuntos responsables de apoyar los esfuerzos gubernamentales contra la pandemia en cada zona[36]. Las Fuerzas Armadas proporcionaron el apoyo al gobierno según las estipulaciones de defensa civil de la Ley de Defensa Nacional para proteger y ayudar a la población civil. No obstan-

32 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, junio de 2020.

33 NotiNaval "Comandante General de la Marina, Almirante Fernando Cerdán inspeccionó puestos de control", Marina de Perú, sitio web oficial, 19 de marzo de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=TACU1n2fBn0.

34 Vera, 2020.

35 Gustavo Aimone Arrendondo, 2020.

36 De estos, el liderazgo fue asignado a la Armada en 12 zonas. "El Ejército de Argentina comenzó con el planeamiento de las operaciones Post covid-19," *Zona Militar*, 2 de julio de 2020, https://www.zona-militar.com/2020/07/02/el-ejercito-argentino-planifica-sus-operaciones-post-covid-19/.

te, a diferencia de muchos homólogos, no utilizó bases militares como instalaciones de cuarentena[37].

En general, las actividades de las fuerzas armadas en la región que se enfrentan al covid-19 pueden agruparse aproximadamente en distanciamiento social y ejecución del toque de queda, restringiendo el movimiento interno a través de cordones y puestos de control, ayudando a sellar fronteras nacionales, logística médica, uso de las fuerzas armadas para aumentar capacidades de hospitales, transporte de alimentos y artículos a poblaciones vulnerables, y producción de artículos relacionados con el covid-19.

Distanciamiento social y ejecución del toque de queda

Uno de los usos más significativos de las fuerzas militares en Latinoamérica para ayudar a combatir el covid-19 incluía una variante de la misión militar tradicional de control territorial. Las fuerzas armadas en la región se desplegaron en puestos de control y patrullas, para asegurarse de que los ciudadanos cumplieran con los toques de queda ordenados por el gobierno y otras medidas de distanciamiento social.

En la mayoría de los países, la policía era la que tenía la responsabilidad principal de hacer cumplir los toques de queda ordenados por el gobierno, especialmente en áreas urbanas. Sin embargo, las fuerzas armadas apoyaron a la policía para hacerlas cumplir. Esto ocurrió, por ejemplo, en El Salvador y Guatemala[38], así como en Honduras, donde la Policía Militar para el Orden Público (PMOP) desempeñó la función de ejecución del

37 "Exposición ante la Comisión de Defensa de Diputados sobre el accionar de las Fuerzas Armadas ante la emergencia por el covid-19", Fuerzas Armadas de Argentina, sito web oficial, 11 de junio de 2020, https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2020-06-11-comision-defensa-exposicion.aspx.

38 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

toque de queda[39]. En Colombia, sus Fuerzas Armadas usaron más de 29.700 miembros en misiones de control territorial[40], incluido el apoyo de la policía en ejecución de toques de queda[41]. Las fuerzas armadas fueron utilizadas de forma similar para reforzar los toques de queda en Ecuador y Perú. No obstante, como en otras partes de esta región, la falta de voluntad de la población de respetar los toques de queda ordenados por el gobierno y otras restricciones aumentaron la dificultad de la misión[42].

En Paraguay, el Ejército, de forma similar, hizo cumplir los toques de queda mediante patrullas[43]. Además, hicieron cumplir el distanciamiento social, el uso de mascarillas en espacios públicos, y tomaron temperaturas[44]. En Chile, igualmente, las Fuerzas Armadas se utilizaron para complementar a los carabineros en la ejecución del toque de queda con otras entidades de orden público[45].

No obstante, las fuerzas armadas no desempeñaron esta función en todos los países. En Barbados, debido en parte al tamaño

39 Eimhin O'Reilly, "In Honduras, Coronavirus Lockdown is Enforced at Gunpoint" (En Honduras, el confinamiento se hace cumplir a punta de pistola), *Insight Crime,* 7 de mayo de 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/honduras-coronavirus-lockdown-gunpoint/.

40 "La Guerra contra el virus", 2020

41 Correspondencia escrita con experto de seguridad colombiano, julio de 2020.

42 "La Convención: El Ejército del Perú continúa vigilando el cumplimiento del Estado de Emergencia Nacional y Aislamiento Social Obligatorio", Ejército de Perú, sitio web oficial, 5 de mayo de 2020, http://www.ejercito.mil.pe/index.php/prensa-ejercito/noticias/item/2188-la-convencion-el-ejercito-del-peru-cotinua-vigilando-el-cumpimiento-del-estado-de-emergencia-nacional-y-aislamiento-social-obligatorio.

43 "Patrullas motorizadas en las calles de Asunción", Fuerzas Armadas de Paraguay, sitio web oficial, 8 de junio de 2020, https://www.ffmm.mil.py/index.php/noticias/patrullas-motorizadas-en-las-calles-de-asuncion.

44 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, julio de 2020.

45 Correspondencia escrita con experto de seguridad chileno, junio de 2020.

pequeño del país, dichos asuntos se dejaron en manos de las autoridades civiles[46].

Restricción del movimiento interno mediante cordones y puestos de control

Como en el caso de la ejecución de los toques de queda, el uso de las fuerzas armadas para restringir el movimiento de poblaciones en el país mediante cordones y puestos de control fue una misión que conocía relativamente la mayor parte de las fuerzas armadas de la región, particularmente para aquellos involucrados en combatir grupos delictivos, terroristas e insurgentes. Las Fuerzas Armadas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Colombia, Perú, entre otros, llevaron a cabo dichas operaciones. En El Salvador, por ejemplo, las Fuerzas Armadas mantuvieron puestos de control para limitar el movimiento interno en el país[47] como parte del programa "Quédate en casa" del gobierno[48]. Los infractores del toque de queda fueron llevados, con cierta controversia pública[49], a centros de contención[50].

46 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

47 "Faes incrementa controles de prevención ante emergencia COVID 19", Fuerzas Armadas de El Salvador, sitio web oficial, 8 de abril de 2020, https://www.fuerzaarmada.mil.sv/?p=12272.

48 "Quédate en casa", Fuerzas Armadas de El Salvador, sitio web oficial, 9 de abril de 2020, https://www.fuerzaarmada.mil.sv/?p=12260.

49 Marcos Alemán y Christopher Sherman, " El Salvador quarantine centers become points of contagion" (Los centros de cuarentena en El Salvador se convierten en puntos de contagio), *Associated Press*, 17 de mayo de 2020, https://apnews.com/article/dbbfbe2ab5ef904dfaa8026c934594a6

50 Roberto Olas, "MAPA: Estos son los lugares en donde 1.900 personas guardan cuarentena en El Salvador", *El Salvador.com*, 17 de marzo de 2020, https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/coronavirus-cuarentena-el-salvador/696546/2020/.

En Guatemala, de forma similar, se acordonaron las ciudades[51], dejando pasar solo alimentos. No obstante, esto se convirtió en un problema, en tres municipios remotos del departamento de Solola, que protestó de forma agresiva contra las restricciones de movimiento que les impidieron llevar sus productos agrícolas al mercado[52].

En Colombia, se estableció un total de 800 puestos de control en el país mediante los esfuerzos combinados de las fuerzas armadas y la policía[53].

En Perú, se establecieron 1.100 puestos de control[54]. Las Fuerzas Armadas de Perú también se usaron para aumentar los efectivos de la policía para la protección de bancos y otras instalaciones cuando el gobierno empezó a levantar el toque de queda en áreas escogidas de julio de 2020[55].

En Argentina, sus fuerzas armadas, aunque siguen haciendo presencia en el país, concentraron sus esfuerzos en el establecimiento de puestos de control alrededor de la gran área metropolitana de Buenos Aires[56].

En lo que respecta a hacer cumplir los toques de queda, no todos los países usaron sus fuerzas armadas de esta manera. Entre las examinadas para este estudio, las de Barbados no lo hicieron.

51 "Continúa implementación de medidas de prevención ante el covid-19", Ministerio de Defensa de Guatemala, sitio web oficial, 23 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_75/index.html.

52 Carlos Ventura, "Agricultores bloquean los encuentros en Sololá, protestan contra el toque de queda", *CRN News*, 15 de mayo de 2020, https://crnnoticias.com/agricultores-bloquean-los-encuentros-en-solola-protestan-contra-el-toque-de-queda/.

53 "La Guerra contra el virus", 2020.

