



CUADERNOS DE TRABAJO

Número 9

**IMPLICANCIAS DE LA PANDEMIA
Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD
Y DEFENSA EN IBEROAMÉRICA**



PERÚ

Ministerio de Defensa



CAEN

Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

#RumboAlBicentenario

Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG
N°9 - Edición 2021

Director General CAEN-EPG
Gral Div y Dr. Walter Astudillo Chávez

Director de Investigación CAEN-EPG
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Director Revista Académica
Cuadernos de Trabajo
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Editor
Mg. Fernando Elías Zegarra López

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

Mg. FERNANDO ELÍAS ZEGARRA LÓPEZ

2

La seguridad multidimensional en un marco de pandemia global.

Emb. ADAM BLACKWELL

3

El Impacto del COVID-19 en la economía, la seguridad y la delincuencia organizada transnacional en las Américas.

Dra. CELINA REALUYO

4

Pandemias y Seguridad Nacional: Actuación de las Fuerzas Armadas de España ante el COVID-19.

Tte. Gral. FRANCISCO DE PAULA BISBAL PONS

5

Gobernabilidad y seguridad en tiempos de pandemia: ¿Seguridad ciudadana o seguridad nacional?

MARCOS PABLO MOLOEZNIK

6

La migración y seguridad en el Perú

Dr. YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA

7

Las Fuerzas Armadas de Latinoamérica y la lucha contra la pandemia COVID-19

Dr. ROBERTO PEREYRA BORDÓN



En estos 200 años, hemos transitado por el empleo de diversos conceptos: desde el tradicional que apareció con la Paz de Westfalia, pasando por la seguridad colectiva, la seguridad integral, la seguridad cooperativa y la seguridad humana, hasta llegar al enfoque multidimensional adoptado por los países miembros de la Organización de los Estados Americanos en la Conferencia Especial sobre seguridad de las Américas que se realizó en 2003, concepción que, en la vía de los hechos, empezó a germinar en el Perú, entre los años 1950 y 1973.

Aunque el pensamiento fue evolucionando con el paso de los años, en la práctica ha existido dificultades para su implementación y es así que, a pesar de contemplarse a la salud— específicamente las pandemias— dentro de los aspectos de la multidimensionalidad de nuestra seguridad nacional, fuimos y seguimos siendo afectados por un virus que se aprovecha de la indolencia de nuestros ciudadanos y de la imprevisión nacional que, para justificación de algunos, compromete a casi todos los países del mundo.

Siendo un asunto que afecta notablemente a nuestro quehacer nacional, así como a la salud y supervivencia de todos, el CAEN-EPG tuvo como centro de su Tercera Conferencia Anual de Seguridad y Defensa (III CASEDE) la discusión de las “Implicancias de la pandemia y amenazas a la Seguridad y Defensa en Iberoamérica” y por la misma razón, en esta novena edición de CUADERNOS DE TRABAJO exponemos algunos de sus puntos más gravitantes.

En primer término, el Embajador Adam Blackwell, ex Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos efectúa un análisis de los factores causales de la inseguridad en el marco de la pandemia global y presenta algunas oportunidades que podríamos aprovechar en esta lucha antiviral.

La profesora Celina B Realuyo, nos ofrece un análisis sobre los impactos en la economía, la seguridad y la delincuencia organizada transnacional en el continente americano, ocasionados por los daños de la pandemia, brindando su perspectiva del futuro y algunas recomendaciones para que los Estados Unidos de América puedan mitigar los efectos del COVID-19, en su esfuerzo para continuar siendo el “aliado predilecto” en la región.

El profesor Marcos Pablo Moloeznik en su artículo sobre gobernabilidad y seguridad en tiempos de pandemia, nos presenta las principales consecuencias del COVID-19 vinculadas con la gobernabilidad y la seguridad, tratando de determinar si el escenario se ajusta a la seguridad ciudadana o a la seguridad nacional.

Por su lado, el Teniente General de Infantería de Marina Francisco de Paula Bisbal Pons nos brinda algunas lecciones aprendidas en la actuación de las Fuerzas Armadas de España ante el COVID-19. Su participación nos permite destacar que ese país consideró claramente en su Estrategia de Seguridad Nacional publicada en 2017, que las pandemias constituyen una amenaza a su seguridad nacional y que además distingue que, a pesar de existir una amplitud de tareas para la seguridad de España en que se vincula a sus Fuerzas Armadas, esos otros roles no deben ir en detrimento de su misión principal: la Defensa.



