NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

Raúl Oswaldo Jarrín Román

Resumen

En el escenario de la gobernanza de la seguridad internacional se revitalizan las teorías clásicas de la geopolítica y se incorporan otras, como la territorialización y el dilema de la seguridad. Las lecciones que se obtienen de la invasión de Rusia a Ucrania acentúan las bases westfalianas de los Estados y la importancia de la valoración geoestratégica para la determinación de los objetivos estratégicos que respaldan los intereses nacionales y las bases de la seguridad colectiva. En el ámbito geoeconómico regional se destaca la importancia de los factores socioeconómicos en el desarrollo democrático de los países, y la necesaria participación de las fuerzas armadas en la prevención de los conflictos políticos y crisis. Finalmente, se demuestra la correlación de la seguridad y el conflicto político en toda su evolución, desde la disuasión hasta las operaciones de estabilidad, para lograr la resiliencia y la resolución del conflicto en un ambiente de orden y paz social.

Palabras clave: *Gobernanza, Territorialización, Conflicto, Crisis, Disuasión.*

Introducción: Reestructuración de la Comunidad de Naciones

El mundo se encuentra absorto ante la decisión del presidente Putin de realizar una "operación militar especial," planificada y envuelta en una cobertura de engaño para encubrir una invasión que viola el derecho internacional. Las sanciones de carácter económico-financiero, incluyendo el corte del Swift para las transacciones comerciales de Rusia con el mundo y la suspensión de la certificación del gaseoducto North Stream2, no limitaron la agresividad de la invasión sobre Ucrania, principalmente por el efecto *boomerang* que caracteriza a este tipo de mecanismos de

disuasión. Sin embargo, los objetivos políticos planteados por Putin fueron de seguridad ante el avance de la OTAN hacia el este, el cual no se concretó en la Cumbre de Bucarest del año 2008, cuando se quiso incorporar Georgia y Ucrania a la OTAN.

Luego de participar en la Cumbre, Putin vio la necesidad de conformar una región *Buffer* a lo largo de sus fronteras con la OTAN, e influenciar a los países de la ex URSS. En ese sentido, Rusia aspira a conformar un frente, desde el mar del Norte hasta el mar Caspio, incluyendo al mar Negro, siguiendo los límites fronterizos no solo de los países bálticos sino, también, de Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Armenia y Azerbaiyán, a lo que se incorporan sus bases militares de Kalingrado en el Báltico, y Transnitria en Moldavia, conectando la base de Sebastopol de Crimea con la de Tartus en Siria. Otro de los objetivos políticos de Putin es la liberación de las autoproclamadas republicas del Donetsk y Luhansk, además de la desmilitarización y "desnazificación" de Ucrania, basado en argumentos étnicos, culturales, históricos, y en el Tratado de Minsk del año 2015, en el cual se concedía descentralización y autonomía a la región del Donbas. El tercer objetivo se relaciona con Crimea, anexada ilegalmente en el año 2014 a través de un referéndum dirigido por Rusia. No obstante, la ONU, mediante una resolución vinculante, declaró ilegal la anexión, así como la invalidez del referéndum por no contar con la autorización de Ucrania, respaldando categóricamente su integridad.

Como se puede constatar, la guerra es el resultado de una crisis internacional todavía activa, ya que una crisis, según Michael Dobry, no se reduce a un evento ni a un sistema de causalidad automática.[1] En ese sentido, la presente crisis solo será superada mediante una negociación política que permita superar el resquebrajamiento de las rivalidades estratégicas existentes entre las potencias, donde Ucrania no es sino un simple elemento en el marco del desorden del sistema internacional. Al respecto, Yves Lacoste señala que la geopolítica -en la era actual- se interpreta como la rivalidad

1 Michael Dobry, *Sociologie des crisis politiques,* (Paris: Presses de Sciences, 2009).

de poder entre los Estados y otros actores en un espacio determinado.[2] Por lo tanto, la guerra entre Rusia y Ucrania no solo involucra a estos dos países, sino también a las principales potencias mundiales, en medio de una crisis por la redistribución del poder global.

La visión estratégica es una consecuencia acumulada del cambio dinámico del centro de gravedad del mundo del Oeste al Este, ante el deficiente desempeño de los Estados Unidos como superpotencia desde el año 1990.[3] Bajo esta consideración, la invasión de Rusia a Ucrania no ha sido una sorpresa, debido a que el surgimiento de una nueva potencia y la fricción que se genera con la potencia dominante -conocida como la Trampa de Tucídides- ha sido estudiada por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, al referirse a la actual situación entre China y Estados Unidos,[4] pero metafóricamente aplicable al caso de Rusia y la OTAN. Otra teoría relacionada es la del dilema de la seguridad, según la cual el desarrollo de capacidades de un Estado puede ser interpretado como una amenaza para otro, dependiendo de los intereses y de los problemas existentes entre ambos.