54 Correspondencia escrita con experto de seguridad peruano, junio de 2020.

55 "Perú levanta cuarentena con 285.213 contagios y 9.677 muertos", *Deutsche Welle*, 1 de julio de 2020, https://www.dw.com/es/per%C3%BA-levanta-cuarentena-con-285213-contagios-y-9677-muertos/a-54006409.

56 Correspondencia escrita con experto de seguridad argentino, junio de 2020.

Sellado de fronteras

Para mantener la misión militar tradicional de defensa territorial, las fuerzas armadas de la región desempeñaron una función clave en el sellado de fronteras terrestres y marítimas, incluidos puertos y aeropuertos, como medida para limitar los contagios[57].

El Salvador empleó a sus fuerzas armadas en una fase relativamente temprana para hacer cumplir el cierre de sus fronteras. Sus fuerzas armadas desplegaron unos 3.000 miembros para ayudar a controlar la frontera, incluido el sellado de cruces de fronteras informales[58]. Guatemala, de forma similar, usó sus fuerzas armadas para cerrar sus fronteras con México, Honduras y El Salvador[59], incluida la mejor forma de patrullar el terreno donde podrían producirse cruces oficiosos[60]. Colombia hizo énfasis en particular en la restricción de movimientos por sus fronteras con Venezuela

57 Aunque esta misión es realizada por algunas fuerzas armadas en circunstancias normales, incluida la lucha contra drogas ilícitas, dichas actividades se ampliaron considerablemente en la respuesta a la pandemia, aunque con un efecto incierto.

58 Correspondencia escrita con experto de seguridad salvadoreño, julio de 2020.

59 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

60 "Apoyo en puesto de control sanitario, en paso fronterizo no controlado", Ministerio de Defensa de Guatemala, 16 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_49/index.html. Vea también, "Detienen a extranjeros al intentar ingresar a territorio guatemalteco". Ministerio de Defensa de Guatemala, 22 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_70/index.html.

y Brasil[61]. De modo similar, Ecuador y Perú[62] usaron sus fuerzas armadas para cerrar sus fronteras, como lo hizo Paraguay[63].

Las fuerzas navales latinoamericanas también participaron en la misión, usando sus haberes para controlar puertos y forzar cierres de fronteras marítimas[64].

Una parte de las fuerzas armadas apoyan la función de asegurar fronteras en muchos países involucrados en el despliegue de puertos y aeropuertos. Se usó la FDB, por ejemplo, para asegurar el puerto principal del país, Bridgetown, y su aeropuerto internacional. De forma similar, en Chile las Fuerzas Armadas se desplegaron para apoyar controles en los aeropuertos.

Logística médica

Se utilizaron fuerzas armadas por toda la región a fin de distribuir artículos médicos, incluidos ventiladores, tests, equipos de protección personal y otros insumos. Hacia el final de mayo, la Armada de México había suministrado 3,8 millones de mascarillas protectoras, 158.780 guantes de látex y 58.512 batas quirúrgicas a hospitales de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Colima en el Océano Pacífico, así como en Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y

61 "Ejército Nacional aumenta pie de fuerza en zonas fronterizas con Brasil", Ejército de Colombia, sitio web oficial, visitado el 23 de junio de 2020, https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=489099.

62 Perú usó su 1ª división para cerrar su frontera con Ecuador el 2 de abril, desplegando 1200 tropas. Vea "Acciones militares en la frontera con Ecuador durante el Estado de Emergencia", Ejército de Perú, sitio web oficial, 6 de abril de 2020, http://www.ejercito.mil.pe/index.php/prensa-ejercito/noticias/item/2185-las-acciones-militares-en-la-frontera-con-ecuador-durante-el-estado-de-emergencia.

63 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, julio de 2020.

64 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, chilenos y peruanos, junio de 2020.

Quintana Roo, en el Golfo de México[65]. Las Fuerzas Armadas de México también fueron el agente para la compra de ventiladores en el extranjero[66].

Al igual que con otras fuerzas armadas de la región, el Ejército y la Armada de México apoyaron más el esfuerzo logístico al dar protección a puntos de distribución y hospitales[67]. El Ejército de México, por ejemplo, proporcionó 1.000 personas para asegurar 38 instalaciones de almacenamiento del gobierno para artículos médicos[68].

En Guatemala, además de distribuir artículos médicos[69], las unidades ingeniería del Ejército trabajaron para mejorar las carreteras en áreas remotas a fin de mantener abiertas las líneas logísticas de comunicación con las poblaciones necesitadas[70]. Las Fuerzas Armadas también proporcionaron algunos servicios de transporte, incluida la recogida de personas de nacionalidad guatemalteca de barcos de cruceros infectados[71].

65 "La Secretaría de Marina a través del Plan Marina sigue velando por el bienestar del pueblo mexicano", Marina de México, sitio web oficial, Comunicado de prensa Nº 22, 29 de mayo de 2020, https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-a-traves-del-plan-mari-sigue-velando-por-el-bienestar-del-pueblo-mexicano.

66 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

67 "Presidente reconoce al personal de Sanidad Naval por su labor contra el covid-19", Presidencia de México, sitio web oficial, 1 de junio de 2020, https://lopezobrador.org.mx/2020/06/01/presidente-reconoce-al-personal-de-sanidad-naval-por-su-labor-contra-el-covid-19/.

68 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

69 "Realizan entrega de equipo médico en Retalhuleu", Ministerio de Defensa de Guatemala, sitio web oficial, 24 de abril de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_76/index.html.

70 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

71 "Efectúan desembarco de guatemaltecos procedentes de Costa Rica", Ministerio de Defensa de Guatemala, 15 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_44/index.html.

En Barbados, la FDB recibió, almacenó y suministró mercancías para el sistema de salud público, incluida la recogida de equipos de protección personal y otros artículos fabricados por la industria local, y su transporte a instalaciones del gobierno para su distribución. La FDB también transportó tests y personas que se sospechaba o estaba confirmado que tenían covid-19[72].

En Colombia, sus Fuerzas Armadas proporcionaron servicios de ambulancia en áreas remotas, y transportaron pacientes de covid-19 a hospitales de ciudades importantes, desde lugares a lo largo de las regiones fronterizas de Brasil, Ecuador y Venezuela, donde las instalaciones médicas eran inadecuadas[73]. También usaron sus vehículos y aviones para transportar los resultados de los tests del covid-19 de áreas remotas a hospitales para su análisis[74].

En Perú, sus Fuerzas Armadas ayudaron de forma similar a evacuar a personas enfermas, así como a transportar resultados de tests del covid-19 del campo a los laboratorios[75].

El Ejército de Chile transportó a personas infectadas, de áreas donde las capacidades médicas resultaron sobrepasadas, a otras instalaciones, además de transportar equipos médicos incluidos ventiladores y otros artículos a las instalaciones donde eran necesarios[76]. Cuando la República Popular China (RPC) donó equi-

72 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

73 "La guerra contra el virus," 2020.

74 "Ministro Carlos Holmes Trujillo explica nuevas medidas del Sector Defensa para la prevención de contagio del coronavirus (covid-19)", Presidencia de Colombia, sitio web oficial, 17 de marzo de 2020, https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ministro-Carlos-Holmes-Trujillo-explica-nuevas-medidas-Sector-Defensa-para-prevencion-de-contagio-del-coronavirus-200317.aspx.

75 Correspondencia escrita con experto de seguridad peruano, junio de 2020.

76 "Chile despliega su maquinaria militar para la "guerra" contra el covid-19", *El Día*, 16 de junio de 2020, http://www.diarioeldia.cl/pais/chile-despliega-su-maquinaria-militar-para-guerra-contra-covid-19. Vea también Arrendondo, 2020.

pos médicos a Chile en junio, la Fuerza Aérea de Chile usó sus aviones para recoger las mercancías en la RPC[77].

Aumento de la capacidad de los hospitales

En toda la región, las fuerzas armadas latinoamericanas aumentaron las capacidades de los hospitales nacionales poniendo los hospitales militares a disposición del público, usando los barcos de sus armadas o marinas para proporcionar capacidades hospitalarias y construir hospitales de campaña.

