

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 21 • NÚMERO 2

ABRIL-JUNIO 2021

La seguridad y la defensa en el continente americano

Cita recomendada:

Toro V., Juan Pablo, (2021) "La seguridad y la defensa en el continente americano", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 21: Núm. 2, pp. 37-44. Disponible en: www.fal.itam.mx

La seguridad y la defensa en el continente americano

📖 *Juan Pablo Toro V.*

Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030, JOHN GRIFFITHS SPIELMAN y JUAN PABLO TORO (eds.), Santiago de Chile, AthenaLab, 2020, 320 pp.
Descarga gratuita en <<http://bit.ly/3a2oxQ7>>.

La década de 2020 comenzó con la mayoría de las fuerzas armadas de América desplegadas en ciudades y zonas rurales para hacer frente a la pandemia de covid-19, que ya ha causado más de dos millones de muertos y ha causado la peor recesión económica mundial en un siglo. Con el continente convertido en su epicentro, soldados, marinos y aviadores realizan controles para reforzar cuarentenas, protegen fronteras, distribuyen insumos médicos y alimentos, trasladan enfermos críticos y suman sus capacidades médicas a los servicios nacionales de salud.

Si bien las emergencias sanitarias no son un fenómeno realmente nuevo, puesto que 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 —con el que el ejército brasileño tiene una amplia experiencia—, lo que ha puesto en evidencia la crisis actual es que se está imponiendo con creces un uso extendido de las fuerzas militares en ámbitos que no tienen que ver necesariamente con lo bélico.

En particular en Latinoamérica, donde la consolidación estatal es muy dispar y, a la vez, dispersa sobre los territorios nacionales, las poblaciones no tienen otras instituciones mejor organizadas y preparadas que las fuerzas armadas cuando se produce una emergencia de gran envergadura que exige una respuesta rápida, contundente y capaz de manifestarse en cualquier rincón del país. Terremotos, maremotos, huracanes, inundaciones, incendios y otras catástrofes naturales han dado muestra de lo anterior.

JUAN PABLO TORO V. es Director Ejecutivo del centro de estudios AthenaLab. Como periodista, fue Editor Internacional de *El Mercurio*, Director de *El Mercurio de Valparaíso*, y Editor y Corresponsal de The Associated Press en Colombia y México. Sígallo en Twitter en @JuanPabloToroV.

En algunos Estados con problemas de seguridad pública fuera de control, los militares también se han visto obligados a cumplir tareas policiales a la hora de enfrentar a narcotraficantes y grupos criminales. Asimismo, se añaden las operaciones contrainsurgentes que todavía se realizan en países donde hay guerrillas activas.

De este modo, las fuerzas armadas de Latinoamérica llegan a la década de 2020 con una suma de misiones que las alejan paulatinamente de su propósito original: estar preparadas para ganar la guerra y garantizar la paz en todo tiempo y circunstancia, algo en lo que, sin duda, influye un contexto en el que un conflicto directo entre Estados parece una posibilidad remota, aunque no descartable, dada la existencia de disputas territoriales no resueltas.

Pero si hoy las fuerzas armadas hacen casi de todo, por decirlo de una forma sencilla, ¿podrán cumplir eficazmente con sus numerosas misiones? ¿Qué nuevos escenarios demandará la participación de los militares en esta década que comienza? ¿Con qué equipos o entrenamiento deberán contar?

Como las respuestas a estas interrogantes van a delinear el panorama de seguridad del continente, en el centro de estudios AthenaLab invitamos a un grupo de expertos de Argentina, Brasil, Canadá, Centroamérica, Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela a exponer sus puntos de vista en un proyecto colectivo que quedó plasmado en el libro *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030*. Revisaremos y resumiremos algunas de las ideas ahí expuestas, con sus coincidencias y diferencias. De las primeras surgen las posibilidades de cooperación, mientras que las segundas ayudan a evitar los malentendidos.

LAS AMENAZAS COMUNES

Como advierte el Exjefe del Comando Sur de Estados Unidos, el almirante James Stavridis:

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 lo anterior, es útil disponer de una visión panorámica sobre la forma en que distintos países resolverán desafíos como cooperar con aliados ante amenazas transnacionales, proteger recursos naturales, ayudar a los ciudadanos en caso de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y cooperar con las policías en el marco de procesos entre agencias.

Al analizar los artículos, podemos adelantar que hay problemáticas compartidas y recurrentes en la región. En primer lugar, se aprecia una convicción de que las fuerzas armadas deben vigilar de mejor manera enormes espacios geográficos de difícil acceso

y fronteras extensas, tanto para proteger recursos naturales como para evitar que ahí proliferen actividades ilegales y se instalen grupos organizados que desafían el monopolio legítimo de las armas al Estado, una tarea nada fácil en un continente con un terreno accidentado que ha dificultado el ejercicio de la soberanía por siglos. A la vez, esto plantea la necesidad de cooperar más en la protección de entornos que admiten y requieren esfuerzos combinados, como los marítimos, por ejemplo, donde se presentan los delitos relacionados con el narcotráfico y la pesca ilegal.