El pragmatismo de ambas teorías, propias de la *realpolitik*, merece ser discutida basándose en el planteamiento original de la visión de Woodrow Wilson quien, luego de la consternación de la Primera Guerra Mundial, buscó la construcción de nuevas instituciones que permitieran la resolución pacífica de los conflictos internacionales: "Los miembros de la Liga de las naciones deben implementar no un equilibrio de poder, sino una comunidad de poder, no rivalidades organizadas, sino una paz común organizada."[5] Este planteamiento -de inspiración Kantiana- advierte que si un país viola los principios de la organización y usa la fuerza deberá ser considerado agresor, y los miembros de la organización deberán unirse para resistir y

2 Ives Lacoste, "Pour une histoire critique des idees geopolitiques", en *Les Grands theoriciens de la geopolitique*, de Florian Louis, (Paris: Press Univesitaires, 2006), 20.

3 Zbigniev Brzezinski, *Strategic Vision,* (New York: Basic Books, 2013).

4 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: First Mariner Books, 2017).

5 Henry Kissinger, *World Order,* (New York: Penguin, 2015), 262.

afrontar al agresor. Por lo tanto, la seguridad colectiva funciona, como en el caso de la OTAN, para actuar cuando las reglas de la paz internacional han sido violadas, oponiéndose a toda conducta ofensiva. Obviamente, el artículo 5 de la Carta de la OTAN limita la intervención en la actual guerra porque Ucrania no es miembro de la organización.

Cuando esta guerra termine, será oportuno retornar a la propuesta de Wilson para lograr un nuevo enfoque del orden mundial que asegure la paz y reduzca su fragilidad. En ese contexto, se requiere reorganizar el Consejo de Seguridad de la ONU para lograr una mejor representatividad y que la preeminencia de las decisiones de la ONU esté garantizada, antes que la supremacía del veto de sus miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia). Por el momento, la ONU ha logrado una reforma que obliga a explicar las razones del veto emitido, representando un gran avance en cuestiones de paz y seguridad.

La *gobernanza de la seguridad internacional* requiere también que se cultiven y compartan las reglas y estándares de las relaciones en el sistema internacional. Parte de esta reflexión está siendo cumplida por Finlandia y Suecia para integrarse a la OTAN,[6] a la vez que Suiza revisa su histórica neutralidad como parte de su renovada visión estratégica, y su confianza tanto en la seguridad cooperativa como en una diplomacia abierta que incentive el derecho internacional y los derechos humanos para la solución de problemas y la preservación de la paz. Todos estos reajustes en la visión estratégica corresponden al rol de asesoramiento de los ministerios de defensa a los jefes de Estado, como es el caso de Alemania, que invertirá 100 mil millones de euros para fortalecer a sus fuerzas armadas, elevando los gastos de defensa a más del 2 % de su PIB.[7]

6 Vitoria Wilson, "Finlandia y Suecia se integrarán en la OTAN en junio, según 'The Times'", *The World News* (11 de abril de 2022), https://theworldnews.net/es-news/finlandia-y-suecia-se-integraran-en-la-otan-en-junio-segun-the-times

7 EP Internacional, "Alemania destinará 100.000 millones de euros a fortalecer sus Fuerzas Armadas", *Europapress* (Berlin: 27 de febrero de 2022), https://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-destinara-100000-millones-euros-fortalecer-fuerzas-armadas-20220227123706.html (Consultado el 20 de abril de 2022).

La guerra en Ucrania ha dejado una importante lección de moral, unidad y decisión en la defensa de la soberanía e integridad territorial. Asimismo, ha recuperado la esencia del rol del Estado creada con la Paz de Westfalia de 1648, ya que la soberanía y la integridad territorial forman parte esencial de la seguridad nacional y el Estado debe tener la capacidad de defender sus intereses y ejercer el control de su territorio. Aunque las fronteras son espacios geográficos fundamentales en las relaciones de intercambio, el control efectivo del territorio debe evitar procesos de *territorialización* que busquen, paulatinamente, ocupar espacios geográficos para lograr con ello cierta legitimidad, y exigir subsiguientemente el reconocimiento de soberanía sobre esos territorios,[8] tal como ha sucedido tanto en el caso de Georgia como de Crimea, y del Donbas en Ucrania.

En ese sentido, otra de las funciones de la gestión de la defensa es la determinación de la política de la defensa, conocida como *White Papers*[9], la cual, a partir de una evaluación del ambiente geoestratégico, se realiza cada cuatro años para identificar los cambios en el ambiente internacional, y definir los objetivos estratégicos de la defensa nacional. Esta política debe ser reajustada periódicamente para orientar el funcionamiento del sistema de defensa y la dirección de la política de defensa nacional, a cargo del Ministro de Defensa.[10]

Contexto geoestratégico y geoeconómico latinoamericano

Históricamente, América Latina ha sido reconocida como un hemisferio estable ya que la probabilidad de un conflicto interestatal es mínima. En esta región, aunque existen algunas divergencias de orden territorial, la

8 Alezander C. Diener y Josua Hagen, *Borders: A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2012).

9 En países anglosajones, la Política de defensa se conoce como NSS, en otros países se lo denomina *White Papers*, *Livre Blanc*, o *Livro Branco*,

10 Véase: Raúl Oswaldo Jarrín Román, "Gobernanza de la Política de la Defensa y Seguridad: Ecuador 2017-2021", en Perry Center Occasional Paper, *Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry* (Washington DC: enero 2022), https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Gobernanza%20de%20la%20Politica%20de%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf

prioridad se centra en atender los intereses estratégicos que desestabilizan a los países que la integran. Por ello, los gobiernos buscan fórmulas políticas para alcanzar mayor desarrollo económico y social que asegure el bienestar de la población.[11] Sin embargo, la desatención de Estados Unidos con Latinoamérica ha generado que potencias como Rusia y China encuentren oportunidades para intervenir y obtener beneficios a través del intercambio comercial, financiero y militar, con manifiesto interés geopolítico y de influencia en la región.