En México, desde el principio de la pandemia, sus Fuerzas Armadas[78] pusieron sus hospitales militares a disposición de los pacientes del covid-19. Hacia fines de junio de 2020, el Ejército de México abrió las puertas de 13 de sus hospitales a pacientes del covid-19, además de proporcionar otras 48 instalaciones médicas más pequeñas o temporales. La Armada de México, menor, puso a disposición ocho hospitales para pacientes del covid-19, suministrando 4.000 camas, y usó dos de sus barcos logísticos para proporcionar servicios hospitalarios (en Acapulco, costa del Pacífico, y en Veracruz, Golfo de México)[79]. También administró hospitales públicos y contrató a personal médico[80]. El Ejército,

77 "Agregado militar y aéreo en China participa en la obtención de insumos médicos para ser enviados a Chile", Ejército de Chile, sitio web oficial, 9 de junio de 2020, https://www.ejercito.cl/prensa/visor/agregado-militar-y-aereo-en-china-participa-en-la-obtencion-de-insumos-medicos-para-ser-enviados-a-chile.

78 "Centro Médico Naval, ejemplo para tratar casos covid", Excelsior, 17 de junio de 2020, https://www.excelsior.com.mx/comunidad/centro-medico-naval-ejemplo-para-tratar-casos-covid/1388608.

79 Manuel Espino, "Semar acondiciona buques como hospitales de consulta externa en Acapulco y Veracruz", *El Universal*, 22 de mayo de 2020, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/coronavirus-en-mexico-semar-acondiciona-buques-como-hospitales-de-consulta-externa.

80 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

de forma semejante, supervisó 32 hospitales públicos, y construyó al menos cuatro hospitales de campaña[81].

En Guatemala, se usaron ingenieros del Ejército para construir cuatro hospitales de campaña, incluido uno en una instalación de la Fuerza Aérea en la parte norte del país[82]. También proporcionaron seguridad a hospitales existentes donde se trataban a pacientes del covid-19[83].

En Barbados, la FDB dedicó parte de su base de adiestramiento de Paragon, en Christ Church, incluidas las barracas, para poner a los pacientes en cuarentena, y estableció instalaciones médicas de campaña[84]. También apoyó la transformación de una antigua base militar de EE.UU. para recibir pacientes de nivel de cuidados intensivos, incluido el almacenamiento de equipos donados hasta que la instalación pudiera ponerse a punto mediante el trabajo de un contratista privado.

En Colombia, sus fuerzas armadas usaron sus hospitales, incluidas sus instalaciones principales en Bogotá[85] y Cartagena[86], para aumentar la capacidad médica a fin de tratar el covid. Como en el caso de otras fuerzas armadas de la región, también se cons-

81 "Presidente reconoce al personal de Sanidad Naval por su labor contra el covid-19", 2020.

82 Ismael Cifuentes, "Las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Guatemala ante el covid-19: Roles y desafíos", artículo de congreso, 23 de mayo de 2020, https://www.researchgate.net/publication/341615354_Las_Fuerzas_Armadas_y_de_Seguridad_de_Guatemala_ante_el_covid-19_Roles_y_desafios.

83 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

84 "BDF Field Medical Facility Expands QEH Accident and Emergency Unit" (La instalación médica de campaña de la FDB amplía la unidad de accidentes y emergencias del Hospital Queen Elizabeth), Fuerza de Defensa de Barbados, sitio web oficial, 20 de abril de 2020, https://www.bdfbarbados.com/category/featured-news/.

85 "La guerra contra el virus," 2020.

86 "Ministro Carlos Holmes Trujillo explica nuevas medidas del Sector Defensa para la prevención de contagio del coronavirus (covid-19)", 2020.

truyeron hospitales de campaña[87]. La Armada de Colombia puso a disposición tres barcos hospital: en Cartagena, Málaga y Puerto Leguizamo[88]. También llevó a cabo un adiestramiento especial para médicos en la Universidad Militar de Nueva Granada[89].

En Perú, su Ejército construyó un hospital de campaña con 3.000 camas en Villa Panamericana, en el área de la gran Lima[90].

En Chile, su Ejército puso el Hospital Militar de Santiago a disposición de los pacientes del covid-19[91], así como se utilizaron buques de la Armada para proporcionar camas de hospital[92]. También se usaron barcos de la Armada para suministrar servicios médicos a pacientes que no eran del covid-19, desocupando camas hospitalarias para aquellos afectados por la pandemia[93]. Chile también envió equipos médicos para apoyar a poblaciones remotas, como en la zona del Alto Bio Bío[94].

87 Correspondencia escrita con experto de seguridad colombiano, junio de 2020.

88 "La guerra contra el virus", 2020.

89 Correspondencia escrita con experto de seguridad colombiano, junio de 2020.

90 Vera, 2020.

91 "Ministros de Defensa y Salud destacan aporte del Hospital Militar de Santiago para enfrentar al covid-19", Ejército de Chile, página web oficial, 6 de junio de 2020, https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ministros-de-defensa-y-salud-destacan-aporte-del-hospital-militar-de-santiago-para-enfrentar-al-covid-19.

92 Arrendondo, 2020.

93 "Chile despliega su maquinaria militar para la "guerra" contra el covid-19," *El Día*, 16 de junio de 2020, http://www.diarioeldia.cl/pais/chile-despliega-su-maquinaria-militar-para-guerra-contra-covid-19.

94 "Ejército desarrolla operativo cívico en apoyo a la comuna de Alto Bio Bío", Ejército de Chile, sitio web oficial, 5 de junio de 2020, https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-desarrolla-operativo-civico-en-apoyo-a-la-comuna-de-alto-bio-bio.

Ayuda a las poblaciones vulnerables

En la esfera de necesidades económicas importantes creadas por el aislamiento social, es interesante observar que las fuerzas armadas latinoamericanas jugaron un papel considerable en llevar alimentos y otros artículos necesarios a poblaciones vulnerables. Dichas actividades, supuestamente, tuvieron un efecto beneficioso en las relaciones entre las fuerzas armadas y las personas que recibían ayuda.

En México, sus fuerzas armadas distribuyeron más de 477.000 paquetes de alimentos[95]. Las Fuerzas Armadas de Honduras llevaron a cabo actividades similares[96]. Las Fuerzas Armadas de Guatemala también lo hicieron en áreas pobres como Alta Verapaz[97]. En El Salvador, de forma similar, sus fuerzas armadas suministraron ayuda de alimentos a comunidades necesitadas como Ahuachapán[98], entre otras. En Barbados, la FDB participó en el ensamblaje de "paquetes de ayuda humanitaria" para poblaciones vulnerables, aunque no participó directamente en su distribución[99], como lo hicieron las Fuerzas Armadas de Paraguay[100].

En Colombia, sus fuerzas armadas usaron su sistema de logística para el transporte aéreo de alimentos y otros bienes a áreas remotas, registrando unas 582 caravanas que transportaron 46 toneladas de alimentos. La Armada de Colombia suministró

95 "Presidente reconoce al personal de Sanidad Naval por su labor contra el covid-19", 2020.

96 Correspondencia escrita con experto de seguridad hondureño, junio de 2020.

97 "En Alta Verapaz, apoyan con entrega de víveres a familias más vulnerables", Ministerio de Defensa de Guatemala, 8 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_28/index.html.

98 "La Fuerza Armada apoya en la entrega de paquetes agrícolas", Fuerzas Armadas de El Salvador, sitio web oficial, 28 de abril 2020, https://www.fuerzaarmada.mil.sv/?p=12289.

99 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

100 Correspondencia escrita con un experto de seguridad paraguayo, julio de 2020.

agua potable, incluidos más 235.000 litros de agua a residentes de Vichada y la Isla de San Andrés[101].

En Ecuador, su Ejército suministró más de 238.000 paquetes de ayuda humanitaria a mediados de mayo de 2020[102]. Sus operaciones, en junio de 2020, incluyeron el suministro de 3.500 paquetes de ayuda humanitaria en el fuertemente golpeado Departamento de Guayas[103].

En Perú, sus fuerzas armadas distribuyeron alimentos, incluidos "panecillos del bicentenario" entre los pobres[104]. En apoyo del Instituto de Defensa Civil Nacional (INDECI), el Ejército de Perú ensambló y suministró 43.000 paquetes de ayuda humanitaria a gobiernos locales para los necesitados, entre otras medidas cívicas[105]. En Chile, además de distribuir mercancías a las poblaciones necesitadas, sus fuerzas armadas transportaron agua a áreas remotas[106].

En el caso de Argentina, su Ejército cocinó realmente comidas calientes para residentes marginalizados en el gran Buenos Aires usando sus "cocinas de campaña"[107]. Hacia el 14 de mayo de

101 "La guerra contra el virus", 2020.