Adicionalmente, dejando de enfocarnos en el coronavirus, incluimos en esta edición un artículo formulado por el Dr. Yuri Chessman Olaechea quien, además de haber sido uno de nuestros destacados expositores en la III CASEDE, nos brinda su apreciación sobre un tema que, coincidentemente, ha tomado relieve en las noticias nacionales: la migración, enfatizando la necesidad de vincular la gestión migratoria con la seguridad y desarrollo nacional.

Por último, presentamos la perspectiva del Dr. Roberto Pereyra Bordón, respecto a las variables de inseguridad hemisférica que se han visto agravadas por la pandemia, así como el rol efectivo que deben tener las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad moderna latinoamericana, a partir de la experiencia obtenida en lucha contra el COVID-19.

Al presentar esta novena edición, el CAEN-EPG manifiesta su férrea voluntad de seguir fomentando el desarrollo de capacidades y exponiendo ideas en provecho de la seguridad nacional, particularmente en sus tres líneas de investigación: seguridad, desarrollo y defensa; y con este propósito, desarrollaremos esfuerzos para que nuestras revistas cuenten no solo con la mejor contribución de los miembros de nuestra comunidad académica, así como con el concurso de los integrantes de nuestra sociedad, porque creemos firmemente que todos los peruanos podemos y debemos seguir aportando con análisis y propuestas de todo aquello que sea en provecho de nuestra querida patria, el Perú.



LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN UN MARCO DE PANDEMIA GLOBAL

Adam Blackwell¹

¹ Embajador canadiense ex Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos



La noción que la seguridad ciudadana es afectada por múltiples amenazas, más allá del exclusivo delito llevó, como se sabe, a que los Estados miembros de la Organización Estados Americanos (OEA) emitan, en octubre de 2003, una “Declaración Sobre Seguridad en las Américas”. Se trató, en ese momento, de una buena intención, pero no de una buena definición. La intención estaba orientada claramente por el sentimiento de inseguridad que, de acuerdo con la mayoría de las encuestas continentales como Latinobarómetro y LAPOP, estaban presentes entre los ciudadanos de nuestros países. ¡Y todavía este sentimiento no ha cambiado!

Y si bien la definición de objetivos que encerraba la declaración no era del todo precisa, dejaba en claro la preocupación de los Estados por atender otras amenazas, aquellas que se definieron como “no tradicionales” a la seguridad de sus ciudadanos. Entre esas amenazas no tradicionales se mencionaban los desastres naturales, ataques al ciberespacio y las pandemias, como la que ahora afecta a los Estados de las Américas y al resto del mundo.

Para dar seguimiento a esta Declaración, a finales de 2005 el recién elegido secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional dentro de la Organización.

Cuando me convertí en el segundo Secretario de Seguridad Multidimensional en 2009, la OEA estaba todavía tratando de definir el concepto dentro de sus propias estructuras. Sobraban cuerpos políticos bien conocidos, como el Comité Interamericana para el abuso del control de drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE), la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Comisión de Seguridad Hemisférica y por su puesto las Reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública (MISPA). Lo que no había, era una relación integral entre estos cuerpos y, más importante aún, un marco operativo que se pudiera compartir con los estados miembros.

Parte de mi tarea fue desarrollar una visualización de lo que representaba seguridad multidimensional. El primer paso fue la articulación de una ecuación de la inseguridad, basada en un análisis de factores de riesgos que permitiera articular respuestas integrales de protección y una visión hacia el futuro.

Logré identificar tres factores causales de la inseguridad, que pueden ser representados por:

- 1) Vulnerabilidades sociales,
- 2) Fragilidades estatales e institucionales, y
- 3) Detonadores contextuales (como puede ser el caso de una pandemia).

Trataré de explicar brevemente cada uno de estos factores.



Vulnerabilidades sociales

Las vulnerabilidades sociales son problemas que afectan a las sociedades de manera desfavorable y desigual, creando desafíos para los ciudadanos en general y para los jóvenes y las mujeres en particular. Su presencia en un área hace que la misma sea más susceptible a las enfermedades, a la delincuencia y la violencia. Las tendencias de aumento de la violencia y la criminalidad se relacionan intrínsecamente con factores socioeconómicos.

Existen numerosos ejemplos de vulnerabilidades sociales, muchas de ellas interconectadas, y cada una con efectos sobre varios aspectos de la sociedad y la vida de las personas. Entre otras, estas incluyen la pobreza, la informalidad laboral, la exclusión social, la falta de acceso a servicios salud, la desigualdad de género, el subempleo, la existencia de grupos de población joven desconectada socialmente, la falta de identidad y sistemas de educación débiles.

