CUADERNOS DE TRABAJO

Número extraordinario 7

70 AÑOS

CAEN
Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

2020

LA DEFENSA NACIONAL: APROXIMACIONES CONCEPTUALES RUMBO AL BICENTENARIO

Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG
Número Extraordinario 7
Edición 2020

Director General (e) CAEN
Dr. Marco Ramos Cruz

Director de Investigación CAEN
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Director Revista Académica Cuadernos de Trabajo
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Editor
Lic. José Higinio Robles Montoya

Diagramador
Luis David Ochoa Modesto

CLAÚSULA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas contenidas en los artículos de la presente revista virtual son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de esta casa superior de estudios.

CAEN Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

ÍNDICE DE CONTENIDO

1 **PRESENTACIÓN**
Lic. JOSÉ HIGINIO ROBLES MONTOYA

2 **27 de Agosto: Día de la Defensa nacional.**
Mg. NINOSKA CAMACHO

3 **Apuntes sobre el Bicentenario de la Independencia del Perú.**
Grl Brig ® EDUARDO DEL AGUILA HORNA

4 **FFAA, pandemia y nuevas amenazas: Reflexiones y tareas pendientes.**
Dr. JUAN VERASTEGUI MARCHENA

5 **Reflexiones para un nuevo enfoque en la Política de Seguridad y Defensa nacional.**
Dr. JUAN VERASTEGUI MARCHENA

PRESENTACIÓN

José Higinio Robles Montoya

En el Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG, la investigación constituye una función esencial y obligatoria que nos permite responder a las necesidades identificadas en la realidad nacional y a los problemas que afectan el desarrollo, la seguridad y la defensa; más aún al ser, desde su creación, el centro de pensamiento estratégico del Estado Peruano en materia de seguridad y defensa nacional. En ese sentido, la Revista Académica Cuaderno de Trabajo, pone a su disposición este número extraordinario enfocado en una primera aproximación a los aspectos conceptuales de la Defensa Nacional y dentro de ellos a lo que significa el rol de nuestra FFAA ante la presencia de nuevas amenazas que afectan nuestra seguridad y desarrollo.

El fin supremo de nuestra sociedad es la defensa de la persona humana constituyéndose, en deber primordial del estado peruano, entre otros, el proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. En ese sentido, nuestro CAEN preconiza, desde su creación, la seguridad integral como un concepto fundamental, con una Defensa nacional que la sustente eficientemente. Integralidad que permitirá una respuesta eficaz, multidimensional y perfectamente articulada de todos los sistemas funcionales que garantizan la seguridad de nuestra nación: partiendo por el hecho de entender, como bien decía el principal estudioso de la guerra Karl Von Clausewitz, que la guerra tiene diversas formas de expresión dependiendo de la era en la cual se presente estando en sus líderes y dirigentes el saber entenderla adecuadamente a fin de afrontarla de manera eficiente y victoriosa.

Definir conceptualmente Defensa Nacional es igual que con Seguridad, sumamente complejo, en tanto existen diversidad de definiciones en función a la realidad y necesidades de los diferentes países u organismos bajo los enfoques de seguridad conocidos. Lo que sí es concreto que el instrumento principal de la defensa nacional es el instrumento militar, nuestras Fuerzas Armadas. En el presente número realizamos una primera aproximación a la Defensa Nacional en un contexto de nuevas amenazas (COVID 19) nuestra seguridad desde varias dimensiones pero bajo el marco del análisis de la FFAA ante dichas amenazas. Esperamos que estas primeras aproximaciones, desde diversas especialidades, permitan al lector obtener una mejor visualización de la amenaza a la que nos enfrentamos.

27 DE AGOSTO, DÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

Mg. Ninoska Camacho Miranda[1]

[1] Especialista en Seguridad, Defensa Nacional y Gestión Pública

Resumen

El veinte de enero de mil novecientos ochentinueve, mediante Ley Nº 25005, el gobierno Peruano declara el 27 de agosto de cada año "Día de la Defensa Nacional", la que debe ser conmemorativa por la ciudadanía en general a través de las organizaciones representativas (entidades públicas y privadas; personas naturales y /o jurídicas) de todos los campos de la actividad humana; asimismo está considerado en el calendario cívico escolar para fortalecer su proceso de aprendizaje y amor a la patria, toda vez que la fecha es en homenaje a la reincorporación de Tacna a nuestro territorio patrio, gesta que debe servirnos para renovar el compromiso inquebrantable de seguir unidos.

¡Firme y feliz por la Unión!

PALABRAS CLAVE: Defensa nacional, Sistema de Defensa Nacional, seguridad y defensa Nacional, deberes del Estado, deberes de los ciudadanos para con el Estado.

ANÁLISIS

¿Por qué es importante conmemorar el día de la defensa nacional?

Por qué los hombres (varones y mujeres) viven el patriotismo mirando el horizonte bajo un sueño de grandeza y esperanza de un Perú mejor y tanto los gobernantes como los gobernados (personas naturales y/o jurídicas) están obligados a participar en la Defensa Nacional; enfrentando las amenazas y agresiones, así como contribuir a la reducción de las preocupaciones, a fin de garantizar la seguridad nacional.

Debemos recordar que el artículo primero de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad; pero nuestra Carta Magna no solo establece derechos, si no también asigna deberes y responsabilidades al Estado y a los ciudadanos, bajo el precepto de un Estado democrático, social, independiente, soberano, único e indivisible, unitario y representativo. Por tanto, para defender nuestra nación debemos respetar su organización política y administrativa dividido en Poderes del Estado, Organismos constitucionalmente autónomos y niveles de gobierno.

Cabe indicar que el concepto tradicional de la defensa de la soberanía nacional luego de la paz de Westfalia (año 1,648) en el país se mantiene intacto; acotando a ello que nuestra Constitución Política (Art. 44) establece que es deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general de la población, protegiéndolos de las amenazas contra su seguridad; asimismo como ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Asimismo, es deber de los ciudadanos para con la patria honrar al Perú (protegiendo el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y respetando los símbolos patrios: bandera, escudo e himno nacional); respetar cumplir y defender la constitución y el ordenamiento jurídico, así como proteger los intereses nacionales , que viene a ser la expresión de los deseos colectivos para satisfacer las necesidades vitales (Recursos estratégicos y áreas estratégicas), hoy conocidas como Capacidades Nacionales que engloba a los recursos tangibles e intangibles, infraestructuras y sistemas (Recursos Claves, Activos Críticos Nacionales y otros Recursos. Aprobado[1] por D.S. 106-2017-PCM, Reglamento para la identificación, evaluación y gestión de riesgos de los Activos Críticos Nacionales). tal como se aprecia en las figuras 1 y 2.

Figura 1. Deberes primordiales del Estado Art. 44 CPP

Figura 2. Deberes de los Peruanos para con la patria. Art. 38 CPP

Fuente: elaboración propia

Por las graves circunstancias que afecta la vida de la nación y la nueva convivencia social a consecuencia del brote del COVID-19 calificado por la Organización Mundial de la Salud como una pandemia, existen muchos desafíos por enfrentar por parte de la población y corresponde al Estado protegerlos de las amenazas contra su seguridad, promoviendo su bienestar general, por lo que esta fecha tan especial del "día de la defensa nacional" recordemos la valía de nuestras Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que mediante operaciones y acciones conjuntas, se encuentran en todo el territorio nacional, sacrificando hasta sus propias vida cumpliendo su deberes Constitucionales de acuerdo a los roles asignados, sin descuidar las funciones propias que les compete.

Fuente: archivo personal

Fuente: archivo personal

Asimismo, es oportuno recordar que todos los peruanos y no Peruanos que vivimos en el territorio nacional tenemos la obligación de participar en la defensa nacional, por tanto debemos conocer nuestros deberes para con la patria, estar identificados con nuestra identidad nacional y celebrar el 27 de agosto de todos los años el día de la defensa nacional, que tiene carácter de día cívico laborable; cabe indicar que la preparación de la Defensa Nacional de acuerdo a nuestra Constitución Política se desarrolla mediante el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) y el Presidente de la República lo preside y dirige.

El Estado a través del SIDENA promueve el desarrollo del país y garantiza la seguridad de la nación en los ámbitos internos y externos, y mediante el concepto de la multidimensionalidad de la seguridad garantiza la seguridad del hombre como del propio estado (Enfoque tradicional: independencia, soberanía e integridad territorial; Nuevo enfoque: el ser humano es el centro de protección de la sociedad); regulando sus funciones y componentes a través del D. Leg. Nº 1129, Ley que regula el Sistema de Defensa Nacional y su Reglamento aprobado por D.S. Nº037-2013-PCM, estableciendo la conducción de la política y estrategia de la seguridad y defensa nacional, garantizando la seguridad mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la actividad humana (político, militar, ambiental, tecnológico, económico y social) la misma que permite mantener una relación fluida y permanente con los otros sistemas administrativos y funcionales del Estado, así como articular e implementar con las políticas del Acuerdo Nacional; con los principales lineamientos de la Política General de Gobierno (D.S. 012.2017.DE); y con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional como ente rector del SIDENA encargado de aprobar, implementar y evaluar el cumplimiento de la Política de Seguridad y Defensa Nacional (03 Objetivos y 29 Lineamientos, aprobado por D.S. 012-2017-DE).

Figura 3. Componentes de Sistema de Defensa Nacional

Figura 4. Ente rector del SIDENA – Consejo de Seguridad y Defensa Nacional

Bajo esta premisa, TODOS los ciudadanos somos los protectores de la defensa nacional y el Estado asume la responsabilidad de proteger a la población mediante los componentes de Sistema de Defensa Nacional, pero con el involucramiento de todos los estamentos de la administración pública, privada y los ciudadanos contribuirían al bienestar general, trascendiendo las decisiones de una visión de gobierno a la de Estado.

CONCLUSIONES:

- Para celebrar el 27 de agosto como día de la defensa nacional, todos los peruanos debemos conocer cuáles son nuestros deberes para con la patria.
- La Defensa Nacional se desarrolla en los ámbitos interno y externo.
- Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional
- El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional, haciendo frente a las amenazas preocupaciones y desafíos que afecta a la población y los intereses nacionales.
- El Presidente de la República preside y dirige el Sistema de Defensa Nacional
- La multidimensionalidad de la seguridad tiene un enfoque mixto: enfoque tradicional y nuevo enfoque, mediante los cuales garantiza la seguridad del hombre como del propio Estado (Enfoque clásico o tradicional: independencia, soberanía e integridad territorial; nuevo enfoque: el ser humano es el centro de protección de la sociedad).
- Por tanto, considero que la conducción de la Seguridad y Defensa Nacional, es netamente política porque se encarga de diseñar las fuerzas para el desarrollo y el futuro del país y nuestras autoridades elegidas por voto popular o designación a un cargo público deben conocerlo para tomar las mejores decisiones.

7

Declaran el 27 de Agosto de cada año "Día de la Defensa Nacional"

— LEY Nº 25005 —

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU;

Ha dado la ley siguiente:

ARTICULO 1º— Declárase el 27 de Agosto de cada año "Día de la Defensa Nacional", el cual tendrá el carácter de Día Cívico Laborable.

ARTICULO 2º— El Ministerio de Defensa dictará las normas para la celebración del Día de la Defensa Nacional en todo el territorio de la República y por la ciudadanía en general, a través de los elementos y organizaciones más representativas de todos los campos de actividad en que se desenvuelve la Defensa Nacional.

ARTICULO 3º— La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los cinco días del mes de enero de mil novecientos ochentinueve.

ROMUALDO BIAGGI RODRIGUEZ
Presidente del Senado

ALBERTO FRANCO BALLESTER
Primer Vicepresidente de la Cámara de Diputados

ESTEBAN AMPUERO OYARCE
Senador Primer Secretario

FERNANDO RAMOS CARREÑO
Diputado Primer Secretario

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA.

Por cuanto mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno en Lima, a los veinte días del mes de Enero de mil novecientos ochentinueve.

ALAN GARCIA PEREZ
Presidente Constitucional de la República

ENRIQUE LOPEZ ALBUJAR TRINT
Ministro de Defensa

CAEN
Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO
70 AÑOS

CUADERNOS DE TRABAJO - Número Extraordinario 7

BICENTENARIO
PERÚ 2021

APUNTES SOBRE EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ

Gral. Brig. EP (R) Eduardo del Aguila Horna

Seguridad Nacional

12

¿Como se desarrolló el proceso de la independencia del Perú? ¿Fue el esfuerzo de un grupo de intelectuales, militares, rebeldes, comerciantes y las batallas que se libraron contra los españoles las que permitieron la independencia del Perú?

El 2021 el Perú conmemorara el bicentenario de su independencia, sin embargo, es importante señalar que los españoles llegan al Perú en 1532 y el grito simbólico de la independencia se da el 28 de julio de 1821, significa que pasaron 289 años para que el Perú dejara de ser colonia de España. **Siendo una diferencia de 89 años mayor de colonialismo que los 200 años de independencia que se conmemorara el próximo año. En algunas oportunidades estos pesan en nuestros genes como nación.**

El Dr. Virgilio Roel Pineda premio de Investigación y Estudio de la Historia Peruana describe en su libro "Los Libertadores" cómo se desarrolló **el proceso de la independencia del Perú, señalando como antecedentes en la lucha de los peruanos por su independencia al Movimiento Nacionalista Inca y los alzamientos de los mestizos e indios, en el siglo XVIII.**

Tomo como referencia bibliográfica ha dicho investigador y autor por ser de marcada importancia el conocimiento de hechos históricos de limitada difusión, por ello hago una extracción narrativa resumida.

El Nacionalismo Inca estuvo representado por los curacas que asumían ser descendientes de los Incas. En el siglo XVIII los movimientos de rebelión estuvieron liderados por indios o mestizos y algunas veces en forma mixta.

Es importante resaltar la primera y gran conspiración nacionalista liderada por el curaca Andrés Ignacio Cacma Condori en la que participaron curacas de 17 provincias de lo que actualmente es el departamento del Cuzco. Este hecho histórico fue descubierto y rápidamente debelado capturando a 128 indios principales y cientos de indios del común fueron exterminados. (1)

Hecho importante fue la gran rebelión de Juan Santos Atahualpa Apo Inka en 1742 en la región comprendida entre el Gran Pajonal, Perene y Cerro de la Sal, conmocionando toda la región hoy comprendida en el departamento de Junín. Su insurgencia duro 20 años hasta que sorpresivamente fue asesinado; nunca fue derrotado.

La más importante rebelión nacionalista inca en el siglo XVIII fue la de José Gabriel Condorcanqui Tupac Amaru, curaca de Pampamarca, Surimana y Tungasuca, hombre de inteligencia y cultura, casado con Micaela Bastidas, india también como él y descendiente por línea directa de Felipe Tupac Amaru Inca, asesinado en la plaza mayor del Cuzco en 1572. La vida de Tupac Amaru fue la de un hombre generoso, preocupado por los problemas sociales del momento que empleo la táctica de la persuasión mediante cartas y escritos a los indios, criollos y mestizos para que lo apoyaran en su movimiento, ganándose la adhesión del campesinado y poblaciones del sur del Cuzco. Su insurgencia termina cuando es apresado y ejecutado con toda su familia en la plaza del Cuzco. (1)

En 1805, en el Cuzco se produce la conspiración de José Gabriel Aguilar y Manuel Ubalde, en la que participaron mestizos e indios principales; el plan consistía en apoderarse de las autoridades coloniales del Cuzco, para luego proclamar a José Gabriel Aguilar como gobernador inca del Perú. La conspiración fracasa siendo sentenciados a muerte sus líderes. El Perú fue el centro del poder hispano en América del Sur, concediendo privilegios especiales en favor de los criollos ricos a quienes se denominaba españoles americanos, dando origen a que el virreinato peruano se erigiera como el centro de la reacción colonial de la Indoamérica de ese entonces. (1)

Los españoles americanos o criollos ricos denominados también "distinguidos" apoyaron al sistema colonial contra los movimientos independistas, mientras varios de los criollos no ricos fueron partidarios de la independencia y no dudaron en aliarse con criollos y mestizos para lograrla. (1)

El 20 de junio de 1811, en Tacna se subleva el pueblo, liderado por Francisco de Zela con el apoyo de criollos provincianos, de los mestizos e indios, el curaca Ara uno de los jefes destacados de este alzamiento fue detenido rápidamente por la administración española. Zela fue apresado y condenado a prisión en donde murió en 1821. El 22 de febrero de 1812 los alcaldes indios de Huánuco se sublevaron siendo debelado su insurrección con la captura de sus líderes que fueron torturados y muertos.

El 2de agosto de 1814 en el Cuzco se sublevan las tropas del lugar, formándose una Junta de gobierno presidida por el curaca y Brigadier Mateo Pumacahua e integrada por los hermanos José y Vicente Angulo. Este alzamiento abarco el territorio comprendido en los actuales departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna, parte del altiplano boliviano y Arica. La última batalla se dio en Umachiri en la provincia de Melgar departamento de Puno el 11 de marzo de 1815, siendo derrotados los patriotas, apresado Pumacahua y sentenciado a la horca y fusilados 29 cabecillas de la insurrección. (1)

La llama de la insurrección no se apagó, continúo encendida en las serranías particularmente en el departamento de Ayacucho, provincia de Cangallo. Existió una permanente inquietud en la población indígena y criollos no ricos por lograr la independencia del Perú. El Doctor Marcial Rubio Correa en su obra Temática del Peru- Organización del Estado- señala el impacto de las nuevas ideas políticas en el virreinato del Perú en los siglos XVIII y XIX, periodo en que se gesta y desarrolla la independencia del Perú. Esta es una etapa de grandes transformaciones políticas, sociales y económicas en el mundo occidental tanto en el europeo como en el americano. La independencia de los estados Unidos de Norteamérica en 1776 y la Revolución Francesa que estalla en 1879. (2)

La revolución francesa en 1789 y el periodo del imperio napoleónico tiene una gran influencia en Europa, particularmente en el Reino de España, aparece el liberalismo como una nueva corriente del pensamiento político para la organización del mundo moderno aportando las siguientes ideas fundamentales como:

- La igualdad de todos los seres humanos que conforman una misma sociedad.
- La propiedad y libre comercio de bienes que transformo la economía.
- El origen popular del gobierno, en el entendido de que el pueblo es el que elige a sus gobernantes.