En segundo lugar, pese a la utilidad social que han demostrado durante la pandemia, se advierte que las fuerzas armadas pueden enfrentarse a una escasez de recursos, producto de la crisis económica en Latinoamérica, que se manifestó con una caída promedio cercana al 8% del PIB en 2020. Mientras algunos gobiernos pondrán el acento en la urgencia social de atender directamente a parte de los nuevos 40 millones de pobres que tiene la región, a los militares se les seguirá exigiendo cumplir con una larga lista de tareas en los campos más variados. Esto obligará a las instituciones a ser más eficientes, definir con precisión sus prioridades y articularse mejor con otras agencias públicas y privadas, cuando la situación lo amerite.

En tercer lugar, un punto común de varios artículos es la preocupación que despierta la situación venezolana, con marcado énfasis en Estados Unidos y Sudamérica, donde varios vecinos ya sufren directamente un deterioro de su entorno de seguridad. Resulta comprensible que, por ejemplo, en Brasil se haga una reflexión sobre el papel que tendrán sus fuerzas armadas en esta crisis, que tiene una dimensión humanitaria indesmentible, mientras que para los militares de Colombia es una tarea constante tener que hacer frente a grupos armados criminales que tienen afinidades o relaciones de subordinación con el régimen chavista. Por su parte, Washington reconoce que está frente a un problema que no ha podido resolver probando las estrategias más distintas en 2 décadas, pero sin que la opción bélica sea una posibilidad.

Aunque no se trata precisamente de omisiones, fuera del campo de las coincidencias explícitas, llama la atención que no se mencionen con más énfasis las dificultades que enfrentarán las fuerzas militares para reclutar y retener talento en la nueva década, en la que se abren escenarios que requerirán personal con una formación más integral y tecnológica para hacer frente a amenazas y riesgos multidimensionales, que van desde pandemias hasta el terrorismo. En muchas sociedades, la carrera militar ya se ha vuelto menos atractiva por la competencia del sector privado, que ofrece mayores posibilidades de desarrollo profesional.

También se extraña una referencia más directa al impacto del cambio climático en y para las fuerzas armadas. Aunque hay aproximaciones que surgen cuando se menciona la necesidad de proteger recursos naturales y prepararse para misiones de asistencia humanitaria, no se precisa si estas instituciones ya lo observan como un riesgo para la seguridad nacional —como sí lo hace el Departamento de Defensa de Estados Unidos—, un catalizador de conflictos o un factor potencial de daños a las instalaciones propias.

El impacto de la rivalidad entre China y Estados Unidos es abordado por algunos autores que ya perciben tensiones diplomáticas y comerciales en sus países. Pero lo

cierto es que la mayoría de los países siguen relacionándose de forma prioritaria con Washington cuando se trata de temas de seguridad y defensa, lo que se entiende por el contexto geográfico directo. No obstante, Venezuela se ha convertido en un comprador de armas de Beijing, Bolivia, en un receptor de ayuda militar y Argentina en una pieza clave para el monitoreo de satélites.

Un punto final sobre el cual no hay prácticamente referencias explícitas es el papel político que tendrán los militares en la década que empieza. La subordinación al mando civil se da por descontada en las democracias, lo que sin duda es un gran avance, dado el historial de la región. Pero no se ahonda en situaciones no buscadas, en las que la coyuntura ha impuesto actuaciones complejas a las fuerzas armadas, sino en las que son ambiguas desde el punto de vista institucional. Hay casos en que los militares están en el poder, como ocurre en Venezuela, o están imbricados en el poder detentando cargos, como en Brasil, con todas las diferencias que pueda haber entre ambos países. Durante las protestas sociopolíticas que sacudieron Latinoamérica en 2019, las fuerzas armadas fueron claves para apuntalar a mandatarios que estaban tambaleando o para dar respuestas que evitaran un conflicto mayor. En este punto, puede que hasta sea positivo que no se reflexione sobre el papel político de los militares, pero eso no implica que no vaya a existir. Quizá en la profesionalización de las fuerzas, cuando se contemple una sólida formación en el respeto a la Constitución y las leyes, pueda haber ciertas necesarias coincidencias.

Incluso en Estados Unidos los comandantes militares tuvieron que pronunciarse para despejar dudas sobre el triunfo de Joseph R. Biden en las elecciones presidenciales de 2020, ratificar que las fuerzas armadas se deben a la Constitución y garantizar la realización del traspaso del mando el 20 de enero de 2021, algo inédito para ese país.