Fragilidades estatales e institucionales

Este es, en mi opinión, el factor más importante entre las causales de la inseguridad. Las fragilidades estatales e institucionales se expresan en servicios e instituciones del Estado ineficaces y fragmentadas. Y también, en un débil apoyo proporcionado por los mecanismos multilaterales como la OEA o la Organización Mundial de la Salud (OMS), por otros gobiernos, por las comunidades, por las ONG y aún por el sector privado. Estos servicios y mecanismos de apoyo débiles o inexistentes complementan y exacerban las vulnerabilidades sociales puesto que los individuos y las sociedades que viven al margen, al contar con poca o ninguna ayuda tienen poca o ninguna oportunidad de escapar a su condición original.

Las fragilidades institucionales no solo representan servicios disfuncionales y ausentes, sino también la falta de un sistema interconectado de infraestructura estatal entre dichos servicios. A esto lo llamo un “ecosistema de seguridad”. Para ayudar a los Estados con la construcción y planificación de un sistema de seguridad, hemos desarrollado un diagnóstico de seguridad, iniciando con un mapeo para determinar cuáles son las instituciones que forman parte de la seguridad multidimensional y enseguida evaluando cómo funcionan las partes y, más importante, las interconexiones entre las partes. Uno de los hallazgos más consistentes dentro de nuestro diagnóstico fue que los Estados, en nuestra región, trabajan de forma vertical, y que existe muy poca coordinación horizontal. Esta falta de coordinación se extiende a otros niveles de gobierno y, por supuesto, a otros actores importantes como el sector privado, las ONG, la comunidad religiosa y las comunidades en general.

¿Adónde pueden acudir las comunidades si no pueden depender del Estado y de otras instituciones para obtener seguridad, educación, servicios de salud y oportunidades de empleo? Con frecuencia se tornan hacia alternativas ilegales o ilegítimas.



Detonadores contextuales

Los detonadores contextuales o aceleradores son elementos específicos, cuya presencia “acelera” o “detona” la inseguridad en un ámbito en el que la vulnerabilidad social y/o la fragilidad institucional ya están presentes. Algunos aceleradores son: la existencia de pandillas, la presencia de armas de fuego, el consumo de drogas y alcohol e inclusive la presencia de economía ilegal. Y también los desastres nacionales, las recesiones económicas y, las pandemias. La suma de estos tres factores da como resultado una situación de inseguridad ciudadana. Y, atención, basta la presencia de uno de ellos para que esa inseguridad se manifieste, la agregación de uno o de los otros dos factores, sólo incrementará la probabilidad de tal inseguridad. El incremento en el tiempo de alguno o de todos ellos también aumentará la inseguridad y su disminución actuará en sentido contrario, reduciendo ese riesgo.

La aplicación de esta sencilla ecuación permite actuar preventivamente en contra de la inseguridad, identificando la presencia o ausencia de estos factores en áreas geográficas específicas, orientando hacia ellas las capacidades de prevención y control del Estado y los esfuerzos de organización social de la propia comunidad. Veamos ahora cómo es posible aplicar esta ecuación de inseguridad en los tiempos del COVID-19. Comienzo por decir lo más simple y algo que probablemente todos saben: en medio del caos creado por la pandemia y las diversas respuestas políticas diseñadas para contener su propagación, el oportunismo tanto de delincuentes individuales como de redes de crimen organizado y organizaciones terroristas internacionales está explotando nuevas vulnerabilidades. En mi trabajo actual, documentando y analizando los incidentes y tendencias de terrorismo global para el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, he llegado a la conclusión que los números más altos de incidentes de terrorismo, violencia y conflicto de los últimos diez años seguirán incrementándose. En 2019 hubo 8,200 incidentes de terrorismo mundial y en 2020 se habrían superado los 11 mil.