102 "Las Fuerzas Armadas en apoyo a la emergencia sanitaria", Ministerio de Defensa de Ecuador, sitio web oficial, 12 de mayo de 2020, https://www.defensa.gob.ec/las-fuerzas-armadas-en-apoyo-a-la-emergencia-sanitaria/.

103 "Las Fuerzas Armadas reparten 11500 kits de alimentos en Guayaquil", Ministerio de Defensa de Ecuador, sitio web oficial, 10 de junio de 2020, https://www.defensa.gob.ec/las-fuerzas-armadas-reparten-11500-kits-de-alimentos-en-guayaquil/.

104 Vera, 2020.

105 Correspondencia escrita con un experto de seguridad peruano, junio de 2020. Vea también "33ª Brigada de Infantería entrega ayuda humanitaria a pobladores vulnerables", Ejército de Perú, sitio web oficial, 7 de mayo de 2020, http://www.ejercito.mil.pe/index.php/prensa-ejercito/noticias/item/2189-la-33a-brigada-de-infanteria-entrega-ayuda-humanitaria-a-pobladores-vulnerables.

106 Arrendondo, 2020.

107 "Ejército argentino moviliza soldados que preparan comida y salen a repartirla en barrios vulnerables". *Clarín*, 12 de junio de 2020, https://www.clarin.com/politica/fotogalerias-ejercito-argentino-movilizan-sol-

2020, presuntamente preparó 2,2 millones de raciones calientes y suministró 437.000 bolsas de alimentos[108].

Producción de mercancías relacionadas con el covid-19

Algunas fuerzas armadas fueron más allá de la preparación y el suministro de paquetes de ayuda humanitaria, para incluir la producción y el ensamblado de artículos médicos y otros artículos esenciales.

Las Fuerzas Armadas de México produjeron uniformes médicos, botas y mascarillas protectoras[109]. En Colombia, la industria de producción militar, Indumil, y el astillero militar, Coctecmar, ayudaron a fabricar camas de hospital. Diversas unidades militares colombianas también participaron en la producción a pequeña escala de otros artículos relacionados con el covid-19[110]. En Perú, sus Fuerzas Armadas, junto con las universidades, ayudaron al gobierno a construir y reparar ventiladores[111]. Las unidades más pequeñas construyeron cabinas de descontaminación, y productos higienizadores mixtos[112]. En Chile, la organización de

dados-preparan-comida-salen-repartirla-barrios-vulnerables_5_SmRHikuAA.html.

108 Natasha Niebieskikwiat, "Operativo limpieza: alcohol, amonio y lavandina: así desinfectan a los oficiales del Ejército que ayudan en el coronavirus", *Clarín*, 14 de mayo de 2020, https://www.clarin.com/politica/alcohol-amonio-lavandina-desinfectan-oficiales-ejercito-ayudan-coronavirus_0_40HRvGKEL.html.

109 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

110 "La guerra contra el virus", 2020.

111 "NotiNAVAL - Marina de Guerra del Perú devuelve a EsSalud ventiladores mecánicos repotenciados", Marina de Guerra de Perú, sitio web oficial, 13 de abril de 2020, https://www.marina.mil.pe/en/comunicacion/notinaval/notinaval-marina-de-guerra-del-peru-devuelve-a-essalud-ventiladores-mecanicos-repotenciados/?p=1.

112 "CICTE fabrica gel desinfectante y dos cabinas de descontaminación", Ejército de Perú, sitio web oficial, 7 de abril de 2020, www.ejercito.mil.

la industria de las Fuerzas Armadas participó en la fabricación de higienizadores y la construcción de cabinas desinfectantes, entre otras actividades[113].

Otras actividades

Más allá de las actividades tratadas en los párrafos anteriores, las fuerzas armadas latinoamericanas y del Caribe de la región también apoyaron las respuestas de sus gobiernos ante el covid-19 de diversas formas.

En México, la Armada y la Fuerza Aérea del Ejército ayudaron a regresar a casi 10.000 ciudadanos mexicanos atrapados fuera del país[114].

En Guatemala, como en otros varios países de la región, se usaron unidades militares para desinfectar espacios públicos[115]. Además, se utilizaron los recursos de asuntos públicos del Ejército de Guatemala, por ejemplo, para ayudar a diseminar el mensaje de salud pública del gobierno en lo que se refiere al covid-19.

En Paraguay, sus fuerzas armadas crearon y administraron refugios temporales (centros de cuarentena) para acomodar a los ciudadanos que regresaban del extranjero de modo que estuvie-

pe/index.php/prensa-ejercito/noticias/item/2186-cicte-fabrica-gel-desinfectante-y-dos-cabinas-de-descontaminacion.

113 "Comandante en Jefe del Ejército realiza visita a FAMAE y destaca iniciativas para reducir propagación del COVID–19", Ejército de Chile, sitio web oficial, 12 de junio de 2020, https://www.ejercito.cl/prensa/visor/comandante-en-jefe-del-ejercito-realiza-visita-a-famae-y-destaca-iniciativas-para-reducir-propagacion-del-covid-19.

114 Correspondencia escrita con expertos de seguridad mexicanos, junio de 2020.

115 "Continúan con la implementación de medidas de prevención ante el covid-19", Ministerio de Defensa de Guatemala, 21 de junio de 2020, https://www.mindef.mil.gt/noticias/2020/jun/jun_65/index.html.

ran aislados del resto de la población, dedicando barracas militares para este fin[116].

En Chile y otros países, se utilizaron las fuerzas armadas para proteger la infraestructura de salud crítica, como hospitales y depósitos de suministros, frente a una variedad de amenazas como contaminación potencial, protestas y robo de mercancías[117].

Retos

Las fuerzas armadas latinoamericanas, reflejando la escala y naturaleza sin precedentes del reto del covid-19, se enfrentaron a una serie de retos como respuesta al virus.

Retos de implementación

Aunque muchas acciones de las fuerzas armadas eran similares a los planes de otros tipos de desastres y se ejecutaron de manera relativamente sencilla, hubo naturalmente algunos problemas que hubo que resolver. En Guatemala, las fuertes lluvias estacionales complicaron en particular las operaciones en terrenos montañosos. Por otra parte, las barriadas y otros terrenos urbanos densos exigieron mucha demanda de dispositivos de geolocalización, dispositivos de visión nocturna y otros equipos de suministro limitado dentro de las Fuerzas Armadas de Guatemala[118]. De modo similar, en Chile, un experto en seguridad observó que el suministro de ayuda y otras operaciones en barrios marginales hacía énfasis también en la importancia de buenas capacidades de geolocalización[119].

116 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, julio de 2020.
117 Correspondencia escrita con experto de seguridad chileno, junio de 2020.
118 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, julio de 2020.
119 Correspondencia escrita con experto de seguridad chileno, julio de 2020.

En Chile, y otros lugares, la adaptación de aviones y otros vehículos para el transporte de pacientes de covid-19 también presentó sus retos[120]. En Perú, cuando sus fuerzas armadas movilizaron a 10.500 reservistas a la región del gran Lima durante 60 días, resultó muy difícil encontrar lugares saneados donde alojarlos[121].

Riesgos para la salud

En muchas partes de Latinoamérica, en la fase inicial de la respuesta, las entidades militares participaron en actividades de apoyo en la que se incluía el contacto con poblaciones potencialmente infectadas con equipos de protección limitados. Las Fuerzas Armadas de Ecuador y Paraguay[122], estaban entre las que, de acuerdo a los expertos, no disponían de equipos de protección personal en la fase inicial de la respuesta. En Paraguay, según un experto, sus fuerzas armadas tenían que basarse en higienizadores y mascarillas caseras[123]. Aunque un experto de seguridad con conocimientos de Barbados dijo que la FDB estaba protegida de forma adecuada, los miembros de la FDB tuvieron que improvisar para obtener mascarillas[124].

En general, los expertos de seguridad consultados para este trabajo recalcaron que las fuerzas armadas se basaban en la disciplina entre las tropas, incluido el lavado de manos frecuente y

120 Correspondencia escrita con experto de seguridad chileno, julio de 2020. Vea también "Chile despliega su maquinaria militar para la "guerra" contra el covid-19", *El Día*, 16 de junio de 2020, http://www.diarioeldia.cl/pais/chile-despliega-su-maquinaria-militar-para-guerra-contra-covid-19.

121 Correspondencia escrita con experto de seguridad peruano, junio de 2020.

122 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, julio de 2020.