Estos nuevos conceptos llegan al Perú alimentando la mente de los precursores de la emancipación, quienes tomaron las armas y se sublevaron a las autoridades españoles y los intelectuales que interpretaron los nuevos conceptos de libertad, justicia y comercio difundiéndolo en la población para lograr la causa de la libertad.

El Dr. Percy Cayo Córdova historiador e investigador plantea lo siguiente: **"Los tres siglos de convivencia de personas de origen diferente que gracias al mestizaje fueron constituyéndose en una especial comunidad humana" (3)**

El mestizaje constituye una especial comunidad humana, no solo fue un mestizaje de las distintas razas-cobriza, blanca, negra-sino también espiritual. José Ortega y Gacet filósofo y ensayista español, exponente principal de la teoría del perspectivismo decía, el mismo español recorriendo espacios americanos, influido por la sorprendente geografía cuyo escenario incluía nuevas especies vegetales y animales se sintió distinto. El mismo idioma fue adquiriendo variaciones, lo mismo sucedió con los productos que se introdujeron en el suelo americano como por ejemplo el limón (3)

Como se puede observar el proceso de la emancipación del Perú se inició desde el siglo XVIII con los levantamientos insurgentes empleando la fuerza ya descritos y con las nuevas ideas políticas, **por eso es importante nombrar algunos de los intelectuales como:**

José Baquíjano y Carrillo, doctor en leyes formado en la Universidad Mayor de San Marcos, es uno de los precursores ideológicos de la independencia, impulsor de la formación del grupo Sociedad Amantes del País.

Hipólito Unanue, medico, catedrático universitario, político, reformador de la medicina y fundador de la escuela de medicina de San Fernando participo activamente en el grupo "Sociedad Amantes del País" y en el periódico el "Mercurio Peruano" de gran importancia en el fortalecimiento de la idea de patria peruana.

Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, jesuita arequipeño, fue el primer americano en señalar la necesidad de independizarse de España, escribió su notable **"Carta a los españoles- americanos", considerada documento fundamental en su reconocimiento como el mayor precursor doctrinal de la independencia americana. (3)**

Además es necesario describir los antecedentes a la declaración de Independencia del Perú.

Los indios frente a la independencia (1)

Para los criollos (denominación que en tiempo de la colonia era denigrante) ricos o distinguidos no existía un motivo especial para buscar la independencia del Perú. Para los indígenas en cambio fue una actitud partidaria de una independencia que podría ser la emancipación social. Mariano Felipe Paz Soldán en su obra Historia del Peru independiente escribe : El Virrey Pezuela en carta remitida al Ministro de Guerra Español describe la actitud de la población indígena en los siguientes términos: " Los indios en especial aquellos que se han levantado contra la causa y derechos del Rey manifiestan bastante repugnancia para sujetarse a la contribución, sustituida al tributo y ha sido preciso el uso de la fuerza armada para restablecerla en muchos: son naturalmente inclinados a toda clase de maldades; la religión católica no la conocen; su aversión a la autoridad del rey y la adhesión a sus Incas, son indelebles y tan arraigadas como en los primeros años de su conquista; por eso que están dispuestos a oír y seguir las sugestiones de los perversos que los inducen a la rebelión y tan ferozmente odian a los españoles que se oponen a sus ideas. Los cholos (que son una casta mixta) son menos malos que los indios puros y no se llevan entre sí, aunque se reúnen con frecuencia contra los españoles, esperanzados unos y otros, en que si logran destruir a estos conseguirán hacer lo mismo con sus precarios compañeros…"

Inestabilidad política del Reino Español (3)

En el Reino de España la situación de inestabilidad política debido a los efectos de la revolución francesa y posterior apogeo napoleónico haciendo **abdicar al rey de España Carlos IV a favor de José Bonaparte**; indignando al pueblo español, se organizaron en Juntas que debían gobernar durante la ausencia del rey Carlos IV. El fenómeno Juntista influyo en el mundo hispanoamericano ya que los virreyes representaban al rey de España, al no haber en ese momento, el pueblo asumía que el poder revertía a su legítimo dueño. Así surgieron las Juntas de los pueblos de Chuquisaca, La paz, Quito, Caracas, Buenos Aires; esta Juntas hispanoamericanas fueron combatidas desde el Perú, por el Virrey Abascal quedando solo la de Buenos Aires.

Organización de la expedición libertadora

La Junta de Buenos Aires teniendo en cuenta la importancia del Virreinato del Perú para lograr la independencia de América, organizo expediciones por mar y tierra siguiendo la ruta del Alto Perú, a fin de llegar a Lima. El General José de San Martin gobernador de Cuyo con sede en Mendoza Argentina, recibió la misión de organizar un ejército para atravesar los andes a fin de llegar a chile y continuar hacia el Perú. San Martin atraviesa los andes por diferentes puntos y llega a Chile derrotando a los españoles en Chacabuco -02 de febrero de 1817- ocupando Santiago y rechazando el pedido de la población de asumir el gobierno; proclamando el cabildo a Bernardo O´Higgins Director Supremo; posteriormente en Maipú las fuerzas de San Martin el 05 de abril de1817 sella definitivamente la lucha por la independencia de Chile.

El apoyo que dieron los gobiernos de Chile y Argentina a la formación del ejercito al mando del General José de San Martín tiene como explicación que la seguridad externa de estos nuevos estados no podía estar garantizados mientras existiera el Virreinato del Perú y por otro lado la existencia de este no permitiría el establecimiento de buenas relaciones comerciales , particularmente entre Buenos Aires y el Alto Perú y de Chile con las costas peruanas; fundamentales para los dos nuevas republicas.

El 5 de febrero de 1819 se firma el tratado entre los estados de Chile y Argentina para la formación de la expedición militar para independizar al Perú.

Operaciones de la expedición libertadora del General José de San Martín

San Martín planteo sus operaciones militares en tres acciones principales:

- La guerra de "zapa" orientada a captar partidarios en territorio peruano y a sembrar desconfianza en las fuerzas españolas y obtener información de las fuerzas y movimiento de los españoles.
- Preparación de la fuerza expedicionaria.
- Lograr el dominio del mar, organizando una fuerza naval que le permita desplazarse e inmovilizar a la fuerza española.

El costo de la preparación, equipamiento y movilización de las fuerzas fueron solventadas parcialmente por créditos oficiales y en gran mayoría por aportaciones de algunos comerciantes afortunados como Solar, Sarratea y Peña, que se comprometieron a tener en Valparaíso los aprestos necesarios para pagar y preparar el transporte conveniente, su mantenimiento y la de los caballos por cinco meses, vestuario para cuatro mil hombres y el pago de 60 pesos por cada hombre. A cambio el jefe de la expedición se comprometía a poner sus buenos oficios con el gobierno que se instalara en el Perú, para que les concediesen a los empresarios la liberación de los derechos nacionales y municipales en la introducción de 500 toneladas de mercaderías.

Operaciones marítimas y desembarco de la expedición libertadora

La expedición por mar es encargada al marino ingles Tomas Alejandro Cochrane, quien es contratado en Londres para hacerse cargo de esta misión. Cochrane al llegar a Valparaíso en noviembre de 1818, siendo reconocido como General en Jefe de las Fuerzas Navales de Chile. Cochrane organiza la primera expedición a las costas peruanas llegando hasta Guayaquil en el primer semestre de 1819, luego de algunas maniobras navales toman la isla San Lorenzo. Entre setiembre y diciembre del mismo año realiza una segunda expedición por las costas peruanas con la finalidad de motivar a las poblaciones de la costa peruana. La tercera expedición fue para movilizar a la fuerza libertadora el 20 de agosto de 1820 desplazándose desde Valparaíso con 24 navíos (7 de guerra), transportando 4118 hombres (413 eran de artillería, 652 de caballería y 3053 de infantería).

El 7 de setiembre desembarcan en Paracas y posteriormente se desplazan a Pisco. La guarnición española que se encontraba en la zona abandonó el lugar hacia la sierra. San Martín movilizo sus fuerzas de ocupación hacia Chincha y de reconocimiento a Ica.

El Virrey Joaquín de la Pezuela, quien Gobernaba el Virreinato del Perú, desde 1816 tenía que enfrentar a los rebeldes y a la vez había recibido instrucciones de proponerles el cese de sus acciones a fin de nombrar a sus representantes a las Cortes Españolas y lograr acuerdos en base a la constitución de Cádiz de 1812. Por ello el Virrey propuso a San Martin iniciar negociaciones, que se llevaron a cabo en el pueblo de Miraflores, las que fracasaron. Este hecho tuvo una gran repercusión en la población peruana al reconocer la presencia de un poder contestatario, determinando que muchos pobladores se unieran al ejército libertador.

Expedición libertadora en la sierra central

La presencia de una fuerza libertadora hizo que la población facilitara su desplazamiento, es así como el General Argentino Juan Antonio Álvarez de Arenales incursiona hacia la sierra llegando hasta Cerro de Pasco en donde derrota a las fuerzas realistas al mando del General Español Diego de O'Reilly, luego bajo a la costa para encontrarse con San Martin quien se había desplazado desde Pisco hacia Huacho y Huara.

Es importante señalar que el éxito del General Álvarez en la sierra se debió a la unión de fuerzas entre las de San Martín y la participación de los indios que proporcionaron guías, auxiliares y combatientes permitiendo que las fuerzas independientes estuvieran bien informadas. Gran entusiasmo se produjo cuando se declaró la independencia en Tarma el 29 de noviembre de 1820 y se declaró abolido el "Tributo Indígena"; estas acciones afectaron la moral de las tropas realistas que en Yauricocha abandonaron sus posiciones negándose a combatir. (1)

Captura de la fragata española "La Esmeralda"

En el Callao en una acción temeraria los marinos de la fuerza expedicionaria al mando de Cochrane y Martin Guise se apoderaron de la fragata española "La Esmeralda" con sus 40 cañones; esta acción produjo 11 muertos y 30 heridos en la fuerza libertadora y 100 bajas entre muertos y heridos en la fuerza española, afectando su moral y potencial bélico ante la pérdida de una gran embarcación de guerra que paso a formar parte de la escuadra libertadora cambiando su nombre por Valdivia. (1)

Apoyo a la causa libertadora

Las autoridades españolas en el Perú se mantenían con el apoyo de los grupos privilegiados sin una amplia base social la que era coaccionada permanentemente por estos grupos. En Guayaquil la guarnición militar española estaba formada por oficiales americanos mayormente nacidos en el Perú, quienes decidieron apoyar la independencia, sublevándose el 9 de octubre de 1820. Al día siguiente se juró la independencia en la Sala de Cabildo asumiendo la gobernación civil José Joaquín Olmedo y la militar el Teniente Coronel Gregorio Escobedo. (1)

Estos hechos crearon desazón en la población limeña, según la información de la época en los "círculos distinguidos "de Lima no había simpatía por la causa independiente. El historiador Jorge Basadre en su obra la "Iniciación de la Republica" comenta "en Lima no fue muy ardoroso el entusiasmo emancipador lo revelan varios documentos de la época publicados por el General" (1)

El 2 de diciembre de 1820 el Batallón Numancia, vanguardia de la fuerza española en la región de Chancay se subleva y pasa a formar parte la fuerza independiente, poniendo de manifiesto la descomposición de la fuerza colonial.

Estos hechos en apoyo a la causa libertadora produjeron sucesivos pronunciamientos en la costa norte: Lambayeque proclamo su independencia el 27 de diciembre de 1820; dos días más tarde lo hizo Trujillo, para luego hacerlo en Piura el 4 de enero 1821. A ello se agrega movimientos de pobladores rurales que atacaban desordenadamente, recibiendo el nombre de montoneros de parte de los españoles.

Todos estos acontecimientos contribuyeron a crear desconcierto en las autoridades, mandos, tropa de la fuerza española y en la población; el historiador Vargas Ugarte afirma que el Virrey Pezuela habría tenido éxito si hubiera lanzado toda su fuerza sobre el ejército libertador de San Martin, teniendo en consideración el número y la experiencia de combate de la fuerza española, no justificando su falta de movilidad. Esta actitud de Pezuela origino el malestar entre los jefes de la fuerza española y acrecentó la rivalidad que mantenía con el General La Serna. El 29 de enero de 1821 los más altos jefes de la fuerza española se reunieron en Asnapuquio al norte de Lima, suscribiendo un memorial para que el Virrey Pezuela entregara el mando al General La Serna, originando la renuncia del General Pezuela como Virrey. Hecho que fuera ratificado desde España con el nombramiento del General José La Serna como Virrey del Perú. (3)

Siendo consecuente con las disposiciones de la corona española de que se debía negociar con los rebeldes, el Virrey La Serna se reunió con el General San Martin en la hacienda **Punchauca en el valle Chillón a 25 km de Lima**. La reunión se realizó con bastante cordialidad sin llegar a algún acuerdo; **San Martin por primera vez dio a conocer sus ideas monárquicas** proponiendo una larga tregua mientras el gobierno quedaría en manos de una Regencia, con La Serna como presidente y dos delegados más, uno nombrado por San Martín y otro por La Serna. Una delegación viajaría a España para solicitar la venida de un infante que luego se convertiría en rey. La negociación se terminó por no estar de acuerdo los jefes realistas.

El fracaso de Punchauca y el desconcierto de las fuerzas realistas motivaría a ganar más adeptos a la independencia del Perú, causando que el Virrey La Serna abandonara la ciudad de Lima el 6 de julio de 1821.

Proclamación de la Independencia del Perú

San Martín entra a Lima en forma desapercibida el 13 de julio de 1821, reuniéndose con el gobernador designado por el Virrey La Serna, el Marqués de Montemira, recibiendo el saludo de las autoridades de la ciudad y personas más distinguidas.

San Martin dirigió un oficio al Cabildo de Lima representado por su alcalde el Conde de San Isidro, solicitándole su pronunciamiento sobre la causa de la independencia. El Alcalde de Lima convoco a cabildo abierto para el 15 de Julio de 1821 a las once de la mañana. La citación no fue hecha al pueblo sino como se acostumbraba, a los propietarios del asiento del cabildo, a los títulos de Castilla, a los miembros de las ordenes militares, a los miembros del coro metropolitano y a los miembros titulares de las familias mas distinguidas de la capital. Efectuado el cabildo abierto y reunidos en la Plaza Mayor los asistentes se pronunciaron unánimemente por la independencia (obviamente en forma falsa), disputándose por la precedencia en la firma del acta respectiva. (1)

La proclamación de la independencia se hizo el sábado 28 de julio, dando tiempo para hacer los preparativos con todo el boato y costumbres virreinales. El acto se inició cuando del palacio de los virreyes salió una cabalgata presidida por las **autoridades de la Universidad** con sus distintivos doctorales les seguían los **altos prelados de la iglesia, los altos oficiales del ejército, los títulos de Castilla** con sus clásicos distintivos, los **miembros de las ordenes militares hispanas** con sus correspondientes hábitos, **los oidores de la Audiencia Virreinal y los regidores del Cabildo metropolitano; el grupo principal estaba encabezado por el General José de San Martín, flanqueado por el Conde de San Isidro y el Marqués de Montemira que portaba el estandarte de la independencia, el estado mayor y los jefes del ejército independiente, cerraba la comitiva un pelotón de húsares con uniforme de gala.** Las calles aledañas a la Plaza Mayor se encontraban ocupadas por las tropas en formación, en las aceras y sitios libres se encontraba la población (según ciertos cálculos unos 16000 habitantes). (1)

Desde un tabladillo colocado en la Plaza Mayor, el General José de San Martín hizo la proclama de la independencia probablemente con estas palabras: (1)

"Desde este momento el Peru es libre e independiente por la voluntad general de los Pueblos y por la justicia de su causa que Dios defiende"

Los miles de pobladores que se encontraban vivaron a la patria e independencia.

El acto de proclamación de la independencia fue repetido con las mismas personalidades en tres lugares: en la **Plazuela de La Merced**, en el frontis del **Convento de las Descalzas** y en la **Plaza de la Inquisición.**

Por la noche la ciudad fue iluminada y en la sala del Cabildo se realizó una recepción con asistencia de lo más selecto de la sociedad virreinal, El General San Martin asistió con sus ayudantes y generales. El 29 de julio las festividades continuaron, por la mañana se realizó un Tedeum oficiado por el arzobispo Bartolomé María de Las Heras, seguido por una misa de acción de gracias. Los miembros del cabildo se reunieron para prestar juramento de fidelidad a la patria y por la noche el General José de San Martin ofreció un baile en retribución al del día anterior.

El historiador Virgilio Roel describe las celebraciones de la proclamación de la independencia del Perú con los siguientes términos **"El significado más profundo de las celebraciones es que se estaba proclamando que el nuevo capítulo que empezaba la prosecución del coloniaje, aunque sin el virrey. Este es el punto en el que San Martín y la aristocracia limeña habían encontrado la más plena concordancia, puesto que aquel luchaba por que en el Perú hubiera un rey en lugar de un virrey y esas gentes no podían sino estar conforme con eso…" Así se explica el fenómeno por el cual todas las autoridades y personajes que ayer no más se identificaban con el Virrey La Serna le expresaran al General José de San Martin con el mismo calor, sus protestas de adhesión más terminante.**

En los párrafos anteriores se han descrito hechos históricos expuestos por destacados historiadores, con los que en forma muy simple se pude deducir lo complejo del proceso de independencia del Perú. Ser una colonia es sinónimo de sujeción, opresión y despotismo entre otros términos que afectaron a los peruanos durante la colonia. La lucha por la independencia se inició desde el primer día en que los españoles llegaron a territorio peruano.