La posición geográfica, los recursos, los mercados y el déficit en infraestructura de América Latina ofrecen grandes oportunidades de carácter geoestratégico y geoeconómico a potencias como Rusia y China, quienes -por medio de una hábil diplomacia de *soft* power desarrollada en medio de la confrontación e inestabilidad internacional- vienen posicionándose en esta región. Por su parte, Rusia pretende que el Caribe se convierta en un "pívot geoestratégico" sobre el cual bascularía hacia el norte, de ser necesario. Los sobrevuelos de los bombarderos TU-160 y la presencia de buques de guerra en Nicaragua y Venezuela, como fue en el caso del aniversario de la Fuerza Naval nicaragüense,[12] son claros ejemplos de esta pretensión, a lo que se suman diversos acuerdos de cooperación económica, militar y tecnológica de Rusia con Cuba, Nicaragua,[13] y Venezuela.

En el caso de China, la ambición geoeconómica es más amplia, pragmática y contundente a través de una estrategia de inversión en infraestructura (*soft power*) en los países de América Latina. Esta estrategia brinda grandes oportunidades de desarrollo a empresas chinas, asegurándoles el acceso al petróleo y materias primas de la región. Todo ello, en el marco de la política exterior china, según lo establece en su *White Paper* del año 2016, y

11 Macarena Vidal Liy, "China y Venezuela una relacion basada en deuda", *El Pais* (Pekin: 29 de enero de 2019), https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html

12 Elizabeth Romero, "Ortega recorre buque ruso anclado en Nicaragua", *La Prensa* (Nicaragua: 15 de agosto de 2013), https://www.laprensani.com/2013/08/15/politica/158706-ortega-recorre-buque-ruso-anclado-en-nicaragua (Consultado el 16 de abril de 2022).

13 Nicaragua se retiró de la OEA, aduciendo la descalificación de sus elecciones. Es el segundo país junto con Venezuela en retirarse de la OEA.

en su iniciativa *One Belt One Road*. En ese sentido, las inversiones de China en América Latina alcanzan el 13.8 %, ocupando el segundo lugar en el mundo luego de Asia.[14] No obstante, estas inversiones han generado ciertas obligaciones para países como Venezuela (que recibió 62 mil millones de dólares, de los cuales el 5 % se cobra en petróleo: 437 mil barriles/día) o Ecuador (que, a la fecha, adeuda 5 mil millones de dólares de los 20 mil millones recibidos, teniendo que empeñar 120 millones de barriles de petróleo hasta el 2024 para el pago de dicha deuda).

Adicionalmente, China ha firmado 47 acuerdos comerciales, financieros y de transporte con Panamá,[15] ha instalado un radar en Neuquén (Argentina) con el propósito de realizar exploración interplanetaria, control de satélites y obtención de datos (posiblemente de uso militar), y viene construyendo el mega puerto de aguas profundas de Chancay, en Perú, con una inversión de 3 mil millones de dólares. Igualmente, China tiene en proyecto la construcción de un ferrocarril bioceánico de 1,400 kilómetros para conectar Brasil con Perú, con una inversión de 11 mil millones de dólares, así como la construcción de un canal terrestre fluvial bioceánico en Nicaragua por 50 mil millones de dólares. Con todos estos proyectos de inversión financiera y de construcción de infraestructura, China trata de cubrir el déficit de infraestructura suramericana, generando dependencia y reduciendo la soberanía de los Estados, al quedar sujetos a créditos e inversiones sin transferencia de tecnología y con sujeción a las regulaciones contractuales chinas.

En un mundo globalizado, los Estados deben asimismo enfocarse en los aspectos geoeconómicos, ya que les corresponde defender los intereses de la economía nacional, principalmente sus recursos. Para ello, los Estados deben integrarse en bloques a fin de captar segmentos del mercado internacional. "Con todo, la geoeconomía es hoy un fenómeno planetario, representando un nuevo espacio de competencia entre naciones

14 Frank Tetart, *Grand Atlas*,(Paris: Radio France Internationale, 2015), 18.

15 Acuerdos de China con Panamá, firmados el 3 de diciembre de 2018, que tienen como finalidad conectar al proyecto de la Ruta de la Seda, con Panamá, en vista de la gran utilidad que representa la ampliación del puerto y su conexión con los puertos del Atlántico de América del Norte, América Latina y Europa.

mercantiles desarrolladas."[16] En este contexto, los ministerios de Defensa aportan a la visión estratégica y a las decisiones presidenciales, al integrar en la apreciación geoestratégica periódica que se realiza al territorio nacional, los diversos recursos disponibles, y los proyectos de alcance nacional imprescindibles para lograr crecimiento económico y distribución de la riqueza en los diferentes sectores de la sociedad. Por consiguiente, los ministerios de Defensa -junto con otros ministerios- aportan a la creación de oportunidades mediante emprendimientos públicos y privados para realizar proyectos de interés nacional.