123 Correspondencia escrita con experto de seguridad paraguayo, junio de 2020.

124 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

medidas similares[125], para gestionar el riesgo de contagio[126]. En Guatemala, por ejemplo, sus fuerzas armadas se basaban principalmente en mascarillas y medidas como lavado frecuente de las manos, aunque seguía habiendo muchas infecciones.

A pesar de los equipos de protección personal y los equipos militares, el contacto con las poblaciones locales requerido por muchas de las misiones a las que se asignaron muchas fuerzas armadas latinoamericanas[127] hizo que un número elevado de personal militar acabara infectado. En Ecuador, 152 miembros de las fuerzas armadas han resultado infectados desde mediados de abril[128]. En Chile, hacia principios de julio, 3.300 miembros de las fuerzas armadas habían dado positivo por covid-19[129].

Recursos inadecuados

En varios países, los expertos del sector de seguridad consultados para este trabajo acordaron que el personal y otros recursos disponibles eran inadecuados para las tareas que se le pidió al personal militar. En Ecuador y Perú, por ejemplo, el número de personas para hacer cumplir los toques de queda fue inade-

125 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

126 "Centro Médico Naval, ejemplo para tratar casos covid," Excelsior, 26 de junio de 2020, https://www.excelsior.com.mx/comunidad/centro-medico-naval-ejemplo-para-tratar-casos-covid/1388608.

127 "Ministro del Interior: 'hemos llegado a los 9.900 policías contagiados y 170 fallecidos'", *El Comercio*, 10 de junio de 2020, https://elcomercio.pe/lima/coronavirus-peru-ministro-del-interior-hemos-llegado-a-los-9900-policias-contagiados-y-170-fallecidos-nndc-noticia/.

128 "152 personas de las Fuerzas Armadas del Ecuador han sido contagiadas de coronavirus covid-19", *El Universo*, 9 de abril de 2020, https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/09/nota/7809654/152-personas-contagiadas-covid-19-ffaa-ecuador.

129 "3.300 integrantes de las FFAA de Chile están afectadas por el coronavirus", *Infodefensa*, 7 de julio de 2020, https://www.infodefensa.com/latam/2020/07/07/noticia-integrantes-chile-estan-afectados-coronavirus.html.

cuado en vista de los incidentes propagados de ciudadanos que respetaban esas restricciones y asociadas con las medidas de distanciamiento social. En Argentina, como en otras partes de la región, años de financiación insuficiente de sus fuerzas armadas han limitado considerablemente el número vehículos y haberes que tenían disponibles para apoyar la logística y otras misiones más allá del área del gran Buenos Aires[130].

Doctrina y capacitación

Como muchas de las misiones relacionadas con el covid-19 eran variaciones de tareas efectuadas como respuesta ante desastres y seguridad interna, la doctrina y la capacitación militares para esas misiones proporcionó una estructura general para la respuesta ante el covid-19. En Chile, el uso de sus fuerzas armadas como complemento de los carabineros para relacionarse con la población fue similar a la función que había desempeñado al responder a los disturbios de octubre de 2019[131]. Específicamente con respeto a las operaciones relacionadas con la salud, las Fuerzas Armadas de Guatemala tenían experiencia en acciones para combatir el dengue y el chikungunya, mientras que las Fuerzas Armadas de Brasil se utilizaron contra el dengue[132].

Aunque la experiencia anterior proporcionó cierta ayuda a las fuerzas armadas latinoamericanas a medida que se enfrentaban a la pandemia, la mayoría carecía de experiencia en relaciones con el público en el contexto de un patógeno muy contagioso y letal. En ciertos grados, los expertos de seguridad consultados

130 Correspondencia escrita con experto de seguridad argentino, junio de 2020.

131 "In Chile, Protesters Continue To Defy The President And Military" (En Chile, manifestantes continúan desafiando al presidente y a las fuerzas armadas), *Radio Pública Nacional,* 22 de octubre de 2019, https://www.npr.org/2019/10/22/772078420/in-chile-protesters-decry-troop-deployment-as-a-pinochet-tactic.

132 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

para este trabajo en El Salvador, Barbados, Ecuador, Paraguay y Perú observaron la doctrina y la capacitación para apoyar una respuesta que era insuficiente, requiriendo un aprendizaje y una adaptación considerables[133].

La respuesta ante el covid-19 también creó retos exclusivos, como tener que operar durante períodos prolongados como fuerzas dispersadas, dando importancia a tener comunicaciones de trabajo, y cómo ejercer influencia de mando y mantener la moral cuando las unidades no se congregaban durante un período prolongado. También resaltó el valor de las comunicaciones estratégicas, para dar el mensaje correcto a las fuerzas a fin de transmitir la intención del comandante por su operación continua en un despliegue dispersado, así como para mantener la moral cuando se enfrentan a la soledad y al estrés.

En general, la ejecución de actividades estándar, basadas aproximadamente en un desastre anterior análogo y respuestas de salud, no garantizó que la respuesta dada por las fuerzas armadas en el contexto de la pandemia del covid-19 fuera el uso más efectivo de la fuerza para combatir la pandemia.

Marco legal

Las autoridades de seguridad en múltiples países latinoamericanos y caribeños consultados para este trabajo expresaron preocupación sobre las carencias del marco legal en el que se llamó a las fuerzas armadas para apoyar la respuesta ante el covid-19.

En la mayoría de los países, las declaraciones de emergencias de salud o seguridad nacionales, y las estructuras existentes para el apoyo militar a las autoridades civiles proporcionaron un marco básico satisfactorio. En Guatemala esto incluía el "estado de calamidad". En Barbados, incluía a autoridades bajo la Ley de Defensa Nacional, complementadas por la autorización de la

133 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.

FDB para apoyar a la policía en enero de 2020 (por diferentes razones), y la declaración subsiguiente del gobierno de un estado de emergencia de salud pública[134]. En Ecuador, incluía la declaración de un "estado de excepción" y el acuerdo ministerial 179 para el uso progresivo de la fuerza. En Chile, incluía la declaración de un "estado de excepción constitucional por el desastre", seguido por el Decreto Supremo Nº 8 para establecer las reglas de uso de la fuerza en este contexto[135].

A pesar de estos marcos legales habilitadores, las autoridades entrevistadas para este artículo expresaron preocupación referente a las protecciones legales para miembros de las fuerzas armadas, en particular cuando se les llamó para relacionarse con poblaciones civiles en formas que podrían desembocar en un conflicto, incluida la ejecución de toques de queda y la respuesta de la gente, en particular a medida que aumentan la frustración y la agitación social con el deterioro de las condiciones económicas, y la relajación de algunas medidas de distanciamiento social.

Responsabilidades en pugna

A medida que se propaga la crisis del covid-19 con el tiempo y sin un fin inmediato a la vista, las fuerzas armadas latinoamericanas están cada vez más fatigadas para cumplir con sus nuevas responsabilidades ante el coronavirus, mientras también realizan sus otras misiones, particularmente en un entorno presupuestario donde una remuneración adicional es poco probable.

En la mayoría de los países de la región, la respuesta ante el covid-19 se ha convertido en la prioridad máxima para las fuerzas armadas y el resto del gobierno[136]. En México, Centroamérica y el Caribe, la respuesta del covid-19 coincidió con el inicio de

134 Entrevista con experto de seguridad barbadeño, junio de 2020.
135 Arrendondo, 2020.
136 Vea, por ejemplo, "El Ejército Argentino comenzó con el planeamiento de las operaciones post covid-19", 2020.

la temporada de huracanes que se esperaba que fuera más activa de lo normal[137], empezando por el huracán Amanda y después Cristóbal que asolaron El Salvador y Guatemala[138]. De hecho, en Guatemala, se requirió que sus fuerzas armadas realizaran operaciones de apoyo civil para ambos huracanes, además de su trabajo de rescate tradicional y otras actividades como respuesta a las inundaciones que se produjeron al inicio de la temporada lluviosa, incluso si continuaba su apoyo a la respuesta del gobierno ante el covid-19[139].

En México, entre las responsabilidades en pugna se incluía ayudar a restringir los flujos de inmigrantes centroamericanos por el país, además de niveles récord de violencia por parte de grupos delictivos organizados en un entorno cada vez más fragmentado e impredecible[140], incluidos participantes importantes como el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) que está tomando medidas osadas sin precedentes contra líderes políticos mexicanos[141].

137 "Busy Atlantic hurricane season predicted for 2020" (Se vaticina una temporada de muchos huracanes en el Atlántico en 2020), National Oceanic and Atmospheric Administration, 21 de mayo de 2020, https://www.noaa.gov/media-release/busy-atlantic-hurricane-season-predicted-for-2020.