El mestizaje que se produce del intercambio de culturas entre la europea e inca da como resultado lo que somos ahora, con nuestros aciertos y fracasos. Reflexionemos desde la perspectiva de una resiliencia en la evolución socio económica del país, que nos ha permitido superar exitosamente los momentos difíciles de la historia, desde guerras, terrorismo, crisis económica, desastres naturales y en las últimas dos décadas lograr un crecimiento basado en su esfuerzo de trabajo y creatividad. Hoy hacemos frente a una pandemia a la que vamos a vencer con esa fuerza que nos da el mestizaje de ser inca y español.

Como dice el poeta José Santos Chocano en uno de los párrafos de su poesía el "Blasón"

"Cuando me siento Inca, le rindo vasallaje al sol que me da el cetro de su poder real; cuando me siento hispano y evoco el coloniaje parecen mis estrofas trompetas de cristal".

"La sangre es española e incaico es el latido; y de haber sido poeta, quizá yo hubiera sido un blanco aventurero o un indio emperador". 8

Referencias Bibliográficas:

1. Roel V. Los Libertadores; Proceso social, económico, político y militar de la independencia.
2. Rubio M. Enciclopedia Temática del Perú-Organización del Estado.
3. Cayo P. Enciclopedia Temática del Perú- Republica.

FFAA, PANDEMIA Y NUEVAS AMENAZAS: REFLEXIONES Y TAREAS PENDIENTES

Juan Sebastián Verastegui Marchena

La pandemia golpeó fuertemente en ALC y los gobiernos recurrieron a la articulada infraestrucutra de sus FFAA para enfrentrar las múltiples demandas presentadas En el cumplimiento de sus nuevas tareas y pese a su mística, las FFAA fueron afectadas por problemas administrativo- operativos como el déficit de recursos humanos debido a la supresión del Servicio Militar Obligatorio, deficiente operatividad de material y equipo por constantes reducciones presupuestales; y falta de adecuada normatividad de sus nuevos roles, como secuela de históricas desconfianzas antimilitaristas que estigmatizaron a las FFAA como amenaza a la democracia y alto riesgo de violar DDHH, si son "securitizadas" o utilizadas en temas de Seguridad / Desarrollo y por ende, ajenos a "la Defensa". Sin embargo, la eventualidad de nuevas emergencias de igual o mayor intensidad que el COVID 19, demanda identificar las causas de dichos problemas, para adoptar medidas o acciones necesarias para revertirlas.

¿Por qué las FFAA, que son la respuesta más articulada y disponible de los gobiernos para enfrentar ésta y otras amenazas a su Seguridad no han sido debidamente implementadas para garantizar las necesidades de la población? ¿Es un caso aislado, haber descuidado el equipamiento de las FFAA para enfrentar grandes emergencias nacionales o ha sido una constante en los últimos 25 años? ¿Por qué determinados sectores aun desconfían del empleo de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas? ¿Es posible revertir esta situación? El presente trabajo busca respuestas a estas interrogantes generando debate en la comunidad académica de ALC.

Un primer avance, observó la evolución del concepto Seguridad y la percepción de amenazas, determinándose que la opinión para emplear FFAA en asuntos "ajenos la Defensa" era desfavorable, por la fuerte oposición de actores que apelaron a la pesada carga histórica de golpes militares para estigmatizar las FFAA Una segunda aproximación revisó propuestas que las relaciones civiles militares consideraron necesarias para "preservar la democracia y facilitar el control civil de las FFAA" y resolvió que resultaron lesivas, particularmente el copamiento de profesionales civiles sin elementales conocimientos del Sector Defensa que terminaron en la sistemática disminución de presupuestos y eliminación del SMO, además de continuar la infamación de las FFAA por sus acciones del siglo pasado.

El tercer paso consideró el análisis crítico de teorías como securtización, relaciones civiles militares, nueva militarización y multidimensionalidad. Se concluyó que las dos primeras se originan en realidades y coyunturas completamente diferentes a las de nuestra Región por lo que su aplicación resultó perjudicial para las FFAA. Por su parte, se determinó la errónea utilización del concepto "nueva militarización" para describir la participación legal y legitima de las FFAA cuando son convocadas para tareas adicionales. También se señala que la deficiente comprensión del "enfoque multidimensional de la Seguridad" mantiene improductivas discusiones sobre la división entre temas de Seguridad y los que corresponden a Defensa.

A lo largo de la presente entrega se demuestra cómo las acciones desarrolladas con ropaje académico, en vez de alcanzar los supuestos objetivos de "gobernabilidad de las Instituciones de Defensa" sólo incrementaron la estigmatización de las FFAA como sinónimo de violación de DDHH, influencia política dañina y amenaza permanente a la consolidación democrática. Por último, se pretende reflexionar sobre lo pernicioso de dicha estigmatización así como de las decisiones políticas que afectaron a las FFAA sin percatarse que con ello afectaban seriamente a una población que constantemente requerirá de la eficacia de aquellas en situaciones graves como las que vivimos.

Abstract

The pandemic hit hard in LAC and the governments appeal to the articulated infrastructure of their armed forces to face the multiple demands. In fulfilling their new tasks and despite their mystique, the Armed Forces were affected by administrative-operational problems such as the lack of human resources due to the abolition of the Mandatory Military Service, poor operability material and equipment operations due to constant budget reductions; and lack of adequate regulations for their new roles, as a consequence of historical antimilitarist mistrust that stigmatized the armed forces as a menace to democracy and a high risk of violating human rights if they are "securitized" or used in matters of Security or Development and therefore, outside the "Defense". However, the eventuality of new emergencies of equal or higher intensity than COVID 19, requires identifying the causes of these problems in order to adopt measures or actions necessary to reverse them.

Why the armed forces, which are the most articulated and available response of governments to face this and other threats to their security, have not been properly implemented to guarantee the needs of the population? Is it an isolated case, having neglected the equipment of the armed forces to face major national emergencies or has it been a constant in the last 25 years? Why do certain sectors still distrust the use of the armed forces in combating the new menaces? Is it possible to reverse this situation? This paper seeks answers to these questions, generating debate in the academic community of LAC.

A first advance, observed the evolution of the concept Security and the perception of menaces, determining that the opinion to use the armed forces in matters "outside the Defense" was unfavorable, due to the strong opposition of actors who appealed to the heavy historical burden of military coups to stigmatize the armed forces. A second approach reviewed proposals that civil-military relations considered necessary to "preserve democracy and facilitate civil control of the armed forces" and resolved that they were harmful, particularly the take-over of civilian professionals without elementary knowledge of the Defense Sector that ended in the systematic decrease of budgets and elimination of the SMO, in addition to continuing the vilification of the armed forces for their actions in the last century.

The third step considered the critical analysis of theories such as securitization, civil-military relations, new militarization and multidimensionality. It was concluded that the first two originate in realities and situations that are completely different from those of our Region, so their application was detrimental to the armed forces. Otherwise, the erroneous use of the concept "new militarization" was determined to describe the legal and legitimate participation of the armed forces when they are summoned for additional tasks. It is also pointed out that the deficient understanding of the "multidimensional approach to Security" maintains unproductive discussions on the division between Security issues and those that correspond to Defense.

Throughout this document, it is demonstrated how the actions carried out with academic garb, instead of achieving the supposed objectives of "governance of the Defense Institutions" only increased the stigmatization of the armed forces as a synonym of violation of human rights, political influence harmful and permanent threat to democratic consolidation. Finally, the intention is to reflect on the perniciousness of said stigmatization as well as the political decisions that affected the armed forces without realizing that with this, they seriously affected a population that will constantly require the effectiveness of those in serious situations such as the ones we live in.

1. Introducción

La pandemia del COVID 19 ha generado graves consecuencias a los sistemas de salud, económicos, sociales, políticos, culturales y militares, desnudando falencias y vulnerabilidades en las estructuras institucionales de todos los países de ALC. La incertidumbre, extrema agresividad y poca capacidad para controlar su expansión determinaron que los gobiernos nacionales, de acuerdo con sus legislaciones, decretaran el Estado de Emergencia Nacional suspendiendo derechos constitucionales y generando grandes repercusiones en la Seguridad Nacional, que terminarían involucrando a las FFAA en el desempeño de nuevos roles y responsabilidades.

Hasta antes de la pandemia, diversas emergencias nacionales, focalizadas y de menor impacto, habían desbordado las capacidades nacionales, alertando la urgencia de subsanar las graves deficiencias en infraestructura que impedían adecuadas y oportunas respuestas del Estado que, lejos de reaccionar, fue sorprendido por una pandemia que rápidamente se posicionó como grave amenaza para su propia supervivencia. La magnitud y urgencia del problema sólo podían ser enfrentadas con la participación de las Fuerzas Armadas que se constituyeron como la capacidad de respuesta más rápida y económica al alcance de los gobiernos, debido a su facultad de combinar niveles apropiados de transporte (terrestre, naval y aéreo) servicios médicos urgentes y apoyos de ingeniería en infraestructuras colapsadas.

Sin embargo y a pesar de la mística castrense en el cumplimiento de sus funciones, el incremento de responsabilidades –debido a los nuevos roles asumidos- desnudó graves problemas, como la ausencia de legislación adecuada que respalde el accionar castrense en este tipo de misiones, escasez de recursos humanos que afecta la salud y relevos oportunos de los militares así como la limitada operatividad de su parque logístico que impide explotarlo al máximo, como lo demanda la grave situación que afecta tanto a las grandes ciudades como a las más alejadas poblaciones.

¿Por qué se llegó a esta situación? ¿Por qué las FFAA, que constituyen la respuesta más articulada y disponible de los gobiernos para enfrentar ésta y otras amenazas a su Seguridad no han sido debidamente implementadas para garantizar las necesidades de la población?

¿Es un caso aislado el haber descuidado el equipamiento de las FFAA para enfrentar grandes emergencias nacionales o ha sido una constante en los últimos 25 años? ¿Por qué determinados sectores aun desconfían del empleo de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas? ¿Es posible revertir esta situación?

Estas, así como otras interrogantes y posibles respuestas, son el motivo del presente trabajo que más allá de formularlas o responderlas pretende despertar el interés de la Comunidad de Seguridad y Defensa para analizar, debatir y determinar las causas, circunstancias, errores u omisiones en decisiones políticas que a lo largo de los último cinco lustros fueron perjudiciales al sector Defensa y que detallo a lo largo del presente documento. Sólo la interacción de la Comunidad de Defensa (investigaciones y propuestas) con la sociedad (presión de poder ciudadano) y el gobierno (decisión política como resultado de las dos anteriores) permitirán adoptar las acciones políticas que implementen acciones correctivas, subsanen omisiones y destierren prejuicios que han afectado a unas FFAA que al menos en el corto plazo, serán las Instituciones estructuradas que ante grandes emergencias, se constituirán en la diferencia entre la destrucción y la supervivencia de una Nación.

En el desarrollo de esta propuesta, un primer acercamiento a dichas interrogantes y búsqueda de respuestas nos ubica en las decisiones políticas que se tomaron al inicio de la democratización en la Región y el retorno de los uniformados a sus cuarteles después de un largo período de dictaduras militares. Con ese fin, expongo razones para considerar que se tergiversó y extremó el concepto de control civil objetivo, que devino en el copamiento de altas esferas del sector Defensa por parte de civiles con escasos o nulos conocimientos en la materia, por lo que acentuaron el desconocimiento, desconfianza y distanciamiento entre civiles y militares y - sin criterio técnico- adoptaron medidas tendentes a minimizar los Institutos Armados, entre las que destacaron la sensible reducción de sus presupuestos y la eliminación del Servicio Militar Obligatorio.

Una segunda aproximación nos ubica en el fuerte despliegue de pseudo doctrinas y planteamientos que bajo el pretexto de preservar la democracia y mejorar las relaciones político militares, introdujeron posiciones y conceptos como relaciones civiles militares, neo militarismo y securitización que a la larga no alcanzaron la finalidad preconizada. Esta segunda aproximación incluye la necesidad de examinar el motivo por el cual, a diferencia de Europa y Norteamérica, se mantienen interminables discusiones entre lo que consideran temas de Seguridad y aquellos que "pertenecen al sector Defensa"

El tercer acercamiento y tal vez el más polémico es un necesario análisis crítico del uso de conceptos, planteamientos y teorías como las señaladas (securtización, relaciones civiles militares, nuevo militarismo) cuyos orígenes están registrados en realidades y coyunturas completamente diferentes a las de nuestra Región. En este acercamiento es indispensable considerar que muchos académicos- tanto civiles como militares- adoptaron, difundieron y defendieron dichos conceptos, con interpretaciones diversas. Mención aparte merece el párrafo donde se analiza el concepto multidimensional de la Seguridad que deja sin sustento tanto a los "securitizadores" como a los defensores de la absoluta soberanía de los asuntos internos nacionales.

A lo largo de la presente entrega se quiere mostrar cómo las acciones desarrolladas con el ropaje académico, en vez de alcanzar los supuestos objetivos de "gobernabilidad de las Instituciones de Defensa" sólo incrementaron la estigmatización de las FFAA como sinónimo de violación de DDHH, influencia política dañina y amenaza permanente a la consolidación democrática.

Por último, se demuestra lo pernicioso de dicha estigmatización así como de las decisiones políticas que pretendieron afectar a las FFAA sin percatarse que con ello afectaban seriamente a una población que constantemente requerirá de la eficacia de aquellas en situaciones graves como las que vivimos.

2. Situación de la Seguridad y Defensa previa a la Pandemia (Dia D-1)

a. Seguridad, Defensa y evolución de las amenazas

Han transcurrido varios años desde el fin de la Guerra Fría, el auge de la globalización y la sucesión de gobiernos democráticos en la Región; sin embargo– a diferencia de lo que pasa en Europa y Norteamérica- los países de ALC aún mantienen largas e infructuosas discusiones sobre qué debe entenderse por Seguridad, qué comprender cuando se habla de Defensa, cuál es el ente objeto de la Seguridad y cuáles son sus límites con respecto a la Defensa en el contexto de la integración regional.

Mucho es lo que se ha escrito–y poco lo consensuado-respecto a ambos conceptos tan ligados a la supervivencia de pueblos y naciones; sin embargo, el tema de Seguridad ha sido analizado desde diferentes campos de estudio. En el campo de las ciencias sociales y la filosofía política, la Seguridad es la condición obtenida por diferentes medios de estar libre de opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos cometidos por otros hombres, para lo cual el ser humano busca ayuda en la sociedad; pues no hay otra manera por la cual el hombre pueda asegurar su vida y su libertad". (Hobbes III, 1966, p. 88). En este campo también se argumenta que dentro de la evolución del concepto de Seguridad la principal diferencia es que antes de la Guerra Fría el objeto de la seguridad eran los Estados y posteriormente tanto individuos como Estados; lo cual no es tan cierto habida cuenta que durante el periodo comprendido entre la mitad del siglo XVII y la Revolución Francesa, el objetivo de la Seguridad también recaía en Estados e individuos (Rothschild, Emma).

Pero la Seguridad también ha sido planteada como parte de la acción y cambio político, como reflexión institucional con acercamiento científico a las relaciones internacionales y como lenguaje de las entidades políticas no sólo militares o de Defensa[1]; lo que ha permitido el surgimiento de diversos adjetivos que devinieron en Seguridad Pública, Democrática, Integral, Internacional, Interior, Ambiental, Global y- entre otras- la Seguridad Nacional, que genera las mayores controversias al intentar determinar sus alcances, limitaciones y su definición.

Paradójicamente, el término Seguridad Nacional, desde su origen en la Ley de Seguridad Nacional de EEUU de 1,947 no registra un concepto definido sino una finalidad, ya que los teóricos americanos consideraron que "más importante que la definición académica de términos es la interpretación para determinar en cada momento, cuáles son los intereses que se ajustan a dicha categoría y por tanto, deben ser salvaguardados de forma permanente, bajo la responsabilidad del Presidente en ejercicio como encargado de esa trascendental misión, considerada como prioritaria e inseparable de su política exterior para todas las Administraciones de EEUU"[2]

[1] Sanchez, Javier "El concepto de Seguridad"
[2] Campinns, Miguel "El significado de Seguridad Nacional en Estados Unidos"

Lo cierto es que la definición de Seguridad no ha sido sencilla en una Región que durante la segunda mitad del siglo XX afrontó dos tipos de amenazas, el comunismo internacional (consecuencia de la confrontación Este-Oeste) y conflictos interestatales por problemas limítrofes pendientes. En ambas, el común denominador para enfrentarlas fueron las FFAA, fortaleciéndose el concepto de la Defensa Nacional, que de una u otra manera dificultó que los gobiernos explotasen las capacidades logísticas y de infraestructura nacional de las FFAA en otras responsabilidades ya que según algunos sectores castrenses "no debian ser involucradas en asuntos domésticos ajenos a su misión". También se opusieron diversos actores sociales, argumentando que no se debía emplear a las FFAA en el combate a las nueva amenazas "por no tratarse de asuntos de Defensa" y porque puede desencadenar el incremento de violaciones a los DDHH y poner en peligro la consolidación democrática, debido al pasado golpista de los militares en la historia política de ALC. Es en esas circunstancias que cada Estado de la Región construyó su propia definición, principalmente en función al empleo de las FFAA para hacer frente a las amenazas. Dicha situación sería nuevamente puesta en debate cuando la Comisión Palmer determinó que las principales amenazas a la Seguridad no provienen de los Estados, sino de aspectos de carácter global que impactan en la comunidad internacional, cuestionando el concepto estatocentrico y el principio de no injerencia en los asuntos internos de cada Estado. Ese nuevo planteamiento originó que los académicos regionales se enfrascaran en una serie de cuestionamientos a los límites que deben separan los aspectos de Seguridad de los asuntos de Defensa [3], a diferencia de lo que sucede en Europa y Norteamérica donde dicha discusión es irrelevante.