La época actual se caracteriza por una gobernanza regional que vincula la seguridad con los proyectos geoeconómicos de la región. Los países son interdependientes, con flujos y redes económicas que hacen que cada región sea un lugar de interconexión de capitales, tecnología, recursos y riqueza. La Alianza del Pacífico[17] es la mejor señal de cómo la naturaleza, incluyendo los recursos marinos e industriales gracias a la ubicación geográfica del Pacífico, ofrece oportunidades para la conformación de un bloque de países que se beneficie de la regionalización del comercio y de la campaña por la conquista de mercados internacionales.

Para hacer viable y afianzar este bloque comercial se necesita de las capacidades del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas a fin de realizar investigación oceanográfica y asegurar el transporte, los puertos y las líneas de comunicación marítimas. De esta manera, las flotas pesqueras, las industrias marítimas, los buques portacontenedores, y todas las actividades necesarias para la exportación e importación estarán protegidas del crimen organizado transnacional y la piratería. Por consiguiente, las oportunidades que ofrece la dinámica geoeconómica en la región deben estar garantizadas y aseguradas mediante cooperación y asociación internacionales, para beneficio del comercio y preservación de la soberanía nacional.

16 Pascal Lorot, *Introduction a la Geoenomie*, (Paris: Institut Eurpeen de Geoeconomie, 1999), 20.

17 Ecuador, por varios años, se encuentra solicitando el ingreso a la organización y cuenta con el apoyo de varios países. Actualmente, se encuentra gestionando un tratado de comercio con México, al ser uno de los requisitos para su ingreso como miembro pleno.

Factores de riesgo para el conflicto y crisis política

América Latina es "una región de grandes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con la vulnerabilidad y la pobreza extrema."[18] Adicionalmente, es una región inequitativa, con crisis políticas y una democracia en declive, y en donde las amenazas transnacionales y la violencia criminal involucran, cada vez más, a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad interna. Sin embargo, considerar que en la región se viene dando una militarización de la policía o una policialización de los militares es una apreciación superficial, ya que esto dependerá de la forma cómo se afronten las nuevas amenazas al interior del país.

Al respecto, Ruth Diamint, refiriéndose a una rueda de prensa del presidente de Ecuador (acompañado del Alto Mando militar) por la crisis vivida en octubre de 2019, menciona que si bien los golpes de Estado parecían desterrados, en el continente han ido emergiendo nuevas formas de poder militar, un nuevo militarismo que es visto como una "politización de los militares."[19] Por su parte, Francisco Sánchez, refiriéndose a la misma rueda de prensa, manifiesta que la presencia de los militares con el presidente de la República, puede tener dos interpretaciones: negativamente, se puede decir que el poder civil está supeditado al poder militar; positivamente, se puede ver que las fuerzas armadas están bajo el control civil.[20]

En ambas situaciones se establecen comparaciones entre poderes, sin considerar la primacía de la Constitución. No obstante, las leyes y las situaciones políticas dan margen de interpretación durante el manejo de las situaciones de crisis. Por ejemplo, en el año 2019, el jefe de las Fuerzas

18 PNUD, "Atrapados alta desigualdad y bajo crecimiento en America Latina. Informe Regional de desarrollo Humano 2021", *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (22 de junio de 2021), https://www.undp.org/es/press-releases/atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe

19 Angelo Atanassio, "Protestas en America Latina: cómo los militares volvieron al primer plano de la politica en la región", *BBC News Mundo* (2 de diciembre de 2019), https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50586948 (Consultado el 20 de abril de 2022).

20 Cuando el jefe de Estado determina el estado de excepción o emergencia y existan dudas sobre la decisión tomada, la Corte Constitucional o en su caso el Congreso evalúa la decisión de empleo de las Fuerzas Armadas.

Armadas de Bolivia, general William Kaliman, ante la crisis política interna derivada de un referéndum realizado por el presidente Morales para permanecer en el poder durante un cuarto mandato consecutivo, le sugiere renunciar, de conformidad con la Ley de las Fuerzas Armadas, "*para permitir la pacificación y el mantenimiento de la estabilidad.*"[21]

Para comprender la turbulencia que se vive en el funcionamiento de la democracia, se debe apreciar la estructura y el funcionamiento de las instituciones de defensa y seguridad en la región. En cuanto a la estructura, algunos países no tienen fuerzas armadas; otros, tienen fuerzas armadas y policía, incluyendo varios tipos de policía; mientras, un tercer tipo tienen una fuerza intermedia (carabineros, gendarmería y guardia nacional), lo cual implica leyes diferentes para el funcionamiento y el cumplimiento de sus misiones. México, por ejemplo, posee una guardia nacional que cumple misiones como policía nacional para la seguridad pública, combatiendo la delincuencia organizada en el país, mientras que Argentina posee, además de la policía nacional, una gendarmería para el control de fronteras y objetivos estratégicos, y una prefectura naval como fuerza de seguridad para la prevención del orden público, protección ambiental, policía judicial, entre otros. En general, estas instituciones cumplen diversas funciones ya que, además de la ley, obedecen las decisiones gubernamentales para cumplimiento de misiones de seguridad interna, como es el caso de Brasil, cuyas fuerzas armadas -eventualmente- tienen a cargo la seguridad pública en Rio de Janeiro.