138 Ellinor Aspegren, "Tropical Storm Amanda weakens after killing 17 people in El Salvador and Guatemala, could reform next week in Gulf of Mexico" (La tormenta tropical Amanda se debilita después de matar a 17 personas en El Salvador y Guatemala, podría volver a formarse la semana siguiente en el Golfo de México), *USA Today,* 1 de junio de 2020, https://www.usatoday.com/story/news/nation/2020/06/01/tropical-storm-amanda-kills-17-el-salvador-guatemala/5313434002/.

139 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

140 Vea, por ejemplo, R. Evan Ellis, "Mexico's Fight Against Transnational Organized Crime" (La lucha de México contra el crimen organizado transnacional), *Military Review,* 24 de mayo de 2018, https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2018-OLE/May/Transnational-Organized-Crime/.

141 Kevin Seiff, "Mexico's Jalisco New Generation Cartel blazes a bloody trail in rise to power" (El Cártel de Jalisco Nueva Generación de México deja

En Colombia, entre las responsabilidades en pugna se incluía tratar con más de 1,8 millones de venezolanos mientras combatían a un conjunto de grupos organizados armados incluidos un Ejército Nacional de Liberación (ELN) en expansión y disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se duplicó de tamaño en menos de un año pasando a 4.600[142], alimentadas en parte por un santuario relativo para operar dentro de Venezuela[143].

Además del reto de las fuerzas armadas en la región y a pesar de la caída inicial de los delitos, al poner limitaciones a la vida pública para implementar medidas de distanciamiento social[144], el colapso económico de la región unido al virus y a los intentos de controlar su propagación, está ampliando la población de personas desesperadas, probablemente estimulando la violencia delictiva[145]. El mismo malestar económico, y la alteración de las cadenas de suministro delictivas[146] también es probable que es-

un rastro sangriento en su ascensión al poder), *Washington Post,* 10 de julio de 2020.

142 "Concern in Colombia: FARC dissent doubled its armed members in the last year" (Preocupación en Colombia: los disidentes de las FARC duplicaron sus miembros armados el año pasado), Archyde, 7 de junio de 2020, https://www.archyde.com/concern-in-colombia-farc-dissent-doubled-its-armed-members-in-the-last-year/.

143 FARC In Venezuela" (Las FARC en Venezuela), *Insight Crime,* 27 de junio de 2019, https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/farc-in-venezuela/.

144 Parker Asmann y Chris Dalby, "How to Measure Coronavirus' Criminal Impact in the Americas?" (¿Cómo medir el impacto delictivo del coronavirus en América), *Insight Crime,* 11 de mayo de 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/coronavirus-impact-americas/.

145 Vea, por ejemplo, protestas relacionadas con el aumento de los delitos en Haití. "Haiti police break up demonstration protesting worsening crime" (La policía de Haití disuelve manifestación en protesta contra el empeoramiento de los delitos), *Yahoo News*, 7 de julio de 2020, https://news.yahoo.com/haiti-police-break-demo-protesting-worsening-crime-203437808.html.

146 "The Coronavirus has gutted the price of coca. It could also reshape the cocaine trade" (El coronavirus ha despedazado el precio de la coca. Tam-

timule una competición violenta entre grupos delictivos[147]. Se convocará a las fuerzas armadas latinoamericanas probablemente para responder a la expansión de la violencia delictiva, incluso aunque se les requiera continuar el apoyo a la respuesta del gobierno ante el covid-19.

A medida que responden esas fuerzas armadas, el covid-19, de alguna forma, ha dificultado el reto. A medida que se han evaporado las opciones para trasladar drogas en cargamentos comerciales y el movimiento de las personas entre fronteras, los grupos delictivos han cambiado sus rutas[148]. En Argentina y en otros lugares, los traficantes están dejando de usar los cruces de fronteras formales para usar rutas más clandestinas[149]. La desesperación económica, supuestamente, facilitará a los delincuentes la corrupción y la compra en economías debilitadas[150]. Los

bién podría cambiar la forma del comercio de cocaína), *The Washington Post,* 9 de junio de 2020. Vea también "Coronavirus Squeezing Finances of Mexico's Criminal Group" (Coronavirus exprime las financias del grupo delictivo de México), *Insight Crime,* 18 de marzo de 2020, https://www.insightcrime.org/news/brief/coronavirus-squeezing-mexico-criminal-groups/.

147 Héctor Silva Ávalos y Seth Robbins, "Eruption of Gang Violence Belies Bukele's Security Wins in El Salvador" (El estallido de la violencia de las bandas oculta las ganancias de la seguridad de Bukele en El Salvador). *Insight Crime*, 30 de abril 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/el-salvador-bukele-security/.

148 "The Coronavirus has gutted the price of coca. It could also reshape the cocaine trade" (El coronavirus ha despedazado el precio de la coca. También podría cambiar la forma del comercio de cocaína), https://www.insightcrime.org/news/brief/coronavirus-squeezing-mexico-criminal-groups/.

149 Josefina Salomón, "How Has Coronavirus Shifted Argentina's Drug Dynamics?" (¿Cómo ha cambiado el coronavirus la dinámica de drogas en Argentina?), *Insight Crime,* 14 de abril de 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/coronavirus-argentina-drug-dynamics/.

150 "What Lockdown? World's Cocaine Traffickers Sniff at Movement Restrictions" (¿Qué confinamiento? Los traficantes de cocaína del mundo husmean las restricciones de movimiento), *Insight Crime*, 26 de mayo de 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/world-cocaine-traffickers-lockdown/.

grupos delictivos también se han aprovechado de la crisis para consolidar su control en áreas geográficas en las que operan. Esto incluye milicias repartiendo mascarillas y otros bienes necesarios y haciendo cumplir toques de queda en barrios marginales, como las favelas de Rio de Janeiro[151]. Dichas tendencias harán que sea más difícil para las fuerzas armadas desempeñar sus funciones de seguridad doméstica, incluso a medida que sus recursos y su tiempo para desempeñar esa función compiten cada vez más con otras actividades.

Al relajarse las restricciones en la interacción social en la región, es probable que se vuelvan a producir disturbios sociales significativos o incluso a una mayor escala, como los vistos en Ecuador[152], Chile[153] y Colombia[154] a fines de 2019[155]. En el grado en que los disturbios de 2019 fueron motivados en gran parte

151 Parker Asmann, "What Does Coronavirus Mean for Criminal Governance in Latin America?" (¿Qué significa el coronavirus para el gobierno delictivo en Latinoamérica?) *Insight Crime*, 31 de marzo de 2020, https://www.insightcrime.org/news/analysis/criminal-governance-latin-america-coronavirus/.

152 José María León Cabrera, "Hundreds arrested in Ecuador unrest" (Cientos de arrestados en disturbios de Ecuador), *The New York Times*, 4 de octubre de 2019, https://www.nytimes.com/2019/10/04/world/americas/hundreds-arrested-in-ecuador-unrest.html.

153 Philip Sanders, Eduardo Thomson y Laura Millan Lombrana, "Chile Riots Over Income Inequality Spread to Rest of Country" (Los disturbios de Chile sobre la desigualdad de ingresos se propagan al resto del país), *Bloomberg*, 19 de octubre de 2019, https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-19/chile-government-declares-state-of-emergency-amid-subway-riots

154 "Colombia protests: Troops stay on streets as unrest continues" (Protestas de Colombia: tropas permanecen en las calles a medida que siguen los disturbios), *BBC News,* 23 de noviembre de 2019, https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50531816.

155 Ellis, "covid-19: Shaping a Sicker, Poorer, More Violent, and Unstable Western He- misphere" (Conformación de un hemisferio occidental más enfermo, más pobre, más violento e inestable).

por la frustración con el rendimiento del gobierno[156], la respuesta ante el covid-19 ha dado a sus ciudadanos una amplia gama de problemas por los que estar frustrados, incluidos los robos o la mala gestión de los fondos relacionados con la pandemia, las muertes debidas a las carencias de los sistemas de salud públicos, los errores percibidos del gobierno al parar las economías durante demasiado tiempo, o no lo suficiente, los recortes de gobiernos en programas sociales y otras actividades para apoyar la respuesta ante el covid-19, y la carencia percibida del gobierno para responder antes el aumento de los delitos y la inseguridad ciudadana, entre otras cosas.