En resumen, la constante evolución en la percepción de las amenazas y la gran cantidad de debates respecto al concepto de seguridad siguen dilatando el esperado momento de encontrar una definición regional consensuada, con capacidad de responder adecuadamente a la irrupción de las nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones. Por ello y a pesar de la urgencia, aun no se concretan las necesarias respuestas multidimensionales, debido a que - entre otros factores- en ALC aún persisten las discusiones sobre que asuntos deben responder exclusivamente a la Defensa y cuales a la Seguridad y dentro de ello, las implicancias, así como los riesgos del empleo de las FFAA en el combate de las denominadas nuevas amenazas.

Es en dicho escenario que el mundo fue envuelto en una gran crisis amenazante a la estabilidad del sistema internacional: el coronavirus (COVID-19). Urgían respuestas y escaseaban Instituciones estatales con infraestructura capaz de hacer frente a la emergencia; sólo quedaba acudir a las FFAA y así lo hicieron los gobiernos de la Región, independientemente de aquellos que apoyaban o rechazaban su intervención en roles ajenos a su misión.

[3] De Vergara, Evergisto "Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa.

b. Corrientes de opinión sobre emplear FFAA para combatir nuevas amenazas.
(1) Riesgos de emplear a las FFAA

Es preciso indicar que existe marcada diferencia entre Europa y ALC respecto al empleo de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas. En Francia, por ejemplo, François Hollande tuvo apoyo masivo a su Plan Centinela (enero 2015) que desplegó "más de 10,000 militares para enfrentar la amenaza terrorista y proteger puntos sensibles de su territorio"[4]. Antes, los militares franceses ya habían sido empleados para despejar pistas bloqueadas por camioneros (1982) y posteriormente fueron utilizados para "permitir a la policía concentrarse en el mantenimiento y restablecimiento del orden frente a los chalecos amarillos"[5](2019). Hollande tampoco fue cuestionado cuando elevó el gasto de Defensa para luchar contra el terrorismo considerando que la Seguridad, a pesar del déficit económico que vivian, era "innegociable".[6]

Por el contrario, en ALC el involucramiento de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas–no sólo en seguridad ciudadana-siempre ha generado una fuerte oposición y no pocas controversias. En ese sentido, Fernando Rojas Aravena señala que el principal desafío de las élites democráticas es evitar el involucramiento de las FFAA en tareas diferentes a su mision natural (ya sean policiales, desastres naturales, emergencias nacionales etc.) para "evitar una superposición de funciones que terminen dificultando la construcción de organismos civiles competentes; como sucede cuando las FFAA se encargan de tareas de alfabetización o de construcción de carreteras; afectando funciones propias de los Ministerios de Educación o el de Obras Publicas". Ademas, agrega el autor, se puede generar confusión y desprofesionalización tanto militar como policial, debilitando la capacidad de conducción civil democrática al militarizar alternativas de políticas públicas que pueden terminar en graves violaciones a los derechos humanos.

[4] La Nación: Operación Centinela: los soldados desplegados contra el terrorismo en Francia, hoy blanco de un ataque. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/operacion-centinela-los-soldados-desplegados-contra-el-terrorismo-en-francia-hoy-blanco-de-un-ataque-nid2051374

[5] El Periódico https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190321/macron-recurre-al-ejercito-para-frenar-a-los-chalecos-amarillos-7367208

[6] El País https://elpais.com/internacional/2015/04/29/actualidad/1430299842_159353.html

Adicionalmente, el 2,018 The New York Times publicó "El auge de los militares en América Latina" en el que su autora, Rebecca Bill Chávez, considera que desplegar las FFAA como apoyo y, en algunos casos, como remplazo de la policía en países de ALC, es una decisión alarmante que indica una creciente militarización; advirtiendo que "depender del Ejercito pone en riesgo la protección de los DDHH agravando la inseguridad de los ciudadanos; más aún si se considera la nefasta e histórica represión de los militares durante las dictaduras". Empero, la participación de las FFAA para hacer frente a las nuevas amenazas no sólo recibe cuestionamientos cuando se trata de terrorismo o de seguridad ciudadana; también hay quienes consideran peligroso su empleo en desastres naturales, aduciendo que disminuyen los programas de cooperación internacional, "desvirtúan su misión, profundizan las tendencias a erosionar las fronteras entre defensa externa y seguridad interior, y, lo que es más grave, ponen en entredicho la supremacía de las agencias civiles y el control civil[7] que, como cita Rut Diamint(2,004), terminan afectando la consolidación de la democracia.

En suma, quienes se oponen al empleo de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas lo hacen en la convicción de evitar tres grandes riesgos que señala el BID:

(a) violaciones a los DHH por parte de las FFOO (Informe Human Right y violaciones en México 2,010),
(b) politización y autonomía de los uniformados que pondría en riesgo la gobernabilidad democrática (Ministerios de Seguridad en manos de militares que luego exigen más) y
(c) una reversión de los avances preventivos que se han logrado en seguridad ciudadana (reformas policiales, carcelarias, judiciales etc.).

Entonces, podemos decir que antes de la pandemia, las opiniones predominantes en la Región ALC sobre el empleo de las FFAA en el combate a las nuevas amenazas no eran favorables; debido principalmente a que se encontraban fuertemente influenciadas por factores del pasado histórico de los gobiernos dictatoriales o por postulados extraídos de realidades distintas.

(2) El pesado factor político histórico

Después de la victoria de los aliados sobre el Eje, se produjo un enfrentamiento político, económico, social, militar e ideológico entre Occidente, encabezado por EEUU y el bloque oriental liderado por la entonces URSS quienes conscientes de una mutua destrucción optaron por la contención, imposición ideológica y asentamiento de zonas de influencia, en un enfrentamiento "entre la democracia y el comunismo" bajo la lógica de la Seguridad Nacional ("salvar a la Patria del enemigo interno") que determinó ayudas militares y económicas para los países amigos o bloqueos y agresiones a los que no lo eran.

[7] Frenklen, Alejandro "Disparen contra las olas": securtización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina

Como parte de ese amplio análisis, Huntington postuló el control objetivo como eje de las relaciones civiles militares para alcanzar el equilibrio entre el control civil y la eficacia militar en "un cuerpo de oficiales políticamente neutro, autónomo e integramente profesional, diferenciado de un estamento civil que debía definir misiones y recursos para el estamento castrense, produciendo con ello el nivel más bajo posible de poder político para los militares, haciéndolos políticamente estériles y neutrales, pero conservándoles sus elementos esenciales como garantía para la existencia de una profesión militar".

Dos décadas mas tarde, y sorprendentemente después de haber guardado silencio durante todo el período de proliferacion de dictaduras militares en los paises latinoamericanos, las propuestas de Huntington fueron incorporadas en la Región con la particularidad de un férreo y absoluto control civil, sin importar la afectación de la eficacia castrense en el cumplimiento de su misión. Inicialmente fueron cinco las áreas con la que se buscó el "absoluto control de los militares como requisito y garantía para el sistema democrático"[11]: conducción política de las FFAA, decisión sobre uso de la fuerza, elaboración de estrategias y políticas de defensa, presupuestos y recursos así como rendición de cuentas. Todo orientado a "modificar su tradicional comportamiento represivo y de apropiación ilícita de recursos, el veto en la toma de decisiones políticas e inclusive su involucramiento en conflictos externos como consecuencia de sus características no democráticas".[12]

La difusión de los beneficios que generarían un estricto control civil como base de las relaciones civiles-militares era intensa para civiles y militares. En diversos trabajos académicos y presenciales de NDU y el Colegio Interamericano de Defensa, Thomas Bruneau y Richard Goetze, entre otros especialistas, explicaban que el mejor camino para alcanzar el ansiado control era la creación de un Ministerio de Defensa, que se constituiría como el "asunto crítico para la consolidación de la democracia y el mejor indicador de la calidad de las relaciones civiles-militares de un país". La presencia de un civil como ministro-insistieron-garantizaría el control de las FFAA, su profesionalización y la eficacia en sus recursos.

Veinte años después de implementadas las premisas y postulados de las relaciones civiles-militares, algunos detractores castrenses afirman que los militares latinoamericanos "siguen buscando su identidad, propósito, misión y lugar en la sociedad; pese a numerosas discusiones y documentos técnicos sobre sus funciones, parecen desorientados y no son plenamente apreciados por sus amos civiles, sufriendo fuertes recortes presupuestales, perseguidos por violaciones a los DDHH y con algunas voces pidiendo la disolución de los ejércitos convencionales para constituir fuerzas de defensa civil"[13]

---

[11] Navarro, Miguel "El control civil sobre militares, centrando el debate"

[12] Thomas Bruneau y Richard Goetze en "Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia" Capitulo 3

[13] Frank Mora & Brian Fonseca "Por qué ya no son los 70 para las FFAA en América Latina. Dic 12,1019

Es dentro de esta coyuntura geopolítica que en ALC, durante tres décadas (1,960-1,990) proliferaron gobiernos militares, ya sea como regímenes autoritarios de derecha y ligados a los EE. UU. o nacionalistas y reformadores opuestos; dando lugar a lo que se llamó militarismo o el predominio del elemento militar en el gobierno del estado. Durante los años 80, las naciones de ALC retomaron sus rumbos democráticos, desapareció el fantasma de los golpes de estado y se instalaron jóvenes democracias. El inicio de la década siguiente registró el fin de la Guerra Fría y la llegada de la Tercera Ola Democrática que desterraron en la comunidad internacional la posibilidad que los militares vuelvan a tomar el poder. Entonces, las principales preocupaciones para la conducción de las instituciones armadas se abocaron a "regulación de los presupuestos de Defensa, inserción de civiles en altas esferas del Sector y fiscalización de acciones castrenses respecto a los DDHH" que, sumados a la nueva geopolítica mundial post Guerra Fría, determinaron la necesidad de redefinir misiones y funciones de las FFAA[8] así como un efectivo control democrático que impida nuevas incursiones de los militares en la política interna. Nada les pareció mejor para conseguirlo que las propuestas y postulados de las "Relaciones civiles militares"

(3) Las relaciones civiles-militares

Las relaciones civiles-militares fueron presentadas como "la dinámica de la relación existente entre determinada sociedad representada en un Estado y su instrumento militar, que incluyen tanto las alternativas de diseño y ejecución de la política de seguridad y defensa como la relación que el aparato militar del Estado establece con los representantes electos" (Donadío, Marcela). Al parecer, el verdadero objetivo era que las autoridades del Estado consideren prioritaria la vigilancia sobre los militares y la necesidad de su efectiva subordinación para preservar la democracia, por lo que el control civil- entendido como el poder de los civiles sobre los uniformados- se constituyó en el eje central de las relaciones civiles militares, tomando como referente principal a Huntington. El politólogo norteamericano habia escrito que si bien el imperio de la ley debía regir la política interna del país, el pragmatismo y la fuerza militar tenían que guiar su política exterior ya que "en relaciones internacionales lo importante es que el fin sea correcto, independientemente del carácter moral o inmoral de los medios que se usen para conseguirlo". Ese Destino Manifiesto de los EE. UU. requería una poderosa fuerza militar que a su vez, podría alcanzar una gran fuerza política. Es dentro de ese marco conceptual que Huntington se pronunció por la necesidad de fortalecer al Ejército sin descuidar el control civil sobre el aparato militar ya que "las decisiones políticas deben estar siempre en manos civiles pero el Ejército debe ser capaz de ejecutar la acción bélica cuando la seguridad nacional e integridad territorial corran peligro; cuando se trata de acciones militares para promover la libertad y democracia en otras latitudes; los militares deben ser consultados para asegurar la victoria y garantizar la seguridad nacional"[9] .En suma, fue claro en expresar la importancia de la eficacia militar.

[8] Donadio, Marcela "Las relaciones civiles-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando la crisis de las jóvenes democracias"

[9] Campuzano, Felipe "De la Guerra Fría al choque de civilizaciones: nacionalismo y milenarismo en la obra de Samuel P. Hungtintong"

¿Por qué las relaciones civiles militares no alcanzaron sus objetivos en ALC? ¿Qué pudo haber sucedido? ¿Los planteamientos teóricos y el modelo propuesto por las relaciones civiles militares eran válidos para la realidad y coyuntura de la Región?

Desafortunadamente este modelo teórico no fue tomado en su dimensión integral por quienes propusieron y difundieron los supuestos beneficios de los postulados de las relaciones civiles militares. Se limitaron a considerar la conveniencia de control absoluto- incluyendo aspectos técnicos de la profesión militar- y el total aislamiento político de las fuerzas militares sin importar que se afectaba seriamente su eficacia y profesionalización. No consideraron que el origen, el objetivo y la finalidad de la propuesta de Huntington se fundamentan en realidades, intereses y objetivos muy distantes a los que se vivía en ALC.

Las propuestas de Huntington se basaron en la realidad norte americana de la segunda mitad del siglo XX cuando los EEUU decidieron tener una organización y fuerzas capaces de enfrentar nuevos desafíos en su condición de potencia mundial en la que su política de seguridad buscaba la consecución de sus intereses nacionales así como la exportación de sus "valores nacionales" a través de su instrumento militar, económico, político y psicológico[14] que actuara de forma institucionalizada y manejado por el Presidente a través del Consejo de Seguridad Nacional (creado con el Acta de Seguridad Nacional 1,947) que instituyó un Departamento de Defensa, la Central de Inteligencia Americana (CIA) y una amplia organización intersectorial que, independientemente de la circunstancial Administración Gubernamental, sea capaz de ocuparse prioritariamente de esa importante misión al mando del Presidente.

Por ello, era comprensible que fuerzas militares, expectantemente ubicadas en las estructuras del poder y fuertemente empoderadas para garantizar la consecución de sus intereses geopolíticos mundiales, hayan provocado la preocupación de las élites gobernantes y de la sociedad en general ante el incremento del prestigio e influencia de los militares en las decisiones políticas. Empero, es necesario reconocer que en los EE. UU. esa inquietud no se refirió jamás a un temor a la irrupción de los uniformados como gobierno sino a lo que podría generar su mayor capacidad de presión para obtener mayores presupuestos y ventajas políticas e institucionales.

En conclusión, se pretendió trasladar el modelo conceptual diseñado por y para EE. UU. a una realidad regional completamente distinta en historia y en poder, ajena e incapaz de pretender hegemonías, con limitados intereses nacionales- generalmente circunscritos a los límites de sus fronteras -y con Fuerzas Armadas distantemente ubicadas de las estructuras de poder, sin la mínima fuerza para presionar siquiera para que sus presupuestos no sea constantemente disminuidos.

[14] Campins Rehan, Miguel "El significado de la Seguridad Nacional en Estados Unidos

Estos errores de origen conllevaron a decisiones apresuradas y drásticas que lejos de acercarse a los objetivos señalados por Bruneau y otros defensores de las propuestas de las relaciones civiles-militares, acarrearon consecuencias difíciles para las Fuerzas Armadas en los diversos campos de acontecer nacional como:

(a) En el campo político

- En el análisis de la dinámica estatal de los países de la Región ALC, no se consideró la persistencia del carácter heterónomo de las políticas en general y de seguridad y defensa en particular; que eran una suerte de réplicas de las directrices políticas provenientes de imperativos hegemónicos[15] predominantes en aquel entonces y que incidían definitivamente en el concierto de los países de ALC. Ello impidió un enfoque integral producto de la contrastación de los intereses geopolíticos de la Guerra Fría, su estrecha relación con la Doctrina de Seguridad Nacional así como el impacto en las acciones y consecuencias políticas que desencadenarían en la militarización de los gobiernos de ALC. No debió ser visto únicamente como un problema del sector castrense totalmente alejado de la coyuntura sociopolítica sino como una respuesta a intereses militaristas del área de influencia creada por los países dominantes.

- Se obvió considerar que aquel pesado factor político histórico (la militarización) no fue el resultado de una generación institucional espontánea de los militares ni se limitó al ámbito nacional; sino que obedeció principalmente a intereses hegemónicos mencionados. Así lo confirman diversos especialistas como Alfred Stepan, Isaac Sandoval, Juan Bosch y Costa Pinto, al asegurar que "la conexión del militarismo metropolitano con el de los países del área de influencia, insertó a los Ejércitos de la Región en un sistema internacional de dominación con una perspectiva de defensa continental de los intereses patrimoniales del imperialismo".[16]

- La posición de las Fuerzas Militares dentro de las estructuras del poder en el gobierno de los EEUU era y sigue siendo totalmente diferente al de las FFAA de ALC respecto a sus administraciones gubernamentales, ya que mientras aquéllas están presente desde el Consejo de Seguridad Nacional y la formulación de Estrategias Nacionales, las regionales están totalmente relegadas en dichas instancias, en muchas de las cuales ni siquiera son consultadas. En suma, mientras que en los EEUU se apeló a la concordancia entre el gobierno, las élites políticas, la sociedad civil y los militares para asegurar la primacía civil y la abstención castrense en temas de política interna; en la Región ALC se apostó por su total aislamiento político sin importar la mella de su posicionamiento como garantía de la seguridad democrática.