En algunos países centroamericanos existe colaboración interinstitucional y de inteligencia para el empleo coordinado de las fuerzas armadas y la policía, mientras que, en otros, el apoyo de las fuerzas armadas a la policía es esporádico y en asuntos puntuales. Existen casos como en El Salvador, donde el presidente, mediante decreto, dio poderes especiales a los militares para el control de las pandillas, o casos como en Kazajistán donde el presidente ordenó "disparar a matar sin previo aviso" a los manifestantes

21 Kevin Parthenay, *Crises en Amerique Latine,* (Paris: Armand Colin, 2020).

en una revuelta por el aumento del precio de los combustibles, ocasionando 165 muertos.[22] Igualmente, en Sri Lanka, el Ministerio de Defensa señaló que "se ordenó a las fuerzas de seguridad que disparen sin aviso previo contra cualquiera que dañe bienes públicos o atente contra la vida" durante las protestas por la grave crisis económica del país, en mayo de 2022, ocasionando 8 muertos y 219 heridos.[23] Por consiguiente, el manejo de los conflictos y crisis políticas es uno de los principales retos de los ministerios de Defensa ya que deben garantizar la estabilidad del país con absoluta consideración a la gestión militar profesional y a la ley de defensa y seguridad, y respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, la solución a estos problemas se encuentra en el Estado. Para Max Weber, la comunidad humana, políticamente organizada, es la que reivindica el monopolio del uso de la fuerza en un territorio determinado, considerando que para su dirección y administración posee un conjunto de instituciones con autoridad y potestad para aplicar las leyes, al mismo tiempo que tiene la capacidad de elaborar políticas públicas que den atención a las demandas y necesidades sociales, orientándose al bienestar común.[24] Por lo tanto, se puede establecer una razón proporcional del funcionamiento democrático, entre la ley basada en la moral y la potestad basada en el poder político del Estado: Moral / Ley = Poder / Potestad.

En ese sentido, la moral es el conjunto de normas, tradiciones y cultura que busca asegurar el comportamiento de las personas en una comunidad para su sobrevivencia y bienestar. Por ello, el Estado las convierte en leyes y políticas públicas para ejercer el control político. Consecuentemente, el ejercicio del poder político en la determinación de las políticas públicas para

22 Ana Buil Demur, "Preocupación internacional tras el "disparar a matar sin previo aviso" del presidente de Kazajistán", *Euronews* (7 de enero de 2022), https://es.euronews.com/2022/01/07/preocupacion-internacional-tras-el-disparar-a-matar-sin-previo-aviso-del-presidente-de-kaz (Consultado el 30 de abril de 2022).

23 DW Mundo, "Sri Lanka ordena disparar sin aviso previo para atajar disturtbios", *Deutsche Welle* (10 de mayo de 2022), https://www.dw.com/es/sri-lanka-ordena-disparar-sin-aviso-previo-para-atajar-disturbios/a-61751442 (Consultado el 10 de mayo de 2022).

24 Francis Fukuyama, *State Building, Governance and world ordr in the 21st century,* (New York: Cornell University Press, 2004), 92-103.

la solución de las demandas de forma eficaz y oportuna es el fundamento de la gobernabilidad. No obstante, este proceso político estará supeditado a la disponibilidad de recursos.[25] Por lo tanto, se debe mantener un entorno de políticas sin distorsiones, incluida la estabilidad macroeconómica, para invertir en infraestructura y servicios básicos, protegiendo a los más vulnerables y evitando la postergación en su crecimiento y desarrollo. De no hacerlo, se genera malestar político y social que amenaza la estabilidad del Estado.

A la desconfianza en la democracia se debe agregar los altos índices de corrupción y los efectos negativos de la pandemia de la COVID-19 en América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "la tasa de pobreza extrema en América Latina habría aumentado del 13.1 % en el año 2020 al 13.8 % en el 2021, lo que significa un incremento de 5 millones personas en pobreza extrema y un retroceso de 27 años.[26]

Por otro lado, el nivel y la escalada de violencia en las calles dependen de las circunstancias en las que se produce y se contrala la agitación social. Sin bien es cierto que la población tiene derecho a movilizarse y protestar, no tiene derecho a la violencia extrema, la destrucción de bienes e instalaciones estratégicas, o el bloqueo de vías, entre otros. Lamentablemente, en América Latina, el volumen de demandas sociales es alto, mientras que la capacidad de los Estados para satisfacer dichas demandas es baja. Sin embargo, ¿Cuáles son los factores que producen este desequilibrio que afecta a la región?