DE NORTE A SUR

Hay intereses diversos en una región dispar. De norte a sur, expertos de distintos países detallan lo que identifican como desafíos, prioridades y amenazas probables a los intereses nacionales. De partida, resulta interesante mirar el caso de Canadá, no muy conocido en Latinoamérica. Al revisar la historia de sus fuerzas militares, su participación en conflictos y sus sucesivas reestructuraciones se puede entender cómo este país consiguió ser visto “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”, en palabras de Athanasios Hristoulas.

Hoy, cuando los desafíos a su seguridad crecen, especialmente en el Ártico, un recorte generalizado de gastos puede llevar a las fuerzas armadas de Canadá a tener que configurar dos caminos. Uno, que mantenga capacidades de combate que sirvan en el extranjero para apoyar aliados (mucho menores que en el pasado), y otro, que las provea de capacidades para realizar labores de asistencia humanitaria y misiones de paz. Pero como advierte Hristoulas, “la capacidad militar siempre se ha relacionado con el poder de un país”. No prestar la debida atención a las fuerzas armadas podría restarle peso internacional al país.

Estados Unidos, la gran potencia militar del mundo, buscará en esta década mantener capacidades de combate convencional para ganar las guerras del siglo XXI, puesto que su sistema de defensa está configurado para ese propósito. En este escenario, Craig A. Deare advierte que la desatención del hemisferio occidental será aún peor de lo que ha sido en décadas recientes.

Como no hay perspectivas muy alentadoras —menos tras la pandemia— de que los países latinoamericanos alcancen estabilidad política, bienestar y respeto del Estado de derecho que merecen sus ciudadanos, Deare escribe lo siguiente:

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.

En el caso de México, Agustín Maciel-Padilla sostiene que, para hacer frente a la inseguridad, en el futuro la agenda de las fuerzas armadas debe empezar por contener lineamientos claros que establezcan que solo pueden proveer infraestructura, plataformas electrónicas e información de inteligencia a las policías, 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 del narcotráfico. Así se empieza a crear un camino para que vuelvan a sus tareas fundamentales ligadas a la defensa externa.

Maciel-Padilla explica que en México es necesario generar las condiciones que permitan resolver los grandes retos —como la pobreza, el desempleo, la erosión del tejido social y la falta de cultura cívica— con medidas en los planos político y social, antes de permitir que estos desafíos lleguen al plano de la seguridad. Escribe:

Involucrar a los militares para enfrentar retos dentro del espacio interno, 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 mediante instrumentos sociales o políticos, solo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales.

Mario Duarte, en Guatemala, revisa la difícil situación que atraviesa Centroamérica. Si bien afirma que las fuerzas armadas de esa región deben desarrollar capacidades para la defensa convencional del territorio nacional y la lucha contra las amenazas transnacionales, como el narcotráfico y las pandillas, sostiene que, en paralelo, tiene que dotarse de habilidades cibernéticas para proteger sistemas bancarios, infraestructura crítica, espacio informativo de consumo abierto y procesos electorales. Advierte que en los próximos años habrá “intentos de injerencia en los países centroamericanos con compromiso de sus soberanías, pero no serán de tipo convencional”.

En cuanto a la crisis venezolana, José Gustavo Arocha y Joseph Humire explican que las fuerzas armadas venezolanas han sido sometidas a un proceso de desprofesionalización por más de 20 años. Sus antiguos pilares constitucionales de obediencia, subordinación y disciplina fueron desmantelados y remplazados por un “sistema compartimentado de incentivos basados en intereses políticos, criminales e ideológicos, creando una estructura no piramidal, sino de redes de intereses”. Un grupo de comandantes militares ha transformado las regiones bajo su mando en nodos “de relaciones militares, políticas, criminales y represivas que se adaptan a las dinámicas del poder y del territorio compartimentado”.

Al parecer, la convergencia de intereses es la que permite generar equilibrios y evita que estos individuos actúen por su propia cuenta y sigan alienados con el alto mando de la Revolución bolivariana y sus aliados extrarregionales, como China, Irán y Rusia. Por lo mismo, no se presentan desertiones significativas en las fuerzas armadas y se infiere que cuando se produzca algún día una transición a la democracia, una tarea de las autoridades será reconstituirlas en su totalidad.

En la vecina Colombia, el exministro de Defensa Juan Carlos Pinzón sostiene que la década que comienza tiene como reto terminar las tareas pendientes de la “etapa de transición” de las fuerzas militares y acelerar el desarrollo de la “etapa de futuro”, con miras a cumplir los objetivos estratégicos de 2030, lo cual se ha complicado por el surgimiento o la reaparición de grupos armados ilegales producto de externalidades negativas del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Si en la “etapa de presente” las fuerzas militares debían haber logrado neutralizar actores y factores generadores de violencia, además de generar capacidades disuasivas creíbles para amenazas externas, en la “etapa de transición” la meta es alcanzar la 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 del espacio a estructuras ilegales, y el despliegue de capacidades preventivas y disuasivas de defensa de la soberanía y la integridad territorial. En la “etapa de futuro”, Pinzón augura que una vez superados los riesgos internos del país, las fuerzas militares le darán a Colombia el papel de líder “en la construcción de estabilidad y seguridad regional”.