---

15 Jhonson, Guillermo &Da Silva Marco Antonio "Heteronomía, progresismo y políticas públicas en América Latina.

16 Maira, Antonio "Supervivencia armada o desarme "¿Dónde está la utopía?

- Las erróneas interpretaciones de control civil y autonomía militar condujeron al masivo y pernicioso nombramiento de civiles en el sector Defensa con marcada indiferencia por su profesionalización en dichos temas e indisimulados tintes políticos antimilitaristas. Es por ello que mientras Huntington propuso que el control civil objetivo busque un equilibrio entre civiles y militares para que en lugar de debilitarlos, lleven al máximo la seguridad militar[17], las clases politicas de ALC consideraron que el control civil debía darse "sin intromisiones por parte de los militares, lo que les permitiría definir las metas y organización general de la Defensa Nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar"(Agüero, 1995, p. 19). En mérito a ello, postularon más que un control civil por contención (reducción de posible golpe militar) un control civil por supervisión que buscó el control total de recursos humanos, presupuestales, legales y organizacionales para el diseño, implementación y monitoreo de la política militar y de defensa. Insistieron en un Ministerio dirigido por civiles, asistido por diversas agencias interministeriales también conducidas por civiles e integradas por una burocracia civil especializada en la gestión de todas las variables que incluyen las políticas mencionadas, así como la expedición de normas que le confieran a los funcionarios civiles la prerrogativa de conducir a las fuerzas armadas[18] (Pion-Berlín y Ugarte, 2013; Radseck, 2005; Sotomayor Velázquez, 2008; Weeks, 2003). Desafortunadamente, la falta de cuadros civiles con conocimientos y capacidades técnicas en los Ministerios de Defensa, así como el incomprendido afán de limitar al máximo la autonomía militar, inclusive en temas inherentes a su profesión, han afectado sensiblemente a las FFAA. Esa desprofesionalización de civiles en Defensa ha devenido en una pretendida manipulación política de las FFAA, en velado intento de desprofesionalizarlas.

- No se tomaron en consideración otros interesantes planteamientos de académicos e investigadores como Eliot Cohen (control dominante), Peter Feaver ((control civil en la práctica) y sobre todo Morris Janowitz con su posición integradora entre civiles y militares que señaló la imposibilidad de colocar barreras entre el soldado y la vida política de un país, debido a que los militares se encuentran muy integrados a la sociedad civil y no constituyen otra sociedad o grupo diferente; lo que hace perder sustento a la contraposición entre "civil" y "militar" por el convencimiento que ambos comparten intereses, más allá de diferencias funcionales de sus respectivas actividades. ("El soldado profesional" Janowitz)

- El tipo de relaciones civiles militares que se diseminó en la Región ALC jamás encontró el equilibrio entre el control civil y la eficacia militar; es decir que no se constituyó un "poder militar subordinado que desempeñe sus funciones dentro del marco y los límites impuestos por las autoridades civiles y que simultáneamente disponga de las capacidades necesarias para cumplir con efectividad su rol profesional"[19]

[17] Resdal Título: El regreso a los cuarteles: militares y cambio político en España (1976-1981) Capítulo 2 - ¿La profesionalidad como solución?: convergencia o divergencia

[18] Battaglino, Jorge "Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana

[19] Protti, José María "Relaciones civil militares: Los efectos del control civil sobre la eficacia militar en gobiernos democráticos. Sus mecanismos institucionales.

- Respecto a la afirmación de Bruneau en el sentido que la doctrina de las relaciones civiles militares garantiza la consolidación democrática, es pertinente indicar la existencia de numerosos estudios y trabajos de investigación demostrando que si bien es cierto que la consolidación democrática debe implicar la subordinación de las FFAA; también es cierto que la democracia es mucho más que el control civil de los uniformados, elecciones formales, un sistema de balances y contrapesos e inclusive más que un estado de derecho, "convirtiéndose en algo incorporado a la cultura misma de la sociedad, que no solamente tiene la norma sino que la cumple y vela por su cumplimiento". Entonces, más importante que buscar el control civil como condicion sine qua non de la consolidación democrática, debe ser la forma como el estado y la sociedad se relacionan con sus FFAA.

(b) En el campo económico

La falta de visión política adecuada, condujo a una peligrosa reducción de los presupuestos de las FFAA incidiendo en la seria afectación de su material e implementos, la mayoría de los cuales tambien son utilizados para apoyos logísticos a diversos sectores de la población, particularmente en emergencias nacionales. La drástica disminución de recursos, tambien afectó fuertemente la educación y bienestar del personal militar al suprimirse cursos de capacitación y perfeccionamiento, así como acciones de bienestar.

(c) En el campo social

- La campaña sistemática contra los uniformados alejó el interés de los mejores cuadros juveniles para postular a las Escuelas de Oficiales de las FFAA.
- La supresión del Servicio Militar Obligatorio ha creado serias dificultades al completamiento de efectivos requeridos por los cuadros orgánicos de las dependencias militares
- La incidencia en la difusión de la doctrina de relaciones civiles-militares con predominio de la propuesta de Huntington, en lugar de la posición integradora de Janowitz o de otros investigadores, incrementó el desconocimiento, desconfianza y distanciamiento entre civiles y militares.

Mención aparte, un hecho que merece ser detalladamente analizado es que tanto Hungtintong como Janowitz escribieron sus obras en 1,957 y 1,960 respectivamente; es decir precisamente en pleno auge de la Guerra Fria y la masiva presencia de gobiernos militares en toda la Región. No obstante, en dicho período, el control civil- sustento de las relaciones civiles-militares- jamás fue puesto en debate por aquellos que 25 años después, en la década de los 80, desplegaron enormes esfuerzos por diseminar en ALC el control objetivo de los uniformados, la sensible disminución de las fuerzas militares y el total aislamiento castrense por considerarlos una amenaza para la consolidación democrática.

8

Curiosamente, en aquella misma época en que se difundieron e impulsaron las relaciones civiles militares, Theodore Levitt publicó "La globalización de los mercados" (1983) donde acuñó el término Globalización, uno de cuyos mayores obstáculos era y sigue siendo el nacionalismo; doctrina aludida por Huntington cuando se refiere a la ética militar como "…inclinada a la historia, orientada al poder, nacionalista e instrumentalista en su visión de la profesión militar…" (Huntington, Samuel. El Soldado. págs. 87-88).

¿Será acaso que el profundo nacionalismo que caracteriza a los militares pudiera haber sido considerado en algun momento como obstáculo para la globalización y que había que neutralizarlo?

Lo cierto es que la evidencia demuestra que las propuestas de las relaciones civiles militares, entre ellas, el copamiento de altas esferas de los MINDEF con profesionales civiles sin elementales conocimientos para la conducción política de las FFAA, afectó la eficacia militar. Sin embargo, la aparición de nuevas amenazas que sobrepasaron las capacidades del Estado hicieron necesario que se recurriera a la milicia para enfrentarlas. Esto incomodó a los sectores que siempre postularon el total aislamiento socio político de los uniformados y nada mejor para ello que nuevas propuestas para alertar de los peligros que encierra la utilización de las FFAA en nuevos roles; entre ellos, la securitización.

(4) La Securitización llega a las FFAA.

El fin de la Guerra Fría, la consolidación de la Tercera Ola Democrática en la Región ALC y el retorno de los militares a sus cuarteles hizo necesaria la ampliación del concepto de Seguridad al considerar que no era suficiente enfocarse en una tradicional amenaza militar entre estados sino que se requería estudiar la Seguridad desde una perspectiva más amplia que incluya los sectores económico, social, ambiental y no sólo a los clásicos asuntos políticos y militares que predominaban hasta ese entonces. Es así como Olaev Waever y Barry Buzan proponen el concepto de "securitización" como el proceso mediante el cual "una cuestión deja de ser tratada con los instrumentos normales de una política pública para ser conducida con instrumentos urgentes de políticas de seguridad y defensa, en lo que catalogan como un acto extremo de politización"

Desde entonces, se registró una corriente de académicos, ONGs y activistas advirtiendo que la securtización es producto del déficit de amenazas tradicionales y que reemplazarlas con fenómenos tan diversos como el crimen organizado o los desastres naturales, entre otros, era comprometer a los Sistemas de Defensa al securitizarlos, sin considerar que la peligrosa consecuencia de la securtización es la militarización negativa de las FFAA al facilita su "intervención en el ámbito interno que les permite asegurar espacios políticos con mayores roles y responsabilidades que desvirtúan sus funciones[20]. También, señalan los peligros que implica la tendencia histórica de intervenciones políticas de unas FFAA que en su actuación militar "impusieron terror y angustia en la colectividad"[21] y que con nuevos márgenes de autonomía y legitimidad pueden dificultar la construcción de organismos civiles competentes,[22] desnaturalizar y superponer funciones propias de instituciones civiles, disminuir su control objetivo, poner en riesgo los DDHH y afectar la consolidación de la democracia[23].Añaden que, la incorporación de las FFAA a tareas de seguridad interior no sólo apunta a securitizar la agenda del desarrollo y ciertos sectores sociales o áreas del país[24]sino que también "tiende a securitizar la política, es decir, tratar la crisis sanitaria del coronavirus, como un problema de seguridad"[25].

En resúmen, sostienen que la securitización es producto de la ausencia de amenazas tradicionales que fueron reemplazadas con visión del sector Defensa y que la consecuencia de dicha securitización es una militarización negativa que, con la intervención de las FFAA en tareas de seguridad, securitiza a su vez la política en general y la agenda del desarrollo en particular; dificultando la construcción de organismos civiles competentes e impidiendo la consolidación democrática.

Bien, hagamos un breve análisis de los principales aspectos señalados:

(a) Respecto a que la securitización es producto de la ausencia de amenazas tradicionales.

El fin de la Guerra Fría dio paso a un nuevo orden mundial con nuevos actores y nuevas variables respecto a una Seguridad mucho más amplia que la tradicionalmente analizada hasta entonces. Inclusive, la ONU y la OEA hicieron un listado de dichas amenazas en las que también se mencionan las amenazas tradicionales (conflicto interestatal) por lo que carece de objetividad afirmar que la ausencia de amenazas tradicionales condujo a la necesidad de llenar esa falencia con visiones del sector Defensa.

[20] Frenkel, Alejandro "Disparen contra las olas: securtización y militarizacion de desastres naturales y ayuda humanitaria en América latina"
[21] Salazar, Robinson & Rojas, Ivonne "La Securtización de la seguridad pública: una reflexión necesaria"
[22] Rojas, Fernando "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad"
[23] Frenkel, Alejandro "Disparen contra las olas: securtización y militarizacion de desastres naturales y ayuda humanitaria en América latina"
[24] Rodríguez, Nicolas"Los riesgos de la Securtización: la lucha contra el delito y la militarizacion de la seguridad interior"
[25] Portal del Centro de Estudios Estratégicos de la ESGE

(b) Referente a que la consecuencia de la securitización es la militarización. Es necesario precisar que:

1. La forma en que los Estados perciben sus amenazas y vulnerabilidades incide en la planificación, asignación de recursos y desarrollo de políticas utilizando los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas[26]. Por lo tanto, debe quedar entendido que no necesariamente la securitización conduce a la militarización.

2. La securitización reemplaza los instrumentos normales de las políticas públicas por instrumentos urgentes de la Política de Seguridad y Defensa (Buzan, Waever y De Wilde, 1998, 23-25)[27] que a su vez, contiene responsabilidades y coordinaciones para todos los ámbitos estatales y no estatales, que pueden o no incluir el empleo de las Fuerzas Armadas (si ello es percibido como una tendencia a militarizar). Por lo tanto, la securitización no tiene por qué conducir a esa mala entendida militarización y hay numerosos casos que así lo confirman, como por ejemplo:

- El proceso de securitización del problema medioambiental de Europa se inició con la identificación de la amenaza colectiva que representaba el agrandamiento del agujero en la capa de ozono que protege a la tierra. Su securitización facilitó no sólo el compromiso formal de dicha Comunidad de países, sino que también atrajo grandes inversiones en apoyo a esa situación extraordinaria.

- La securitización de la lucha contra el VIH en los EEUU se originó cuando la enfermedad fue presentada como una amenaza al pueblo norteamericano, generando demandas para que se adopten medidas extraordinarias que escapaban al ámbito de la salud pública y reclamaban medidas extraordinarias como una política colectiva, que inclusive propició que la ONU estableciera una División para la atención y monitoreo de dicha enfermedad.

- La securitización de la política migratoria de la UE, al considerar que el incontrolable flujo de migrantes impedía la correcta gestión de migración (registro y verificación de personas) colapsando las estructuras institucionales e incrementando riesgos vinculados a organizaciones criminales que terminaban vulnerando los derechos humanos de los inmigrantes y las capacidades del Estado. La Agenda de Migración sintetizó la situación expresando que "se tomaron acciones extraordinarias debido a que, hasta entonces, la política colectiva europea no estuvo a la altura del imperativo inmediato de proteger a las personas que lo necesitaban"

[26] Rojas, Francisco "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad"

[27] Salazar, Robinson & Rojas, Ivonne "La Securtización de la seguridad pública: una reflexión necesaria"

(c) Con relación a que la intervención de las FFAA en tareas de seguridad u otras que no sean las tradicionales, securitiza la política en general y la agenda del desarrollo en particular.

Es indispensable recordar que la securitización es un proceso en el cual un actor securitizador (gobierno, grupos de poder etc.) propone un asunto (de índole variada) como supuesta amenaza para la seguridad de un Objeto Referente (país, medio ambiente etc.) y por lo tanto requiere su politización o adopción de medidas extraordinarias para enfrentarlo (decretos, leyes, acciones de gobierno etc.). El proceso culmina con la aceptación de la propuesta por parte de la población ya que "una exitosa securitización no es decidida por el actor securitizador sino por el consentimiento de la audiencia aceptando que se trata de una amenaza existencial" (Buzan, 1998, p. 31) En consecuencia, cuando se pretende resaltar la inconveniencia de utilizar las FFAA en roles ajenos al tradicional campo de la Defensa, es impreciso hablar de riesgo de "securitización de las FFAA" ya que, de acuerdo al proceso securitizador detallado lineas arriba, se estaría pretendiendo elevar a las FFAA a la categoria de amenaza a la Seguridad, lo cual es ilógico. Así mismo, es insustancial expresar que una política o una agenda política pueden ser securitizadas, no sólo porque no pueden ser sometidas al proceso descrito sino porque dicha expresión equivaldría a decir que el empleo de las FFAA en tareas de seguridad u otras no tradicionales "politiza la política" o "politiza la agenda política", lo cual no tiene sentido.

(d) Referente a la afirmación que la securitización y militarización dificultan la construcción de organismos civiles competentes y terminan atentando contra la consolidación democrática; como lo asevera Fernando Rojas Aravena cuando escribe que "la construcción de un Ministerio de Obras Públicas o de Educación será difícil si son las FFAA las que construyen carreteras o alfabetizan a la población".

Al respecto, debemos considerar que existe una relación directa entre las políticas públicas y la democracia[28] y que "los procesos políticos son los que deben responder a una preocupación ciudadana por consolidar la democracia[29]. En ese sentido, las políticas públicas, como instrumentos para la consolidación de la democracia, deben ser correctamente planteadas, formuladas e implementadas, identificando adecuadamente a todos los actores que son claves para generar el cambio requerido". Es decir que la solidez de las Instituciones está dada por su propia capacidad de posicionar sus políticas públicas y no dependen de ninguna acción adicional externa de otra Institución, en este caso de las FFAA.

Por su parte, resulta imposible que una supuesta securitización dificulte la mision o funciones de cualquier organismo o institución puesto que la securitización considera que "cualquier tema público puede transitar desde un escenario de no politización (no lo asume el Estado y no se debate) a un escenario de politización(requiere una posición del gobierno), hasta alcanzar el status de securitización (requiere medidas urgentes fuera de los procedimientos políticos ordinarios)[30]. Y en ese proceso, nada tiene que ver el desempeño funcional de las Instituciones.

[28] Potesta, Orazio "La utilidad de los enfoques de Kingdon, Lasswell, Lindblon y Majone para estudiar las políticas públicas en el Perú"
[29] Fontaine, Guillaume "El análisis de políticas públicas"
[30] Castillo, Alberto "El proceso de desecuritizacion de la doctrina militar en Colombia"

Debería quedar claro entonces que es imposible que una acción cívica desarrollada por las FFAA en beneficio de la sociedad (alfabetización o construcciones en apoyo al desarrollo) puedan considerarse actos securitizadores y mucho menos que con ellos se obstaculice la acción democratizadora de cualquier gobierno.

(5) La nueva militarización: ¿otra vez los militares?

La militarización siempre ha sido una gran preocupación en ALC, desde la registrada en la segunda mitad del siglo XX hasta el fenómeno presentado a partir de la primera década del nuevo siglo en que por diversas razones, se asignaron nuevos roles a los militares en aspectos ajenos a su tradicional campo de acción. No obstante, existe limitada investigación científica y escasos trabajos documentados que contribuyan a la formulación de una teoría crítica, que incorpore los procesos de formación y evolución histórica de las instituciones castrenses, para proponer una sustentada definición de militarización, que facilite analizar empíricamente si dicho proceso se está repitiendo en ALC. Ello se complica por dos aspectos importantes, el primero de los cuales es que las notables deficiencias estructurales y la debilidad de sus Instituciones, generan invariablemente que los gobiernos recurran a sus FFAA, para responder adecuada y oportunamente a las grandes emergencias que se presenten. El segundo aspecto es que ningún país de ALC calificaría como militarizado, si considerasemos los parámetros que utiliza el Global Military Index para determinar el grado de militarización(gasto militar en relación con gasto en salud respecto al PIB, total de fuerzas respecto al número de físicos y cantidad de armamento pesado en relación con la población) Estos dos aspectos revelan que resulta complicado hablar sustentadamente de militarización en una Región tan heterogénea donde no deja de ser importante indagar en antecedentes históricos. Vemos entonces que la llegada del nuevo siglo encontró a la Comunidad de ALC con gobiernos que habían desechado la posibilidad del retorno de los golpes militares; sin embargo, la consolidación democrática estaba muy lejos de ser alcanzada ya que la ausencia de estado y ciudadanía impidió la formación de Instituciones sólidas, capaces de desplegarse rápida y eficazmente para satisfacer las demandas de sus sociedades humanas ante la aparicion de nuevas y diversas amenazas. Dichas deficiencias fueron incrementándose peligrosamente en la medida que el crimen organizado, tráfico iiícito de drogas, desastres medioambientales y otros fenómenos sociales crecieron en forma inversamente proporcional a las capacidades del Estado para enfrentarlos. Los gobernantes de la Región ALC se percataron que era más rápido y rentable apelar a la infraestructura y presencia nacional de las FFAA; convocándolas para suplir las grandes carencias de sus instituciones democráticas civiles, particularmente en el combate contra el crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, narcoterrorismo, emergencias nacionales ante desastres en masa etc. Inmediatamente surgieron las mismas voces de siempre, advirtiendo que el involucramiento temporal de las FFAA en temas diferentes a los de Defensa constituía clara señal de una nueva militarización, con todas sus implicancias negativas para la consolidación democrática; como violación de DDHH, superposición de funciones etc.