Uno de estos factores es el desequilibrio macroeconómico (deuda externa, inflación, desempleo, etc.) que afecta a la población, principalmente a los

25 Open knowledge repositor, "World development report 1997: The State in a changing world" *World Bank* (1997), https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980 (Consultado el 20 de abril de 2022).

26 Naciones Unidas, "Pobreza extrema en la región sube a 86 millones en 2021 como consecuencia de la profundización de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19", *Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL* (25 de enero de 2022), https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la (Consultado el 20 de abril de 2022)

más pobres. Sin duda, otro factor es la corrupción existente en los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado, a lo que se debe agregar la acción incontrolable del crimen organizado transnacional, especialmente del narcotráfico. No obstante, existe un nuevo factor, la tendencia regional hacia el populismo. Aunque este estilo político puede ser de derecha o de izquierda, cuando el populismo es de izquierda radical tiene como estrategia la refundación del Estado.[27] Al respecto, Freedom House manifiesta que "en todas las regiones del mundo, la democracia está siendo atacada por líderes y grupos populistas que rechazan el pluralismo y exigen un poder sin control para promover los intereses particulares de sus partidarios, generalmente a expensas de las minorías y otros supuestos enemigos."[28]

Esta es la raíz autoritaria del populismo radical, que niega a las instituciones democráticas y promueve una dialéctica de pueblos y clases sociales como producto de la división social: "nosotros somos el pueblo y ellos la oligarquía dominante." Sin embargo, una mayor participación política social, no necesariamente se logra a través de la refundación del Estado y de la inestabilidad política. En Ecuador, por ejemplo, las reformas económicas propuestas (que incluían la renegociación de la deuda con asistencia del FMI y la eliminación de los subsidios al precio de los combustibles) fueron los argumentos para la inestabilidad ocurrida en octubre de 2019,[29] que inició con un paro nacional, y escaló en actos violentos contra la Asamblea Nacional y el palacio presidencial. Durante estos eventos, una importante medida fue respaldar a la autoridad gubernamental, evacuando al presidente y a los ministros de Quito (la capital del país) a Guayaquil, en base a un Decreto Ejecutivo que disponía el cambio de la sede de gobierno. Estas acciones no solo demostraron la subordinación de las fuerzas armadas al poder

27 Ernesto Laclau, "Populismo y transformacion del imaginario politico en America Latina", en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika CEDLA (junio de 1987), http://www.jstor.org/stable/25675327 (Consultado el 27 de abril de 2022).

28 Freedom House, "Democracy in Decline", *Freedomhouse* (2022), https://freedomhouse.org/issues/democracies-decline (Consultado el 25 de abril de 2022).

29 Ecuador buscaba una salida al inmenso endeudamiento externo que alcanzaba los 450 mil millones de dólares arrastrados desde gobiernos anteriores y que se había incrementado en 3,400 millones en el último año por efecto de la baja en el pecio del crudo y el fortalecimiento del dólar.

político constituido en el país, sino también permitieron la continuidad de la conducción política de la crisis por parte del gobierno nacional.

Posteriormente, se iniciaron las protestas violentas en Chile por el incremento de tarifas del transporte, motivando la declaratoria del estado de emergencia y toque de queda. El presidente Piñera pidió perdón "por la falta de visión" y anunció una amplia agenda social de reformas, incluyendo la aprobación de una propuesta para el cambio de la Constitución. Colombia siguió en esa ola de inestabilidad por la insatisfacción de los sindicalistas y las organizaciones estudiantiles e indígenas ante las nuevas reformas tributarias y de pensiones. Por su parte, la crisis política en el Perú se produjo a raíz de la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral del presidente Martin Vizcarra, en noviembre del 2020. Después de ser relevado por el presidente del Congreso, Manuel Merino, se produjeron diversas manifestaciones que motivaron su renuncia, siendo sustituido por el nuevo presidente del Congreso, Francisco Sagasti. Todo ello en poco más de una semana.

Después de una larga formación profesional y de claridad en el pensamiento cívico de las fuerzas armadas en América Latina, se espera que no haya militarismo que asalte el poder mediante un golpe de Estado. No obstante, se corre el riesgo de una instrumentalización política de las fuerzas armadas por parte de los actores políticos en pugna. Por ende, cuando la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia se involucran y toman parte en las luchas internas se debilitan los esfuerzos para mejorar el control civil democrático.[30]

Competencias militares en la correlación de la seguridad y el conflicto

Considerando que la seguridad es la ausencia de peligro o riesgo en el cual el Estado se halla libre de amenazas,[31] las fuerzas armadas en América Latina

30 Centro para el control democratico de las Fuerzas Armadas, "Control parlamentario del sector seguridad", *Union Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas* (Ginebra: 2003). https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_spanish.pdf

31 Ole Waever, "Securitization and dessecuritization", en *On Security*, de Lipschutz Ronnie, (New York: Columbia University Press, 1995), 52-59.