Desde Brasil, Mariana Kalil y Thiago Rodrigues se refieren al debate que generó la reciente publicación de la Estrategia Nacional de Defensa y de la Política Nacional de Defensa en 2020. En particular, al punto de la inclusión, por primera vez desde que se dan a la luz estos documentos, de la hipótesis de un conflicto militar.

En su opinión, el hecho de que esos documentos no incluyan la militarización de la seguridad pública en el conjunto de funciones centrales de las fuerzas armadas, parece estar en consonancia con la referencia a la hipótesis del conflicto. Si es tarea de las fuerzas armadas prepararse para la eventualidad de ataques externos a la soberanía, parece coherente que el Ministerio de Defensa trabaje precisamente sobre esta cuestión y no sobre intervenciones en seguridad interna. La capacitación y la profesionalización de las fuerzas armadas de Brasil en las 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 de 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 papel de actuación tradicional”, argumentan.

Para José Robles, de Perú, esta década significa un enorme desafío para Sudamérica como región. La tecnología será una fuerza transformadora que, sin duda, traerá beneficios, pero también riesgos y preocupaciones e incrementará las amenazas a la seguridad. A su juicio, es necesario entender que no hay seguridad sin desarrollo y viceversa.

Robles afirma que las fuerzas armadas de Perú tendrán que ser capaces de cumplir con los papeles y las misiones asignadas por la autoridad política, para lo cual deberán “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.

Sin dejar de reconocer las dificultades que este análisis de escenarios futuros plantean en un país como Argentina, donde estas proyecciones se ven habitualmente ensombrecidas por la irrupción de imponderables, Rosendo Fraga advierte que el Atlántico Sur, la Antártica y su inevitable vinculación con el reclamo soberano de las Malvinas/Falkland constituirán el área prioritaria para los intereses estratégicos de su país. Por lo tanto, se deben realizar los esfuerzos necesarios para consolidarla hacia 2030.

Como no hay soberanía marítima ni aérea sin la terrestre, Fraga recomienda el establecimiento de una base conjunta en la sureña localidad de Ushuaia, donde se concentren los medios para las campañas antárticas. La importancia de este “polo logístico” para las fuerzas armadas se incrementa al observar la competencia geopolítica en lugares como el Ártico y el mar de China Meridional.

Por último, en Chile, un país con territorios en América, Polinesia y la Antártica, John Griffiths indica que en esta década se requerirá una defensa nacional más inteligente y eficiente en el gasto militar y en la construcción de capacidades estratégicas, de acuerdo con los escenarios posibles. Asimismo, la defensa debe ser más simple respecto de sus procesos y procedimientos, así como de la posibilidad de operar conjuntamente mediante una plena integración de los diversos sistemas y plataformas institucionales.

Para ello se requerirán, además, 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 soldados con una mayor capacidad profesional.

Griffiths concluye que las fuerzas armadas de Chile enfrentan el desafío de mantener la capacidad disuasiva defensiva que le ha garantizado la paz al país, lo cual requiere un debido financiamiento.

CONCLUSIÓN

A pesar de la variada realidad hemisférica, fruto de diversas asimetrías estatales, más las realidades geopolíticas particulares, es posible identificar ámbitos en los que puede darse la cooperación en el ámbito de la defensa regional. 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 en el ejercicio de una soberanía más efectiva, y despliegues en operaciones de paz para generar mayor estabilidad internacional y regional.

Evan Ellis toma como referente la pandemia que marca el inicio de la década y advierte que su impacto “será transformativo” para las fuerzas armadas de Latinoamérica. A corto plazo, seguir luchando contra el covid-19 puede desviar recursos destinados a la modernización de equipos y capacitación del personal. Y a la larga, impactará profundamente en la doctrina, los procedimientos y el pensamiento estratégico de las organizaciones. La lección compartida apunta a que es necesario mejorar la preparación de las tropas para enfrentar una emergencia de este tipo y otras por venir; sobre todo, adoptando enfoques preventivos en el marco de esquemas de seguridad conjuntos, de colaboración entre agencias y combinados.

Por último, esperamos que *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030* sea útil para los profesionales del tema y quienes se interesen por el devenir militar. Creemos que podremos tener un continente seguro, donde las fuerzas armadas profesionales sean un factor de paz, de contribución a la democracia y de orgullo para la ciudadanía. 