A continuación, algunas de esa voces críticas :

(a) Raúl Shohr escribe que "en América Latina el coronavirus favorece la militarización de la seguridad pública" debido a que además de asumir tareas de apoyo, los militares realizan otras funciones, como hacer respetar las reglas de confinamiento o aislamiento social "expandiendo los riesgos asociados a una mayor presencia militar en el área de seguridad"[31] propiciando la "recaída en sistemas dictatoriales, ya que la mentalidad de los militares latinoamericanos no ha cambiado tanto" como lo demuestra "la fuerte carga emocional que deja en los chilenos ver a los militares salir a las calles equipados como si fueran a la guerra, recordándoles los crímenes de la dictadura de Pinochet"

(b) Para David Blanc, recurrir a las FFAA para solucionar problemas que "no son de carácter militar" representa el nuevo militarismo expresado en una militarización de la policía y una policialización de los militares con consecuencias recurrentes en violaciones de los DDHH .[32]

(c) Ruth Diamint escribe que el nuevo militarismo debe entenderse como "una nueva intervención de las FFAA en los gobiernos y en la toma de decisiones políticas, principal pero no exclusivamente en temas de seguridad pública, ya no por la fuerza sino esta vez por invitación que les hacen los gobernantes democráticamente electos". En dicho sentido, considera que el nombramiento; en marzo del 2,015; del general retirado Julián Pacheco como Ministro de Seguridad de Honduras (puesto que siempre ocupó un civil) es otra muestra de la tendencia del país hacia la militarización[33] al igual que el "entrenamiento sabatino de 25,000 niños por parte de tropas en instalaciones militares y parques militarizados como parte del Programa Guardianes de la Patria". La autora señala que si bien es cierto que la solución de problemas de desarrollo relegó en importancia "la cuestión militar", su pasado golpista hace que el papel de los militares continúe siendo un enigma y problema para las democracias de ALC; donde han aparecido estas nuevas formas de poder militar en que interactúan como aliados de los gobiernos elegidos, sirviéndoles como guardias pretorianos en funciones no tradicionales, con la consecuente violación de DDHH.

(d) Brett J. Kyle y Andrew G. Reiter (2019) afirman que la ampliación de misiones a los militares les otorga posiciones de poder al trascender la ideología del poder civil e imponer la suya propia; lo que puede devenir en consecuencias perversas contra la democracia y sus sistemas judiciales, ante los cuales intentan extender garantías para la impunidad de las FFAA.

---

[31] América Latina: el coronavirus favorece la militarizacion de la seguridad púbica. https://www.dw.-com/es/am%C3%A9rica-latina-el-coronavirus-favorece-la-militarizaci%C3%B3n-de-la-seguridad-p%C3%BAblica/a-52974691

[32] David Blanc Murguia El nuevo militarismo latinoamericano en democracias constitucionales: fuerzas armadas y violaciones a los derechos humanos.

[33] Diamint, Ruth "Un nuevo militarismo en América Latina"

(e) Para Sabina Morales y Carlos Pérez la militarización debe ser entendida como la adopción de razonamientos propios de cánones castrenses, que convierten a las instituciones militares en actores centrales en el conjunto de la red política de un país, en el que sus instituciones civiles, inherentes de las políticas de seguridad, adquieren lógicas militares, en una suerte de isomorfismo institucional producto de la adopción de dichos razonamientos.[34]

(f) Francisco Rojas Aravena escribe que el empleo de las FFAA frente a las nuevas amenazas implica superposición de funciones, inclusive cuando atienden desastres naturales, emergencias nacionales o temas de desarrollo nacional porque "militariza las alternativas de políticas públicas"[35] y aunque la seguridad es un tema prioritario, no todos los temas importantes de América Latina y el Caribe son de seguridad por lo que las tareas del desarrollo no deberían militarizarse.

(g) Para Daniel Sansó-Rubert Pascual, un proceso de militarización incluye tres elementos: incremento de militares (en actividad o en retiro) en deberes y espacios de competencias civiles, proliferacion de militares en las decisiones estratégicas sobre políticas de seguridad nacional (sin la debida participación de sus contrapartes civiles) y acrecentamiento de recursos financieros-materiales en beneficio de las instancias castrenses involucradas.[36]

Entonces, considerando las manifestaciones trascritas líneas arriba, la interrogante por absolver sería si emplear las FFAA para combatir nuevas amenazas constituye una renovada militarización que amenaza las democracias en ALC.

Como hemos visto, la falta de teorías y sustento real ha generado que diversas acciones sean consideradas como indicadores de militarización en determinadas políticas nacionales. Hay quienes afirman que la militarización está dada por algunos de los hechos siguientes: incremento de presupuestos o pertrechos a las FFAA, intervención en desastres naturales o emergencias en masa, asignación de misiones propias del campo del Desarrollo, empleo de las FFAA en seguridad ciudadana, combate al crimen organizado o al narcotráfico, presencia de militares (en actividad o en retiro) en organismos tradicionalmente dirigidos por un civil e inclusive la decisión democrática de un gobernante al designar un militar como Ministro.

En cualquier caso, es innegable que las últimas décadas registran una frecuente participación de militares en tareas ajenas a su misión tradicional y paralelamente, un desfase en trabajos de investigación referidos a las Fuerzas Armadas –particularmente desde el campo organizacional, sociológico, ético etc.- todavía anclados a la desfasada versión de las relaciones civiles-militares, que no han contribuido a determinar los alcances de la supuesta o real militarización, sus peligros y consecuencias.

---

[34] Morales, Sabina & Pérez, Carlos "La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México

[35] Rojas, Francisco "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad

[36] Daniel Sansó-Rubert Pascual "La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?"

Bien, si intentáramos agrupar en dos grandes conceptos los escritos de los diversos autores que hemos transcrito líneas arriba, resultaría que la militarizacion estaría caracterizada por dos grandes vertientes:

1. La preminencia de "lo militar" -por sobre la ideología o conducción civil de las instituciones- expresada en el incremento de poder, influencia y nombramiento o copamiento de militares en altas esferas de la administración estatal, desde la cual pueden digitar el planeamiento, conducción y control de políticas públicas, ya sea de seguridad o de otra naturaleza.

2. La trascendencia de la lógica, práctica, concepto e ideología militar sobre la civil, llegando a imponerse en la conducción de instituciones civiles, particularmente en las Policías, las cuales adquieren características castrenses. Ello, supuestamente, da lugar a la obstaculización de funciones de organismos civiles y a la superposición de las mismas, en una suerte de militarización de las policías y policialización de los estamentos militares que pueden terminar desprofesionalizando ambas instituciones.

Al respecto:

En primer lugar, es necesario precisar la ambigüedad en el término "lo militar" y su connotación huntingtoniana de mantener esa infortunada separación entre civiles y militares, alejada de la evolución histórica de las sociedades humanas, que a lo largo del tiempo ha demostrado la convergencia de habilidades complementarias entre civiles y militares. Pretender mantener esa antigua division por antonomasia, sólo obedece a intereses políticos subalternos como lo describen Sabina Morales y Carlos Pérez (1,995-2,012) cuando catalogan la fragmentación histórica y formal entre lo militar y lo civil, como "un paradigma político o el prisma a partir del cual los tomadores de decisiones observan el problema y definen su papel particular articulando el discurso público"

En segundo lugar, si bien es cierto que en gran parte de los países de ALC se han heredado policías con estructuras castrenses disfuncionales para la naturaleza de su misión y que han requerido constantemente el apoyo castrense; no se puede afirmar que dicha situación haya generado desplazamiento de responsabilidades institucionales, surgimiento de autoridades civiles o policiales a favor de los uniformados, fracturas a las leyes orgánicas de cada Institución, relación de dependencia entre las FFAA y Policías Nacionales y menos el predominio de instituciones militares como núcleos centrales de la seguridad pública o su posicionamiento como actores preponderantes en la estructuración del monopolio de la violencia estatal. Tampoco se puede aseverar, como sostiene Diamint, que el simple nombramiento de un militar-en actividad o en retiro- constituya un indicativo de militarización no sólo por el tinte discriminatorio que conllevaría dicho pronunciamiento sino por el difuso contexto con el que se le acompaña ("niños hondureños militarizados"[8]) cuando la realidad al alcance de una simple investigación, devela que se trata de un programa cívico militar de reforzamiento de valores patrióticos.

En tercer lugar, asumo que algunos autores se refieren a "militarización de las policías y policialización de los militares" queriendo expresar un isomorfismo entre ambas instituciones. Si fuera así, debería tenerse presente que para validar un proceso isomorfo, es necesario que exista una relación de dependencia de una de las organizaciones respecto a la otra; tambien que la participación y transformación sustancial de los actores civiles y militares imbuidos en el ámbito de la seguridad, incluyan las características de sus recursos humanos-inclusive sus valores-, tecnología y logística.

Pero una simple observación revelaría que en la mayoría de los países de ALC, las Instituciones civiles del campo organizacional de la seguridad no han sufrido procesos de cambio isomorfo, salvo- quizás- México, pero de conformidad a disposiciones legales vigentes. Sin embargo, aun en el país azteca -señalado como el que presenta el mayor grado de militarizacion y en el que el campo organizacional de la seguridad está conformado tanto por las policías y las FFAA- seria difícil demostrar el cambio isomorfo de los militares o que el proceso de militarizacion sea propulsado, dirigido o activado por intereses o beneficios de cualquier tipo para el sector castrense; ya que dicha situación obedece a decisiones políticas amparadas en su legislación nacional. En todo caso, sería materia de profundizar para determinar si los actores civiles de la seguridad pública han adoptado lógicas militares o que los uniformados hayan incorporado técnicas policiales en el cumplimiento de sus misiones de apoyo a la Seguridad que les confiere la Constitución.

En cuarto lugar, resultaría sesgado pretender endilgar un impedimento de desarrollo institucional al hecho que las FFAA colaboren en aspectos de educación o construcción de carreteras en lugares alejados y cuando las autoridades políticas así lo hayan dispuesto, ya que con ello se estaría afirmando que dichas acciones militares afectan la gobernanza democrática; es decir la "forma de ejercer y administrar el poder público y su capacidad para generar la participación significativa de los actores en un dominio de política pública"(Sabina Morales) lo cual, evidentemente no es cierto. Entonces, debe quedar claro que en el caso de la mayoría de los países de ALC, los márgenes de maniobra que tiene la sociedad civil respecto a la gobernanza nacional o local, no se han visto sensiblemente alterados por la participación temporal de los militares en roles asignados por sus respectivos gobiernos.

En quinto lugar, en cuanto a la mencionada desprofesionalización de militares y policías considero que se deben observar dos aspectos.

- Que no está en tela de juicio el carácter profesional de la milicia ya que Huntington refiere "los militares han debido recorrer un largo camino llamado profesionalización que implica las tres características principales de toda profesión: maestría (conocimiento) responsabilidad (sustentada en ideas y valores) y corporativismo (jerarquías y funciones)".

- Que la desprofesionalización es un término sociológico que describe "la pérdida del monopolio del conocimiento y de status de los miembros de una profesión, en una nueva sociedad del aprendizaje donde todos pretenden aprender y enseñar". El paso previo a la desprofesionalización es la pérdida del conocimiento profesional debido a la elevación del nivel educativo de la población, que transforma ese conocimiento en algo rutinario y experimental, haciendo que "las profesiones basadas en conocimiento de fácil recopilación sean mas propensos a una rápida e inmediata desprofesionalización"[37]. En cambio, el conocimiento tácito y experimental es el que mejor protege de la desprofesionalización (Wilensky y Haugh). Y si consideramos que tanto la profesión militar como la policial son de conocimiento tácito y experimental; podemos afirmar que ambas tienen un reducido riesgo de desprofesionalización. Por lo tanto, no existe mayor sustento para afirmar que en el desempeño de roles adicionales asignados exista el peligro de desprofesionalización, ni de las FFAA ni de las Policias Nacionales. Vemos entonces que las definiciones o interpretaciones de lo que algunos consideran militarización no se ajustan a las características que establece el Global Military Index BI, tampoco a su extensión clásica de irrupción de facto o toma del poder por la fuerza de las armas y menos a una supuesta desprofesionalización.

En cambio, parecieran reflejar un especial celo en cuestionar o limitar el empleo de las Fuerzas Armadas; particularmente cuando son requeridas para cumplir nuevos roles. Es allí donde aparecen prejuicios relacionados con:

a.Los supuestamente tradicionales rasgos intervencionistas de los militares, sustentados en los procesos históricos de golpes de estado que sacudieron la Región ALC en la segunda mitad del siglo XX.
b. Los hipotéticos intereses que han tenido, tienen y siempre tendrán las FFAA, "que no siempre coinciden con valores de la sociedad civil por lo cual se la debe mantener aislada del resto de la sociedad"
c."El difuso concepto castrense de intereses del país", enarbolado por los militares a lo largo de sus incursiones políticas en la historia nacional.
d. Seguir considerando que la participación directa o tangencial de las Fuerzas Armadas en aspectos diferentes a su mision tradicional revelan sociedades atrasadas y originan graves violaciones de los DDHH.

[37] Guillen, Mauro "Profesionales y Democracia"

Empero, dichos aspectos soslayan la responsabilidad que tuvieron las clases políticas gobernantes, a las que tácitamente exculpan de las causas y consecuencias de los gobiernos militares de facto o de jure. También ignoran las particularidades de cada Nación así como las coyunturas históricas por las que atravesaban y, sobre todo, eluden reconocer el carácter heterónomo de las intervenciones militares, tras las cuales había una enorme infraestructura externa de Seguridad y Defensa montada por sectores importantes de la política, la ciencia y la tecnología. Esto debería ser motivo suficiente para replantear el concepto clásico de militarismo, alejándolo de la tradicional concepción de "pérdida de dominio de lo político sobre lo militar" y encausándolo hacia su verdadero origen que podría estar ubicado en los intereses de los países globalizadores. Lo cierto es que el problema de fondo no lo constituye una supuesta militarización ni las FFAA o las Policías, sino que radica en la falta de adecuadas respuestas políticas de los gobiernos para satisfacer los asuntos prioritarios de su población, en los que la seguridad y la gobernanza deben ser temas prioritarios. Ello debería justificar la búsqueda de nuevas formas y consensos incorporados o aceptados dentro de la legitimidad democrática, para reconfigurar el amplio campo de la seguridad en base a nuevos formatos y participaciones, que trasciendan su actual y desfasada orientación únicamente castrense o policial.

En resúmen, es apresurado y poco serio considerar que la decisión legal y democrática de asignar nuevos roles a las FFAA para enfrentar las nuevas amenazas constituye un nuevo militarismo, que como pretenden advertir, obstaculiza la consolidación democrática y sus principales valores como el irrestricto respeto de los DDHH y la Institucionalidad. Las causas y las consecuencias de aquellas decisiones políticas deben ser buscadas en la forma como se incorporaron o ignoraron la evolución de sus sociedades y la ausencia de adecuadas respuestas de sus gobiernos, que dejaron en evidencia la ausencia de un concepto de múltiples dimensiones.

(6) La Multidimensionalidad: el incomprendido enfoque de la Seguridad

Para entender el nuevo enfoque multidimensional de la Seguridad, primero debemos comprender la multidimensionalidad del ser humano; es necesario referirnos a su evolución, a lo largo de la cual el hombre acumuló conocimiento para satisfacer sus necesidades básicas (alimentación, familia, vestido, etc.). Con el tiempo, sus demandas se incrementaron y evidenciaron que las relaciones con su entorno son cambiantes e incontables y que "los roles que asume o los que desempeña, abarcan una mínima parte de las posibilidades a las que tiene acceso". La vida de los seres humanos es un pensamiento complejo que implica una multiplicidad de relaciones así como diversos ámbitos y conciencia de dicha multiplicidad, lo cual permite el desarrollo humano integral y una nueva visión del mundo[38]. Nuestra conciencia no se encuentra limitada por el espacio o el tiempo ya que la multidimensionalidad no es algo a lo que se llega a ser, es algo que es, aunque no se esté consciente de ello".[39]

---

[38] Pereira Chávez José Consideraciones básicas del pensamiento complejo de Edgar

[39] Capitulo II Explicando la multidimensionalidad del ser humano https://www.google.com/search?-q=Capitulo+II+Explicando+la+multidimensionalidad+del+ser+humano&oq=capitulo+&aqs=chrome.0.69i59j69i57j35i39j0l5.4358j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Por dichas razones, se planteó la necesidad de incluir las dimensiones histórica, económica, sociológica, religiosa, política, cultural y espacial dentro de los estudios de las sociedades humanas, ya que el conocimiento pertinente debe reconocer esa multidimensionalidad e insertar estos componentes.[40] Es por ello que, después de exhaustivos análisis, el PNDU reconoció que la pobreza multidimensional es un concepto que trasciende la falta de ingresos para cubrir necesidades y por lo tanto, debe ser referida como la situación en que las personas registran carencias en diversas dimensiones como educación, trabajo, acceso a la salud básica, vivienda etc.[41] De igual forma, el carácter multidimensional del trabajo determinó que ya no sea analizado unicamente desde la perspectiva economista y hoy es analizado también en su dimensión sociológica, política así como en la sociocultural y simbólica.[42] Algunos años después, durante la Conferencia Especial de Seguridad de México 2,003, la OEA- basada en los principios de la Carta de la ONU y fundamentada en la seguridad humana-aprobó la Declaración sobre Seguridad en Las Américas considerando la naturaleza diversa de amenazas, preocupaciones y desafíos e incluyendo aspectos políticos, económicos, sociales, de salud, medioambientales; que en conjunto determinan el carácter multidimensional de la seguridad. Así mismo, precisó que cada Estado es soberano en definir estrategias, planes y acciones para enfrentar las amenazas ya que "la arquitectura de seguridad debe ser flexible y considerar las particularidades de los Estados de la Región, comprometidos a reforzar la participación de la sociedad civil en la consideración, elaboración y aplicación del enfoque multidimensional".