se encuentran cada vez más inmersas en este campo, particularmente en apoyo a la policía, en estados de excepción, a fin de restablecer y mantener el orden jurídico y la paz social. Sin embargo, en el caso de la seguridad de las fronteras, las fuerzas armadas, muchas veces, no cuentan con la facultad legal, entrenamiento y equipamiento para combatir delitos y crímenes en dichas áreas, ni para diferenciar su actuación en el control de la seguridad ciudadana a nivel urbano y rural.[32]

Según Ralf Dahrendorf, el conflicto siempre estará presente en una sociedad pos capitalista debido a las estructuras estatales y de gobierno establecidas, no debiendo constituir una situación peligrosa ya que es a la política a quien corresponde manejar los conflictos. Asimismo, Michael Lind considera que los conflictos se conforman debido a la estructura económica actual, incluyendo las leyes, la naturaleza y el funcionamiento de las empresas, así como los derechos de los trabajadores de influencia populista que intentan derrocar a la democracia liberal.[33] Basados en estas discrepancias, de forma hostil se trata de mantener o alcanzar un derecho.[34] En este contexto, lo que le interesa al Estado es una transformación del conflicto.

Esta dinámica de contradicciones es propia de la relación humana y de las fuerzas políticas que buscan satisfacer aspiraciones para estimular el crecimiento económico y obtener nuevas oportunidades y cambios constructivos a favor del bien común. A pesar de que los recursos son considerados siempre escasos, se debe desplegar la habilidad política para lograr consensos y buscar alternativas para la resolución de los conflictos. En todo este proceso, a los ministerios de Defensa les corresponde apoyar a los órganos gubernamentales, ministerios y actores políticos, mediante

32 Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador, "Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador", *Friederich Ebert Stiftung* (mayo de 2013), 6, https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/ecuador----"los-militares-en-la-seguridad-interna--realidad-y-desafíos-para-ecuador".-(gtsr)-ecuador.-fes-ildis.-mayo-2013%2C-p.5..pdf

33 Michael Lind, *The New class war,* (Nueva York: Penguin, 2020).

34 Fernando A. Milia, *El Conflicto analisis estructural,* (Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales, 1985), 70.

operaciones de estabilidad,[35] que consisten en proteger a la población, mantener la seguridad fronteriza y el funcionamiento los servicios públicos básicos, desbloquear las vías, asegurar el abastecimiento de la población, garantizar el funcionamiento administrativo, apoyar a la policía en la seguridad pública, e imponer el orden social para crear las condiciones que permitan la resolución del conflicto.

Estas operaciones de estabilidad acompañan, en forma progresiva y proporcional, a la evolución del conflicto, a través de la cooperación y el apoyo a la policía y a las autoridades locales para lograr una gobernanza positiva. La cooperación del Ministerio de Defensa con otros ministerios y con las autoridades locales en regiones apartadas se hace imprescindible para crear espacios de participación estatal efectivos, evitando la conformación de zonas grises en donde grupos no estatales ilegales tratan de sustituir a las instituciones del Estado, aprovechándose del descontento social ante la falta de presencia del Estado.[36] Estos grupos ilegales no solo construyen estadios y centros de salud, sino también dan empleo, obteniendo a cambio legitimidad para ejercer el control del territorio y de la población atemorizada. Por ejemplo, el narcotraficante colombiano, Pablo Escobar, "trató de ganarse el voto del pueblo de múltiples formas, ya fuera construyendo más de 100 campos de futbol… o edificando un barrio para las clases bajas en la región que fue conocido como Medellín de los tugurios. Todo pagado con dinero de la cocaína."[37]

Por otro lado, cuando la gobernanza negativa o débil socaba el principio de soberanía y de primacía de la ley sobre la que se basa el funcionamiento del Estado, la gobernanza escala a una situación de crisis. En ese contexto, las medidas de cooperación se refuerzan con acciones disuasivas de carácter

35 Department of the Army, *Stability, Army Doctrine Publication 3-07.* (Washington DC: Department of the Army, 2019).

36 Vanda Felbab-Brown, Harold Trinkunas y Shadi Hamid, *Militants, Criminals and War Lords: the challenge of local governance in an Age of disorder,* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2018).

37 Manuel P. Villatorio, "La verdader historia de Pablo Escobar, el narcotraficante que asesinó a 10.000 personas", *Abcplay* (16 de noviembre de 2014), https://www.abc.es/play/cine/noticias/abci-verdadera-historia-pablo-escobar-narcotraficante-asesino-10000-personas-202005071729_noticia.html (Consultado el 5 de mayo de 2022).

preventivo,[38] que implican desalentar al adversario demostrándole que se posee legalmente toda la capacidad y la voluntad política de actuar para derrotarlo o, al menos, para advertir que toda agresión le resultará muy costosa en comparación a los beneficios que piensa obtener.