Ya han empezado a producirse protestas en la región, incluidas demandas para facilitar las restricciones de los toques de queda en Guatemala[157] y fortalecerlas en Brasil[158]. Hacia junio de 2020, las protestas relacionadas con el covid-19 también habían empezado

156 Moisés Naím y Brian Winter, "Why Latin America Was Primed to Explode" (Por qué Latinoamérica estaba preparada para estallar), *Foreign Affairs,* 29 de octubre de 2019, https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2019-10-29/why-latin-america-was-primed-explode.

157 "Protesters Demand Guatemala Ease Coronavirus Lockdown Rules" (Manifestantes exigen que se relajen las reglas de confinamiento del coronavirus), *Voice of America,* 18 de junio de 2020, https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/protesters-demand-guatemala-ease-coronavirus-lockdown-rules#:~:text=Protesters%20Demand%20Guatemala%20Ease%20Coronavirus%20Lockdown%20Rules,-By%20VOA%20News&text=A%20motorcade%20of%20protesters%20and,restrictions%20and%20reopen%20the%20economy.

158 "Brazil covid-19: Protests over Bolsonaro's handling of outbreak" (covid-19 en Brasil: protestas por la gestión de Bolsonario del brote), *MSN*, 29 de junio de 2020, https://www.msn.com/en-gb/video/news/brazil-covid-19-protests-over-bolsonaros-handling-of-outbreak/vi-BB165ETC.

a producirse de nuevo en Colombia[159], Ecuador[160] y Chile[161]. A principios de julio, el ministro del interior de Perú expresó su preocupación por la probable escalada de protestas allí debidas a los niveles elevados de adversidades sociales y otras frustraciones, a medida que se relajaban las medidas de distanciamiento[162]. En Paraguay, las protestas empezaron en julio en ciudades fronterizas afectadas por restricciones comerciales para controlar el covid-19[163]. Al igual que en 2019, probablemente las fuerzas armadas latinoamericanas serán llamadas a responder, si se produce una escalada de la situación.

A medida que las fuerzas armadas se enfrentan a dichas demandas en pugna en su tiempo, los recursos de los que disponen para hacer eso probablemente se contraerán, o al menos, no aumentarán, aun cuando en Argentina y en otros lugares, las fuerzas armadas han solicitado apropiaciones complementarias para

159 Daniela Osorio Zuluaga, "La protesta en medio de la covid, ¿por qué?" *El Colombiano,* 4 de junio de 2020, https://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/la-protesta-en-medio-de-la-covid-por-que-MC13113861.

160 Juan Martinez, "Thousands Protest in Ecuador Against Economic Measures to Counter covid-19" (Miles de personas protestan en Ecuador contra las medidas económicas para contrarrestar el covid-19). *The Rio Time*s, 29 de mayo de 2020, https://riotimesonline.com/brazil-news/miscellaneous/covid-19/thousands-protest-in-ecuador-against-economic-measures-to-counter-covid-19/.

161 Rocío Montes, "La crisis impulsa el rebrote de las protestas en Chile", *El País,* 24 de mayo de 2020, https://elpais.com/internacional/2020-05-24/la-crisis-impulsa-el-rebrote-de-las-protestas-en-chile.html.

162 Will Rising Poverty and Graft Lead to Protests in Peru?" (¿Desembocará en protestas el aumento de la pobreza y de los fraudes en Perú?), *Interamerican Advisor,* 10 de julio de 2020, https://advisor.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/LAA200710.pdf.

163 "In brief: Paraguay's border cities protest economic recovery plan" (En breve: las ciudades fronterizas paraguayas protestan ante de plan de recuperación económica.), *Latin News*, 13 de julio de 2020, https://www.latinnews.com/component/k2/item/84941-in-brief-paraguay-s-border-cities-protest-economic-recovery-plan.html.

cubrir los gastos relacionados por la emergencia del covid-19[164]. Tanto en Guatemala como en Barbados, las operaciones del covid-19 se realizaron utilizando presupuestos existentes, con la reprogramación de algunos fondos[165]. En numerosos países de la región, incluidos Ecuador[166], Colombia[167] y otros lugares[168], los gobiernos ya han anunciado recortes pronunciados de presupuestos para combatir el covid-19.

En el lado positivo, el covid-19 puede contribuir a mejorar las relaciones entre fuerzas armadas latinoamericanas y las sociedades en las que operan. Algunas personas consultadas para este trabajo expresaron con razón su preocupación sobre el potencial de conflicto con la sociedad, a medida que las fuerzas armadas hicieron cumplir los toques de queda y las medidas de distanciamiento social. No obstante, el covid-19 también ha hecho hincapié, de forma diferente a otras cuantas amenazas, en la función de las fuerzas armadas en la región como protectores de sus sociedades contra amenazas multidimensionales complejas. De hecho, en Argentina, a pesar de la profunda desconfianza de algunos contra las Fuerzas Armadas como legado de la "guerra sucia" contra insurgentes izquierdistas en los años 70, la respuesta del covid-19

164 "El Ejército argentino comenzó con el planeamiento de las operaciones Post covid-19", 2020.

165 Basándose en la correspondencia escrita con expertos de seguridad de esos países, junio de 2020.

166 "Ecuador cuts public spending by $4 billion in face of new debt crisis" (Ecuador recorta el gasto público en 4 mil millones de dólares de EE.UU. para afrontar la nueva crisis de deuda), *Reuters*, 19 de mayo de 2020, https://www.reuters.com/article/us-ecuador-economy/ecuador-cuts-public-spending-by-4-billion-in-face-of-new-debt-crisis-idUSKBN22V2EA.

167 "Decreto Legislativo 519". Oficina de la Presidencia, República de Colombia, 5 de abril de 2020, https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20519%20DEL%205%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf

168 "Gobiernos de América Latina refuerzan créditos y subsidios ante crisis económica". *La República*, 1º de abril de 2020, https://www.larepublica.co/globoeconomia/gobiernos-de-america-latina-refuerzan-creditos-y-subsidios-ante-crisis-economica-2986215.

ha ayudado a aumentar el índice de aprobación de sus Fuerzas Armadas a un nivel de popularidad sin precedentes de más del 66%[169]. La distribución de ayuda junto con la pandemia ha sido beneficiosa de manera similar para la imagen de las Fuerzas Armadas de Colombia[170].

Impactos a largo plazo en las fuerzas armadas latinoamericanas

El impacto del covid-19 en las fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas será transformativo. A corto plazo, el reto de apoyar la respuesta ante el covid-19 del gobierno durante un período prolongado, junto con otras misiones desde la respuesta ante desastres naturales hasta la lucha contra el crimen organizado y la respuesta ante los disturbios sociales puede desviar recursos de modernización y capacitación[171]. De forma similar seguirá causando estragos en la vida útil de los equipos[172]. Al igual que ocurrió a Estados Unidos en conflictos prolongados en Afganistán e Irak, los despliegues militares sostenidos en las misiones internas relacionadas con el covid-19 también pueden tener impactos a largo plazo en la retención de personal[173].

169 Natasha Niebieskikwiat, "Coronavirus en Argentina: el Ejército y las fuerzas policiales con altos niveles de popularidad", *Clarín*, 7 de mayo de 2020, https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-ejercito-fuerzas-policiales-altos-niveles-popularidad_0_M2-9eWGZB.amp.html?utm_source=clarin&utm_medium=clarin&utm_campaign=mira_tambien.

170 "La guerra contra el virus", 2020.

171 "El Ejército argentino comenzó con el planeamiento de las operaciones post covid-19", 2020.

172 Correspondencia escrita con experto de seguridad guatemalteco, junio de 2020.

173 "Too Many Months of Military Deployment Can Reduce Reenlistment Rate" (Demasiados meses de despliegue militar pueden reducir el porcentaje de reenlistamiento), *RAND,* 7 de octubre de 2009, https://www.rand.org/news/press/2009/10/07.html.

A largo plazo, la pandemia del covid-19 impactará profundamente en la doctrina, los procedimientos y el pensamiento estratégico dentro de las organizaciones. Al igual que con otras sorpresas estratégicas, desde el ataque a Pearl Harbor hasta el ataque del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center, para las fuerzas armadas latinoamericanas, las amenazas bacteriológicas han formado parte desde hace tiempo de una planificación de desastres naturales. No obstante, antes del covid-19, la posible magnitud y el efecto global de dicha pandemia eran inconcebibles para la mayoría de los líderes militares previo a la crisis actual[174]. Así pues, el reto del covid-19 es transformar el pensamiento dentro de las fuerzas armadas latinoamericanas en lo que respecta a qué tipos de amenazas son posibles y la necesidad de planificación si se presentan.