En resúmen, la Declaración sobre Seguridad en Las Américas dejó sin argumentos no sólo a los procesos securitizadores sino tambien a quienes enfatizan que la principal preocupación de las sociedades democráticas es mantener alejadas a las FFAA de cualquier otro rol que no sea el de la defensa exterior, bajo el pretexto que su utilización para enfrentar las nuevas amenazas militariza la acción policial.[43] Nuevamente algunos académicos cuestionaron la Declaración firmada por los gobiernos de ALC.

---

[40] Barone, Ariane La multidimensionalidad de los problemas sociales y humanos.
[41] Fundación Trascender
[42] Marín, Leticia La multidimensionalidad en la construcción del trabajo como objeto de estudio
[43] Arancibia, Felipe "Las Fuerzas Armadas en America Latina en roles no tradicionales"

Algunas de sus objeciones son las siguientes:

- Pablo Celi en "La seguridad multifuncional en la Región" dice que "la amplitud de la multidimensionalidad, con su dispersión de objetivos y dificultades de operacionalización, configuró sus propios límites políticos e institucionales, no estableció una política hemisférica de seguridad y defensa común ni definió un marco institucional unívoco pues se mantuvo la pluralidad de comprensiones y definiciones políticas e institucionales entre los Estados de la Región". Considera que la inclusión de problemas de desarrollo, seguridad pública y defensa mantienen disimiles percepciones sobre las amenazas, que se reflejaron en las particularidades de las políticas nacionales de Seguridad y Defensa. El concepto de las transfronterizas nuevas amenazas-escribe- "desdibujó los límites entre seguridad interior y exterior securitizando tanto la agenda política como la de desarrollo al ampliar las funciones no militares de las FFAA, lo que determinó una progresiva superposición de funciones del sector Defensa con otros ámbitos de la gestión de riesgos (ambientales, energéticos, etc.) y con roles policiales en el campo de la seguridad pública; llegando a generar fenómenos de policialización de los cuerpos militares y de militarización de los cuerpos policiales" . Asímismo, dice que "la adopción de un concepto multidimensional no exclusivamente militar, no suprimió las diferencias de percepción y concepción respecto a su alcance efectivo y acerca de las áreas que corresponden estrictamente a la Seguridad y a la Defensa, sino que las dilató y trasladó a otros escenarios posteriores a la Conferencia del 2003, generando diferencias de posición para enfrentar las crisis con medios militares o con políticas multisectoriales y de cooperación institucionalizadas por áreas específicas".

- Por su parte, en "El liderazgo político en el contexto de la seguridad multidimensional", Bertha García escribe que el fin de la Guerra Fría desplazó el interés que tenían los estados por la Defensa en favor de los temas de Seguridad en sus distintas dimensiones, sobre todo, en las de seguridad pública, narcotráfico y crimen organizado; hasta que la violencia norteamericana en Irak y Afganistán cuestionó la seguridad multidimensional "que persiste como concepto pero no con su original contenido ni con el criterio de Seguridad Hemisférica, que está basado en una OEA dominada por los EEUU"[44]Agrega que la diversificación de las amenazas condujo a otorgar nuevas misiones a las FFAA, incrementando los gastos militares y cuestionando los discursos sobre democratización de la seguridad y control civil de los militares

- En "El desarrollo como variable de Seguridad Multidimensional en perspectiva Regional: El caso de América del Sur" se resalta que la Agenda Común de Seguridad con predominio hegemónico de EE. UU. ha convertido a la OEA –conforme a la reformulación del concepto de seguridad internacional- en responsable de la redefinición de las amenazas y problemas de seguridad mediante la integración del continente americano, pese a las diferentes realidades de la Región. Añade que la percepción de las amenazas no corresponde a una política continental toda vez que las nuevas amenazas no implican necesariamente un supuesto enemigo o desafío común en relación con dichas realidades nacionales. Por ello, considera que "subordinar las nuevas amenazas a los problemas de seguridad, implica el riesgo de clasificar tales cuestiones en ámbito errado, que legitime intervenciones militares, uso de la fuerza o actividades que serían ilegales en otros contextos y que inclusive, pueden llegar a justificar posibles intervenciones externas en la región".

[44] Garcia, Bertha "El liderazgo politico en el contexto de la seguridad multidimensional"

Sin embargo, una revisión de la Declaración de México y de la amplitud de conceptos, aportaría suficientes elementos de juicio para validar o cuestionar aquellos escritos. Veamos:

La Declaración de 2,003 señala claramente que "cada Estado es soberano en definir sus estrategias, planes y acciones para enfrentar las amenazas ya que "la arquitectura de la seguridad debe ser flexible y considerar las particularidades de los Estados en la definición de sus estrategias, planes y acciones para enfrentar las amenazas"; por lo tanto, ninguno de sus ítems menciona o pretende establecer una política hemisférica de seguridad y defensa común ni definir algún marco unívoco; menos fijar un concepto determinado. Complementariamente, especifica que el nuevo enfoque de Seguridad se fundamenta en la seguridad humana y se fortalece cuando se profundiza en la dimensión humana"[45]. Y si entendemos como DIMENSION HUMANA a "las unidades fundamentales de carácter abstracto sobre los que se articula el desarrollo integral del ser humano" (Bobadilla, Celina) queda claro el error de concepto de algunos de los autores mencionados cuando consideran "DIMENSIONES" a la seguridad pública, al narcotráfico, al crimen organizado y a los factores económico, social o político. La dimensión humana, como ha sido descrita, trasciende ampliamente las simples definiciones individuales que se pretenden mantener.

Por lo tanto, la multidimensionalidad-a diferencia de lo argumentado por los autores mencionados- no puede dispersar objetivos ni mostrar variables o relación causa-efecto para pretender operacionalizarla. No puede "securitizar" ninguna agenda política, de defensa o desarrollo- pues ya expusimos las condiciones que debe reunir un proceso securitizador- y consecuentemente no necesariamente incrementa el gasto militar ni afecta el control civil democrático de las FFAA. Tampoco amplía sus funciones a otros ámbitos "impropios de la Defensa" que estarían originando una supuesta superposición de funciones conducente a lo que denominan "militarización de las policías y policialización de los militares.

Por lo tanto, la multidimensionalidad-a diferencia de lo argumentado por los autores mencionados- no puede dispersar objetivos ni mostrar variables o relación causa-efecto para pretender operacionalizarla. No puede "securitizar" ninguna agenda política, de defensa o desarrollo- pues ya expusimos las condiciones que debe reunir un proceso securitizador- y consecuentemente no necesariamente incrementa el gasto militar ni afecta el control civil democrático de las FFAA. Tampoco amplía sus funciones a otros ámbitos "impropios de la Defensa" que estarían originando una supuesta superposición de funciones conducente a lo que denominan "militarización de las policías y policialización de los militares.

La multidimensionalidad como enfoque, va más allá de los límites políticos o institucionales, trasciende divisiones sobre Seguridad y Defensa pero no determina la inclusión o exclusión de fuerzas militares en el combate a las nuevas amenazas. En consecuencia y conforme a lo escrito en "Multidimensionalidad del ser" Capitulo 2, es posible considerar que en temas de Seguridad y Defensa aún existen grandes resistencias y presiones para mantener un dogmatismo con dicotomías excluyentes, creadas en contextos históricos y con propuestas unidimensionales, que descartan la multiplicidad de roles que puede asumir el ser humano y por ende, Instituciones como las FFAA.

[45] Declaración del 2003

Esas resistencias pretenden ignorar que en las sociedades humanas todo está interconectado y es complementariamente importante. Comprenderlo "nos permitirá abrir el abanico de posibilidades teniendo como objetivo crear una visión más integradora e incluir diferentes ideas, generando un sistema más eficiente y complementario que favorezca el establecimiento de una estructura social holística y bien cimentada".

Por ello y ante la carencia de visiones integrales capaces de incorporar la multidimensionalidad en su verdadera amplitud, es imprescindible asumir, promover y difundir el pensamiento multidimensional que nos conduzca a abordar los asuntos humanos "desde una perspectiva compartida en la cual los problemas ajenos se vuelven propios y los propios se pueden compartir".

Tambien, es preciso tener en cuenta que tanto las Instituciones como sus sistemas no existen per se sino que son el resultado de las actitudes proyectadas de los seres humanos que las integran; por ello, si se persiste en enfoques, propuestas o soluciones unidimensionales, se seguirá obstaculizando el desarrollo de nuevos mapas conceptuales y no se lograrán enfoques institucionales para los avances requeridos en un mundo permanentemente cambiante en el que "la multidimensionalidad no es algo a lo que se llega a ser, es algo que es aunque no se esté consciente de ello".

(7) Situación de las FFAA antes de la Pandemia (D-1)

La situación en que se encontraban las FFAA antes de la pandemia es consecuencia directa de las acciones desarrolladas por los gobiernos de la Región inmediatamente finalizada la Guerra Fría e iniciada la instalación de nuevas administraciones democráticas que desplazaron a las antiguas dictaduras militares.

Desafortunadamente, dichas acciones fueron producto de un análisis incompleto que no consideró realidades y momentos geopolíticos que se vivían ni el carácter heterónomo de las politicas regionales que replicaban intereses hegemónicos. Esos y otros factores impidieron que se identificase el verdadero origen, causas e intereses que desencadenaron en gobiernos militares. Resultaba más sencillo asumir que las irrupciones militares respondieron únicamente a arrebatos situacionales castrenses, ajenos a la política exterior e interior de los países de la Región y que por lo tanto, sólo debía prevenirse el inminente peligro que la historia se repita.

Entonces, las clases políticas de las naciones latinoamericanas consideraron que su principal desafío para asegurar la consolidación de la democracia era evitar que las FFAA se involucraran nuevamente en cualquier otro aspecto que no sea su misión tradicional; y en ese sentido, "la dinámica de la reconstrucción de la institucionalidad democrática debería necesariamente excluir la intervención política de los militares en toda la Región[46]. Con esa finalidad y desde el retorno de la democracia, en las naciones de ALC se tomaron diversas medidas.

[46] Donadio, Marcela Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en America Latina: enfrentando la crisis de las jóvenes democracias.

Inicialmente, se sucedieron negativos informes sobre las gestiones castrenses al frente de los gobiernos, su desastrosa gestión económica, incremento de la pobreza, gran endeudamiento y, sobre todo, masiva violación de DDHH. Simultáneamente, los gobiernos de la Región se unieron y acordaron asegurar la democracia, para lo cual reformaron Constituciones e Instituciones y adoptaron mecanismos de cooperación internacional como la Carta Democrática Interamericana.

Adicionalmente, como hemos visto, ALC se convirtió en el escenario donde se iniciaron, posicionaron y difundieron diversas preocupaciones, pensamientos, propuestas y/o doctrinas como las relaciones civiles-militares, la nueva militarizacion, la securitización y- ya en los primeros años del siglo- una deficientemente comprendida multidimensionalidad; que resultaron más perjudiciales que beneficiosas para un mejor posicionamiento de las FFAA en la sociedad política. Y es que durante mucho tiempo se ha tratado de vender la imagen de unas FFAA como sinónimo de riesgos de violación de DDHH, fortalecimiento del autoritarismo en detrimento del control civil y amenaza para la democracia; reforzándola con solapadas campañas de diversas ONGs para posicionar la conveniencia de suplantar las FFAA por una Fuerza Pública como en Costa Rica y Panamá.

Tan drástica y sistemática campaña llegó al extremo de considerar que "el peligro del COVID radica en que pareciera estar hecho a medida de los gobiernos y políticos autoritarios porque les permite renovar el papel de los militares en su afán de recortar libertades democráticas"[47]

Todo ello fue aprovechado para intentar politizar las FFAA al servicio de los gobiernos de turno y con ese fin, coparon los principales cargos en los Ministerios de Defensa con civiles de escasa o nula preparación en temas propios del Sector, lo que devino en graves consecuencias para las Instituciones Castrenses, siendo las más importantes la eliminación del servicio militar obligatorio y la sistemática disminución del presupuesto del Sector.

Es en dichas circunstancias que las FFAA fueron llamadas a asumir nuevas responsabilidades ante la emergencia causada por el COVID-19, sin personal de tropa necesario, con una logística disminuida por los recortes presupuestales y sin el marco legal apropiado que los proteja de la estigmatización de determinadas élites del gobierno y de la sociedad civil en el desempeño de los nuevos roles asignados.

3. La pandemia: una aterradora y real amenaza a la Seguridad (Dia D)

Rápidamente el COVID-19 se convirtió en la principal amenaza para la supervivencia de las naciones, copando la agenda gubernamental y relegando graves problemas internos que afrontaban los gobiernos latinoamericanos antes de su aparición. Las necesidades se multiplicaron, desbordaron el campo de salud y demandaron intervenciones multisectoriales que a su vez, necesitaban de mayor logística, urgentes medios de transporte, alternativas para evacuación/ traslado de ayuda humanitaria, distribución de alimentos y mayor control interno sobre una población desbordada por su informalidad y poca responsabilidad.

[47] Aguirre, Mariano BBC Coronavirus: por qué la pandemia de covid-19 podría fortalecer los autoritarismos y debilitar las democracias

La debilidad de las instituciones estatales y la urgencia de las demandas hicieron de las FFAA la solución más rápida y efectiva, por ser las únicas con capacidad de combinar niveles apropiados de transporte terrestre, aéreo, marítimo, servicios de ingeniería, servicios médicos, y en general, logística y recursos humanos como respuesta rápida ante las apremiantes y crecientes demandas de la población.

Es así que a menos de un mes desde que Brasil confirmara el primer caso de coronavirus en América Latina, las FFAA de la Región no sólo habían puesto a disposicion de la poblacion sus hospitales de emergencia, las producciones farmacéuticas de sus laboratorios, indumentarias protectoras confeccionadas en sus industrias y apoyo sanitario con sus propios medios; sino que fueron desplegadas cuando sus gobiernos decretaron el Estado de Emergencia, con medidas excepcionales que, entre otras acciones, incluyeron el aislamiento social obligatorio, la limitación de derechos constitucionales como el libre tránsito y el cierre de fronteras,

La emergencia era grande y escasa la experiencia. Las FFAA habían participado en misiones de apoyo ante catástrofes y desastres en masa pero en áreas focalizadas, nunca lo habían hecho simultáneamente y a escala nacional; lo que exigiría el máximo empleo de su cadena logística y una gran cantidad de recursos humanos.

Empero, aquellos recursos logísticos y humanos tan requeridos para enfrentar la emergencia derivada de la pandemia, eran los más afectados por las sesgadas decisiones políticas que a lo largo de los últimos años tomaron líderes civiles sin conocimiento de la misión, ética y cultura organizacional castrense. Enquistados en la cúpula del Sector Defensa redujeron sustancialmente los presupuestos de Defensa sin ningún sustento técnico y gestionaron la eliminación del servicio militar obligatorio, disminuyendo a extremos críticos los cuadros orgánicos de los Institutos Armados y poniendo en riesgo sus capacidades para el cumplimiento de su misión.

Si bien es cierto que la mística castrense ayudó a paliar esa preocupante situación, fue imprescindible que algunos países apelaran a las reservas de las FFAA, las cuales tampoco fueron suficientes ante el incremento de nuevas responsabilidades a los uniformados que además, eran fuertemente afectados por el contagio y la falta de relevos oportunos que les permitieran un adecuado descanso.

Esta lamentable situación no debe repetirse y la gran responsabilidad de las élites, las clases políticas y la población radica en tomar acciones conducentes a enmendar errores, reivindicar conceptos y restituir prioridades que permitan a las FFAA potenciar sus posibilidades y disminuir sus vulnerabilidades en beneficio del servicio a la Nación. Para ello, es necesario re-diseñar mecanismos que permitan maximizar las reservas, un marco legal acorde a la nueva situación, adaptación de roles, equipamiento adecuado, establecimiento de tareas y responsabilidades así coomo restitución de presupuestos. Es impostergable desterrar todo vestigio de viejos resentimientos o heridas no cicatrizadas por erradas actuaciones pasadas de los militares. Las FFAA no podrán alcanzar el máximo de su potencial y desempeñar sus funciones con la seguridad del requerido apoyo politico, tampoco lo conseguirán mientras subsistan algunos sectores políticos que continúen desarrollando campañas de todo tipo para “evitar el riesgo que conlleva la participación de los militares en asuntos que no son de su competencia debido a su pasado golpista, violación de DDHH y obstáculo para la consolidación democrática”.

En resumen, y por el bien de cada Nación, el Factor 3 D (Desconocimiento- Desconfianza-Distanciamiento) entre civiles y militares, que algunos pretenden perennizar, debe ser reemplazado por el nuevo factor 3 C que busca entre ambos sectores el Conocimiento, Confianza y Cooperación.