En Brasil, las mayores bandas criminales (el Comando Vermello y el Primer Comando de la Capital)[39] son capaces de controlar los centros de detención, organizar protestas, estructurar redes criminales y manipular la violencia en las calles. Igualmente, en Ecuador, las disputas entre redes del crimen organizado han provocado amotinamientos en los centros de detención, causando la muerte de centenares de reclusos. Las conexiones de estas agrupaciones involucradas en el crimen organizado obedecen a tres núcleos de redes en América Latina: (1) en Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), (2) en el Pacifico (México, Colombia, Ecuador y Perú), y (3) en el Eje del Atlántico (Bolivia, Venezuela y Brasil).

Con relación a las acciones contra las diferentes modalidades de crimen organizado transnacional, la policía y los operadores de justicia son los responsables de la inteligencia, prevención, persecución, combate, detención y rehabilitación. Sin embargo, en caso de necesidad, y habiéndose declarado el estado de excepción, las fuerza armadas actúan en apoyo a la policía, brindándoles logística, transporte y comunicaciones, entre otros. En esta situación, sin fusionar las unidades militares con las policiales, "el derecho internacional requiere que la fuerza militar se concentre en tareas esenciales que establezcan un entorno seguro y protegido."[40]

En ese sentido, las operaciones de contingencia y de estabilidad que se desarrollan en situaciones de crisis y de insurgencia[41] involucran acciones conjuntas e interministeriales para alcanzar unidad de esfuerzo, mantener la legitimidad, mejorar la gobernanza, atender las causas de la insurgencia y recuperar el ordenamiento constitucional y la paz. Para la ejecución

38 Antulio Echevarria, *Military Strategy,* (Londres: Ashford Colour Press, Osford, 2017), 49.
39 Vanda Felbab-Brown, Harold Trinkunas y Shadi Hamid, *Militants, Criminals and War Lords: …*, 104.
40 Army FM 3-07, *Stability Operations,* (Washington DC: Headquarters Army, 2008).
41 David Petraus, *Ounterinsurgency: FM 3-24,* (Washington DC: Department of the Army, 2007).

de las operaciones militares es fundamental determinar con precisión tanto las normas de comportamiento con relación a la población y otras instituciones, como las reglas de enfrentamiento, de acuerdo a lo estipulado por la Organización de las Naciones Unidas[42] y el Comité Internacional de la Cruz Roja.[43]

Conclusiones

La inestabilidad política constituye una amenaza al sistema internacional, la seguridad colectiva y los Estados. Por lo tanto, su análisis es fundamental para comprender las nuevas competencias de los ministerios de Defensa en América Latina. La invasión de Rusia a Ucrania ha puesto en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad colectiva ante el peligro de la redistribución de poderes, basados en las teorías geopolíticas clásicas y de estrategias como la contención, la disuasión y el dilema de la seguridad, a las que se agregan otras como la territorialización y el ataque preventivo. Por su parte, América Latina continúa siendo una de las regiones más inequitativas y violentas del mundo, con frecuentes movilizaciones sociales y conflictos políticos. Lamentablemente, la inestabilidad política existente sirve de plataforma para la formación de zonas grises en las que se establece una gobernanza negativa, aprovechando la debilidad de las instituciones y la limitada presencia del Estado.

Los ministerios de Defensa de América Latina, con la renovación de sus competencias, deberán actualizar periódicamente sus capacidades estratégicas conjuntas, al ser componentes fundamentales para la estabilidad de los países y la consolidación de la gobernanza positiva. Para ello, la ejecución de operaciones de disuasión y de estabilidad es

42 ONU, "Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (27 agosto 1990), https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement

43 CICR, "Manual de Normas Internacionales que rigen las operaciones militares", *Comité Internacional de la Cruz Roja* (7 de marzo de 2014), https://www.icrc.org/es/publication/manual-de-normas-internacionales-que-rigen-las-operaciones-militares

parte fundamental de la correlación entre seguridad y conflicto, evitando la escalada y facilitando la resolución de los conflictos. En ese sentido, los ministerios de Defensa son colaboradores clave de los órganos gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos geoeconómicos que integren la seguridad y la economía.

Sobre el autor:

Raúl Oswaldo Jarrín Román

General (R) del Ejército de Ecuador. Es doctor en Ciencias de la Educación y licenciado en Administración y Ciencias Militares. Ha sido dos veces ministro de Defensa de Ecuador, subsecretario de Defensa, secretario del Consejo de Seguridad Nacional, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, director de Operaciones del Ejército en la Guerra del Cenepa, director de la Academia de Guerra del Ejército, director de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, agregado militar del Ecuador en la República de Argentina, y decano fundador de la Facultad de Ciencias Militares de la Escuela Politécnica del Ejército. Adicionalmente, ha sido profesor en el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad Internacional del Ecuador, la Escuela Politécnica Nacional, el Curso de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y el Curso de Estado Mayor de la Policía Nacional. El General Jarrín cuenta con capacitación en Defensa Continental por el Colegio Interamericano de Defensa y un posgrado en Inteligencia Estratégica por la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Asimismo, ha realizado cursos de Gestión de Defensa en Inglaterra, de Contraterrorismo en la Universidad Herizelya de Israel, y de Diseño Curricular para la Defensa en Estados Unidos.