En términos generales, los expertos que se consultaron para este artículo observan que la respuesta ante el covid-19 resaltó la importancia de la flexibilidad y agilidad dentro de organizaciones militares. Esta experiencia puede así apoyar argumentos para una fuerza más multifuncional, en particular en fuerzas armadas menores como las del Caribe. Dicha funcionalidad múltiple, aunque es difícil y costosa de lograr, permite al personal poder "readaptarse" a las destrezas especiales que surjan como necesidad, como médicas, cuando la necesidad de ciertas destrezas exclusivas sobrepase el número de especialistas que se mantienen ordinariamente para esa función en la fuerza.

Los retos de las operaciones ampliadas en la pandemia también han resaltado la creciente importancia del mando y de las operaciones descentralizados, incluido el ejercicio de liderazgo y el mantenimiento de la moral en circunstancias donde las tradiciones militares como la concentración de personal, y las interacciones asociadas entre miembros de la unidad, no es posible.

174 Basándose en interacciones escritas con expertos de seguridad en Latinoamérica y el Caribe, junio-julio de 2020.

La exclusividad de la pandemia del covid-19 resalta la probabilidad de que las futuras amenazas del orden mundial global interconectado pueden ser, de forma similar, simultáneamente globales en cuanto al alcance, y se desvían de los modelos de planificación, doctrina y adiestramiento existentes. Esta realidad hace hincapié en la importancia de no solo la agilidad, sino de una mayor conciencia de dinámica global e interconexión entre liderazgo militar, inteligencia y organizaciones de planificación, incluso en las fuerzas armadas más reducidas de la región. La pandemia del covid-19 ha cambiado de forma inmutable la dinámica política, económica y social de Latinoamérica, incluida la forma en que la población se ve a sí misma, ve al mundo y ve su seguridad a largo plazo. Las fuerzas de seguridad de Latinoamérica desempeñaron un papel clave en la pandemia del covid-19 en la defensa de esas poblaciones contra la amenaza, pero como una parte integral de esas sociedades, también están siendo transformadas por la pandemia, en formas que requieren, y merecen un estudio continuado y detallado.

AUTORES DE LA PRESENTE OBRA

José Gustavo Arocha. Investigador senior del centro de estudios Security and Free Society, Washington D.C. Teniente coronel retirado del ejército venezolano. Magíster en Administración Pública de la Universidad de Harvard.

Craig A. Deare. Profesor y jefe de la cátedra de liderazgo e iniciativas estratégicas del College of International and Security Affairs de la National Defense University. Ph.D en Relaciones Internacionales de la Universidad John Hopkins. Autor del libro "A Tale of Two Eagles: The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War".

Mario Duarte. Ingeniero industrial experto en geopolítica y seguridad nacional. Presidente para Latinoamérica de Sonoran Policy Group. Exsecretario de Inteligencia Estratégica de Guatemala.

Evan Ellis. Profesor de Estudios Latinoamericanos del Instituto de Estudios Estratégicos del US Army War College (USAWC). Autor de numerosas publicaciones sobre aspectos de seguridad del continente americano, como "Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean", así como de la influencia de actores externos en la región. Posee un Ph.D en Ciencias Políticas de la Universidad de Purdue, con especialización en política comparada.

Rosendo Fraga. Analista internacional, abogado, periodista e investigador. Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría, Buenos Aires. Autor de numerosas publicaciones académicas internacionales y reconocido conferenciante regional.

John Griffiths Spielman. Jefe de estudios de Seguridad y Defensa Nacional de AthenaLab. General de división (r) del Ejército de Chile. M.A. Security Studies de la Universidad de Georgetown. Doctor en Estudios Americanos de la Usach. Associate Fellow del Royal United Services Institute (RUSI), Londres.

Athanasios Hristoulas. Profesor de Relaciones Internacionales y Seguridad Nacional del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad McGill, Canadá. Coeditor de los libros "La Seguridad de América del Norte Reconsidera-

da" y "Canadá: Política y gobierno en el siglo XXI", y autor de innumerables publicaciones académicas.

JOSEPH HUMIRE. Experto en seguridad global y director ejecutivo del Centro de Estudios Security and Free Society, Washington D.C. Senior fellow en Gatestone Institute. Graduado de la Universidad George Mason en Asuntos Económicos e Internacionales. Veterano del Cuerpo de Infantería de Marina de Estados Unidos.

MARIANA KALIL. Experta en temas de seguridad y defensa y de relaciones hemisféricas, así como profesora de Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra del Ministerio de Defensa de Brasil. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

AGUSTÍN MACIEL-PADILLA. Diplomático mexicano y experto en estudios de seguridad internacional. Jefe de la sección de Asuntos de Frontera y Seguridad de la Embajada de México, en Belice. Doctor en Estudios de la Guerra del King´s College, Londres. Autor del libro "Understanding Mexico's Security Conundrum" (2020).

JUAN CARLOS PINZÓN. Exministro de Defensa de Colombia y exembajador de Colombia en Estados Unidos. Economista de la Universidad Javeriana. Magíster en Políticas Públicas de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales Woodrow Wilson de Princeton y magíster en Defensa y Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

JOSÉ ROBLES MONTOYA. Ingeniero civil. Analista e investigador en seguridad y defensa nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) de Perú. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontifica Universidad Católica del Perú.

THIAGO RODRIGUES. Experto en temas de relaciones internacionales, profesor asociado del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad Federal Fluminense de Brasil. Doctor en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo.

JAMES STAVRIDIS. Almirante retirado de la Armada de Estados Unidos. Excomandante Supremo Aliado en Europa y exjefe del Comando Sur. Doctor en Relaciones Internacionales de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Universidad de Tufts. Autor de los libros "Sailing True North" y "Sea Power", entre otros.

JUAN PABLO TORO. Director ejecutivo de AthenaLab. Magíster en Ciencia Política y periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Seguridad Nacional del ITAM y egresado del curso Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies. Miembro del Consejo Asesor de Política Exterior. Associated fellow de RUSI.

AGRADECIMIENTOS

El centro de estudios AthenaLab desea agradecer a todas las personas e instituciones que hicieron posible esta publicación. En primer lugar, queremos expresar nuestro reconocimiento a los autores de los diversos países que accedieron a contribuir con sus visiones sobre la defensa al 2030 y que hoy ponemos a disposición de los lectores, esperando contribuir así a una mejor comprensión de nuestro hemisferio para privilegiar los esfuerzos de paz y cooperación regional.

En consecuencia, nuestros agradecimientos a: Gustavo Arocha (Venezuela), Craig A. Deare (Estados Unidos), Evan Ellis (Estados Unidos), Rosendo Fraga (Argentina), Athanasios Hristoulas (Canadá), Joseph Humire (Venezuela), Mariana Kalil (Brasil), Agustín Maciel-Padilla (México), Juan Carlos Pinzón (Colombia), José Robles (Perú) y Thiago Rodrigues (Brasil). También queremos expresar nuestros especiales agradecimientos al director de ciencias militares del Royal United Services Institute (RUSI) de Londres, Peter Roberts, por sus constantes aportes e intercambio de ideas con AthenaLab.

Adicionalmente, queremos reconocer el valor que han tenido los intercambios de ideas con organizaciones y centros de estudios afines para este libro. Agradecemos a las Academia de Guerra del Ejército (Chile), Academia de Guerra Naval (Chile), Academia de Guerra Aérea (Chile), Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Chile), Centro de Altos Estudios Nacionales (Perú), Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos), Center for a Security Free Society (Estados Unidos), College of International Security Affairs de la National Defense University (Estados Unidos), Escuela

Superior de Guerra (Colombia), Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (Argentina), Real Instituto Elcano (España) y Royal United Services Institute (Reino Unido). De igual manera, agradecemos al US Army War College, y al US Air Force Journal por su disposición para autorizar la publicación del profesor Evan Ellis.

Finalmente, queremos reconocer especialmente la presentación de esta obra al almirante James Stavridis, quien no solo accedió con gusto, sino que destacó la relevancia de la iniciativa para identificar áreas de cooperación e integración regionales, en una zona que le es tremendamente familiar y por la que posee una estima particular.

Al terminar, deseamos adelantar nuestros agradecimientos a todas las personas que tendrán interés en la lectura de la presente obra. Cualquier omisión es nuestra responsabilidad.