4. Reflexiones finales (D+1)

La crisis mundial generada por el avance del coronavirus, la generalización de los estados de emergencia para contenerlo y sus innegables repercusiones en la seguridad de las naciones, hacen imprescindible detallados análisis gubernamentales que identifiquen las causas que determinaron esas vulnerabilidades institucionales. Es impostergable que se adopten acciones correctivas que permitan a las FFAA contar con oportunas respuestas multisectoriales de participación comunal que ayuden a preservar la vida de la población que, en esencia, es el objetivo principal de toda política de Seguridad y Defensa. Las deficiencias institucionales y de infraestructura en la Región ALC para hacer frente a emergencias nacionales- de la magnitud de la pandemia- son muy grandes e imposibles de revertir ante una imprevista situación similar. La respuesta más rápida ha sido y seguirá siendo a mediano plazo, la legal utilización de las FFAA en atención a su despliegue nacional y articulada infraestructura de capacidades humanas y logísticas. Su apoyo sin embargo, ha develado en grandes problemas por la falta de personal de tropa que dificulta relevos/ rotaciones en perjuicio de la salud y bienestar de los uniformados. Tambien han tenido dificultades con su material y equipo debido a sus postergados mantenimientos preventivos como consecuencia de sus escasos presupuestos; problemas a los que se agregan la ausencia de claros dispositivos legales que los protejan de intervenciones en nuevas circunstancias propias de sus nuevos roles.

Es impostergable reflexionar y tomar acciones; tal vez ahondando en las propuestas siguientes:

a. Resulta indispensable desactivar los aspectos y/o acciones que devinieron en esa situación. Urge fortalecer sus capacidades individuales y colectivas, fomentar la participación consciente de la juventud y el compromiso ciudadano participativo en tareas de seguridad nacional. Fomentar campañas informativas que contrarresten la estigmatización de las FFAA por parte de grupos ideológicamente antimilitaristas y desmontar prejuicios respecto a la inclusión social de las FFAA en apoyo al desarrollo de las poblaciones más necesitadas; todo ello con la finalidad de asegurar un mejor desempeño de las FFAA en situaciones similares y salvaguardar la vida de la población.

b. Simultáneamente deben desplegarse esfuerzos para contrarrestar y desmontar injustas y desfasadas suspicacias contra las FFAA como la dicotomía civil-militar (que increíblemente llegó a clasificar en “sociedades con ideologías pro militar o anti militar” según la aprobación o desaprobación de dichas Instituciones). También es necesario desmitificar “la inconveniencia de asignarle nuevos roles por sus antecedentes violatorios de los DDHH, supuesta injerencia en decisiones políticas y por constituir una permanente amenaza a la consolidación democrática de las naciones de la Región”

En conclusión, es indispensable comprender que la pandemia nos ha demostrado la enorme vulnerabilidad de nuestras sociedades, traducida en sistemas institucionales carentes de alcances y capacidades logísticas y humanas para una dimensión nacional y que ante una situación similar, lo más probable es que se recurra nuevamente a las FFAA para suplir dichas deficiencias. Por lo tanto, debemos de corregir errores y subsanar omisiones, algunas de las cuales han sido señaladas líneas arriba. Nada de ello será posible de alcanzar sin una necesaria sincronización entre decisiones políticas y plena integración cívico militar que den como resultado un esfuerzo multisectorial que permita a las FFAA asumir las responsabilidades de los nuevos roles dentro del marco de una Estrategia de Seguridad Nacional que incluya los medios y recursos necesarios.

c. Sin dejar de reconocer las graves secuelas de los gobiernos militares- por los que fueron debidamente condenados los responsables- debe hacerse entender que las FFAA nunca fueron Instituciones auto referentes que decidieron unilateral y espontáneamente planear y ejecutar las acciones del pasado. Debe considerarse que existían componentes ligados a las coyunturas geopolíticas mundiales y a la heteronomía, propias de una Región con fuerte influencia norteamericana. Debe comprenderse, además, que cualquier control civil- objetivo o subjetivo- no debe afectar la eficacia militar ni debilitar la gestión de Defensa.

d. Así mismo, es importante zanjar las prolongadas y estériles discusiones sobre cómo y con qué medios enfrentar las nuevas amenazas "sin invadir los campos que corresponden a la Defensa o los que son propios de la Seguridad, es decir cuando se trata de "problemas domésticos". Esa errónea concepción que defienden tanto civiles como algunos militares ha perjudicado y sigue perjudicando el accionar de las FFAA en roles adicionales requeridos por la Nación. Se necesita una profunda reflexión sobre el significado de Seguridad y su relación lógica y etimológica con la Defensa. No resultaría difícil la tarea si se explotan adecuadamente dos importantes documentos: el informe de Kofi Annan, ex Secretario General de la ONU respecto a considerar entre las nuevas amenazas no sólo a la guerra y los conflictos internacionales sino a una gama de aspectos que van desde la pobreza hasta las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente[48]. El otro documento es la Declaración de México 2003 sobre la naturaleza de dichas amenazas y el enfoque multidimensional que debe regir la Seguridad; con lo cual deja sin sustento –entre otros conceptos- a la Securtización y al empeño de etiquetar innecesariamente entre asuntos de Seguridad o de Defensa.

e. Otro aspecto que debe ayudar es el recurso etimológico donde las definiciones señalan a la Seguridad como una situación o percepción y a la Defensa como una acción; ambas en cualquier dimensión. Entonces, a nivel nacional, bien podría entenderse que todas las acciones (políticas, económicas, sociales etc.) que se adopten para alcanzar aquella situación o percepción que es la Seguridad de la Nación constituyen, en la práctica, la Defensa Nacional y como parte de ella, la Defensa Militar (organización, preparación y empleo de las FFAA como instrumento militar del Estado) que seria la responsable de cumplir los objetivos de la Defensa Nacional en lo que corresponde a las amenazas tradicionales.

f. Por otro lado, se debe rechazar el errado postulado que "la intervención de las FFAA en tareas de seguridad interior securitiza las agendas políticas y de desarrollo" ya que, de acuerdo con el verdadero significado de securitización que hemos visto en el párrafo 2. b. (4) se estaría aceptando que dicho empleo coloca a las FFAA como una amenaza a la Seguridad Nacional.

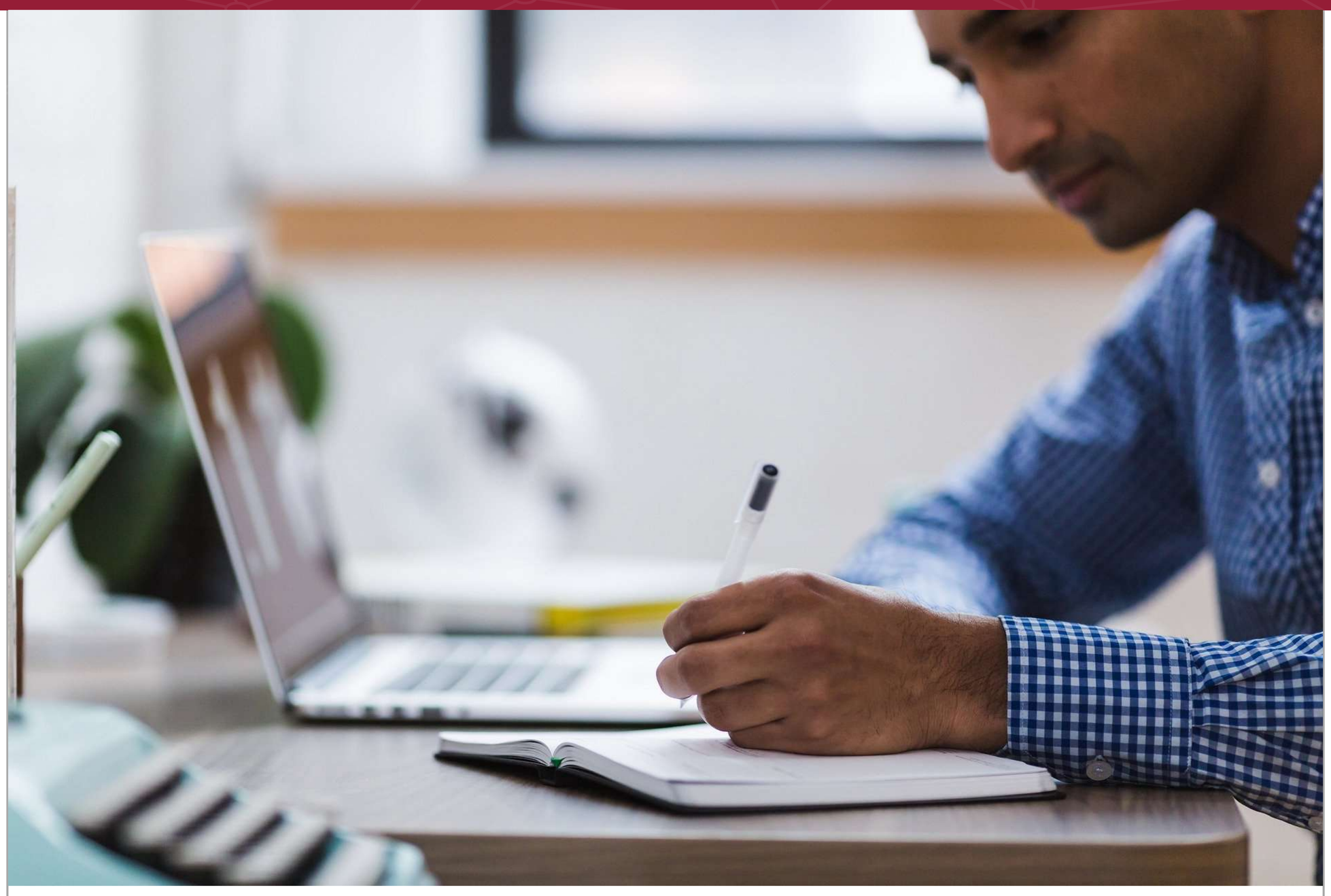
g. Al igual que distinguidos oficiales de las FFAA coincido en la necesidad que las FFAA cuenten – como las Policías- con una Ley de Protección y un Defensor de las FFAA.

h. Es tiempo que los Ministerios de Defensa asuman la coordinación política necesaria, sin la cual, ninguna propuesta para cambiar esta situación será viable.

[48] Simma, Bruno "The Charter of the United Nations: A Commentary

CAEN
Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO
70 AÑOS

CUADERNOS DE TRABAJO - Número Extraordinario 7



REFLEXIONES PARA NUEVO ENFOQUE EN POLITICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Juan Sebastian Verastegui Marchena

Seguridad Nacional

58

Las ideas se exponen, no se imponen

En el bienio 2016-2017 el hoy Ministro de Defensa convocó a un grupo de profesionales- entre los que me encontraba- a un Simposio sobre Seguridad y Defensa Nacional en el marco del proyecto para elaborar un nuevo Libro Blanco de la Defensa. En ese lapso también participé como expositor en el Taller Seminario "Seguridad Sudamericana y Amenazas Comunes: hacia un enfoque nacional" organizado por UNASUR y el MINDEF.

En ambos eventos, mi participación se inició con una breve reflexión de las dificultades que se habían presentado a lo largo de los últimos años en la elaboración e implementación de una adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional. El obstáculo principal ha sido- y sigue siendo- la falta de articulación del MINDEF con los diversos niveles de gobierno, la sociedad civil y la población en general. La evidencia indica que por una u otra razón, la vigente Política de Seguridad y Defensa es desconocida por gran parte de la población e ignorada u omitida por la mayoría de las instituciones estatales y no estatales; afectando los frentes externos e interno del país y manteniendo a la Cartera de Defensa como la de menor peso específico tanto político como presupuestal, dentro del Gabinete Ministerial.

Por ello, mis exposiciones tuvieron como eje central la impostergable necesidad que la Política de Seguridad y Defensa- independientemente de su condición de política de estado- sea posicionada y operativizada como una política pública que de acuerdo al BID, "no debe entenderse como la decisión centralizada y deliberada del actor gubernamental sino que debe incorporar acciones y decisiones de actores sociales para resolver un problema público"- entendido como la situación que los actores sociales consideran negativa y creen que debe cambiar con intervención pública- y generar "valor público", definido como la sensación de satisfacción de los actores sociales por los resultados de la intervención en la solución de dicho problema. Para dicho fin y tratándose del complejo tema de Seguridad y Defensa, era necesario identificar las preocupaciones, desafíos y amenazas que deben ser consideradas durante el proceso de elaboracion de propuestas para una efectiva Politica de Seguridad y Defensa (PSD).

La preocupacion fue elaborar un acertado e inicial balance de la PSD de la última década; el desafío estuvo centrado en generar condiciones para que la sociedad civil y otros actores claves perciban los beneficios multisectoriales de una PSD con la participación integrada de una comunidad plenamente convencida que se trata de un bien público. La amenaza fue- y continua siendo- la persistente indiferencia gubernamental de muchos años, que ha hecho de la Defensa una de las políticas de menor importancia percibidas por la ciudadanía, en relación con los otros sectores del acontecer nacional.

Con respecto al balance inicial, fue necesario reconocer las fortalezas de las políticas de defensa desarrolladas por los gobiernos que se sucedieron en nuestro país desde el año 2000- particularmente dentro del marco de UNASUR- y la consecución de importantes logros en materia de Defensa como la construcción de una cultura de paz, consolidación de la democracia y cooperación en la Región así como la resolución de conflictos por medios pacíficos.

Sin embargo, consideré indispensable identificar aquellos aspectos que han sido poco trabajados así como a los actores sociales poco atendidos en la mencionada política; con la finalidad de reorientar esfuerzos y proponer acciones concretas sobre los actores identificados, que ayuden a un nuevo diseño integral de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

En ese marco, y previamente a mis exposiciones en ambos eventos, el Centro Internacional de Estudios sobre Desarrollo, Defensa, DDHH y Seguridad Hemisféricos que tengo el honor de presidir, elaboró un Cuaderno de Trabajo basado en una metodología de rápida aplicación y diagnostico, diseñada por la consultora McKinsey para un determinado uso del BID en la consecución de sus objetivos. Con la aplicación de esta metodología se reemplaza la aproximación tradicional de recopilación y redacción de amplios estudios (información detallada y largos tiempos de análisis) por una, con un diagnóstico rápido y propuestas concretas que facilitan la formulación de planes de acción mediante la identificación de intervenciones estratégicas. De ese modo pudimos determinar V etapas.

La etapa I registra la conformación de equipos de trabajo e identificación de los principales documentos normativos relacionados con la Política de Seguridad y Defensa hasta entonces vigente en el país: el Libro Blanco de la Defensa Nacional, Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de Defensa de la OEA, el Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano y el Tratado Constitutivo de UNASUR.

La etapa II, en su primera parte contiene un minucioso análisis de dichos documentos, que sirvió para identificar los que hasta ese momento constituyeron las fortalezas o logros de la Política de Seguridad vigente, así como aquellos aspectos o áreas que no habían sido adecuadamente trabajadas, las cuales fueron agrupadas en tres campos del acontecer nacional y que resultaron ser:

- En el Campo del Desarrollo social y humano (percepción de seguridad y defensa como bien público, participación ciudadana, capacitación de recursos humanos y desarrollo de infraestructura)
- En el campo Político (inclusión política, y coordinación intersectorial e Inter agencial)
- En el Campo Militar (difusión de seguridad y defensa en todos los niveles educativos, visión conjunta, compartida y articulada de Seguridad y Defensa)

Ello permitió identificar a los actores sociales claves sobre los cuales se deben establecer las acciones necesarias para compensar las omisiones o deficiencias detectadas y estos fueron:

- La sociedad
- Los medios de comunicación
- El gobierno nacional (incluyendo trabajo intersectorial)
- Las FFAA

La Etapa II culmina con la presentación de propuestas preliminares y posibles acciones que posteriormente son valorizadas de acuerdo al impacto que pueden producir en su interrelacion con otros sectores; dando lugar a la priorizacion que constituye la Etapa III. Las Etapas IV y V, por razones obvias de falta de aplicación en el terreno, no fueron desarrolladas.

Los trabajos preparatorios y el desarrollo de las etapas fueron arduos y extensos y minuciosos, permitiéndonos sustentar documentadamente nuestras propuestas de operativizar la Política de Seguridad y Defensa como una política pública como único camino para posicionarla como un "bien público". Para ello se debe posicionar en la población, muy especialmente en los actores sociales claves, las consecuencias intersectoriales de no percibir la Seguridad y Defensa como un "problema público". Se adjunta el Esquema del Cuaderno de Trabajo utilizado por si algún investigador desea explotarlo y realizar nuevos aportes. Así mismo, se precisa que el contenido completo de dicho Esquema de Cuaderno de Trabajo se encuentra en los archivos de CIEDESH.

Esquema del Cuaderno de Trabajo: "Reflexiones para nuevo enfoque en política de Seguridad y Defensa"

I. Preparación
- Conformación de equipos de trabajo
- Recolección de Información

II. Análisis y Diagnóstico
- Visión de Fortalezas y áreas problemáticas o poco trabajadas
- Determinación de Variables
- Identificación de Actores Clave
- Propuestas preliminares sobre posibles acciones.

III. Priorización
- Valorización por parte de la ciudadanía
- Impacto o importancia (beneficios socioeconómicos)
- Interrelación del tema de seguridad y defensa con otros sectores

Al finalizar esta fase se tendrá una primera visión de los temas críticos, algunos de los cuales pueden requerir análisis más profundos.

IV. Plan de Acción
Comprende la identificación, selección y desarrollo de acciones y/o estrategias para las áreas priorizadas. Implica análisis más detallado de las áreas priorizadas tratando de identificar oportunidades y amenazas.

V. Seguimiento y Evaluación
Seguimiento: que, como función continua, debe necesariamente utilizar una recopilación sistemática sobre indicadores específicos de desempeño para proporcionar datos sobre el avance y el logro de los objetivos, así como la utilización de los fondos asignados en un punto determinado del tiempo.
Evaluación, como permanente apreciación sistemática y objetiva del diseño, ejecución y resultados de las acciones desarrolladas para determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto que se alcance y que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.