Otros delitos, relacionados más directamente con la pandemia, tratan de equipos de protección personal y medicamentos falsificados, lo que escasea en muchos países debido a las diversas combinaciones de mala preparación y restricciones al comercio. Algunos ejemplos: a principios de marzo de 2020, más de 34 millones de máscaras quirúrgicas falsificadas fueron incautadas por las autoridades policiales como parte de la Operación Pangea. La operación “*Stolen promise*” investigó y se apoderó de los envíos de artículos relacionados con el COVID-19 “mal etiquetados, fraudulentos, no autorizados o prohibidos”. Se están llevando a cabo ataques cibernéticos contra hospitales sobrecargados e instalaciones médicas, con el objetivo de recopilar datos valiosos de los pacientes, incluidos los registros financieros. Recién IBM anunció que grupos criminales estaban tratando de infiltrar la cadena de suministro de las vacunas. Interpol también lanzó una alerta naranja sobre el riesgo respecto a actores ilícitos que estaban falsificando equipos médico incluyendo vacunas. Algo que debe preocupar a gobiernos y empresas es la cantidad de gente trabajando en sus domicilios, con información sensible. Y se está intensificando la explotación de los niños y las mujeres vulnerables, a través de la trata de personas. Mientras la otra pandemia, el abuso de opioides, está casi olvidado.



Como es conocido, el comercio ilícito es multifacético; y si bien la falsificación encabeza la lista, el tráfico de drogas, el tráfico de personas y la vida silvestre han contribuido a la creciente economía ilícita en los años previos a la pandemia. Una estimación de la OCDE y de la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE (EUIPO), sitúa la cuota de valor de los productos falsificados y pirateados en el 3,3 por ciento del comercio mundial, es decir, 509 mil millones de dólares.

¿Por qué este incremento delictual y por consiguiente de la inseguridad?

Según el último informe del centro John Hopkins, que está colectando datos globales sobre el impacto de casos y niveles de mortalidad de la pandemia, lamentablemente 7 países de los estados miembros de la OEA (incluyendo EE. UU.) están en el listado de los 10 países con tasas más altas de mortalidad por 100 mil habitantes, lo cual me recuerda similares listados que agrupaban los 10 países con más altas tasas de homicidios por 100 mil habitantes, que también incluía 7 países de la OEA. Esto no sorprende porque, si bien la crisis afecta a todo el mundo, lo hace de formas diferentes en cada país, dependiendo de las características de la ecuación de inseguridad en cada uno de ellos. Y nuestros países, en general, tienden a dar malos resultados cuando se analiza esta ecuación en cada uno de ellos.

Veamos por qué:

- 1) La pandemia resaltó las inequidades que tenemos en nuestras sociedades. Inequidad en acceso a servicios de salud: no todos tienen un servicio médico, y muchos de los que tenían algún servicio de esa naturaleza por intermedio de su empleo han perdido ambos: empleo y servicio de salud. La tasa de desempleo, en la mayoría de nuestros países, es la más alta de los últimos años y en algunos de ellos la más alta desde los años 30. No todos tienen la ventaja de trabajar desde su casa y educar a sus hijos a distancia; los más afectados por la pandemia son los que trabajan en servicios, en la construcción o en la economía informal: ellos no pueden trabajar en casa. Todo esto amplía la brecha de desigualdad.
- 2) Existe un condicionamiento cultural e institucional, que lleva a que parte de la sociedad no quiera respetar las normas para proteger a todos, como un bien común. En algunos países, como Estados Unidos, llevar o no llevar un tapabocas ha llegado a considerarse una declaración política.
- 3) Desinformación o *fake news* saliendo de todas partes y sobre todo de redes sociales.
- 4) Aumento de la tasa de homicidios y la violencia.
- 5) No existe una estrategia nacional que unifique las capacidades de todos los niveles de gobierno -federal, estatal, municipal- con otros sectores como la sociedad civil y empresariado, para crear un “ecosistema” de protección contra la pandemia y su impacto económico y social.
- 6) Muchos de nuestros países han caído en una recesión económica y, en consecuencia, los recursos escasean. Por ello es necesario utilizar lo que se tiene disponible, en la forma más eficiente posible.
- 7) Hasta ahora tampoco existe una estrategia mundial relativa a la forma en que los estados van a compartir información y datos, la compra de productos de protección y farmacéuticos, y asegurar que la vacuna sea para todos, no únicamente para los que pueden pagar.



En resumen, la aplicación de nuestra ecuación de inseguridad nos lleva inevitablemente a concluir que la pandemia ha significado un acelerador de la situación de inseguridad y que, en nuestra región, esta inseguridad ha aumentado en el marco de la pandemia. Este acelerador no sólo ha actuado directamente sobre la inseguridad al desarrollar oportunidades para la comisión de delitos antiguos y nuevos, sino que también ha agudizado la presencia de vulnerabilidades sociales y ha puesto de manifiesto la fragilidad institucional de nuestros países.

Como casi siempre, lamentablemente, estamos llegando atrasados a este fenómeno, pero ello no significa que no podamos actuar. El COVID-19 dejará, sin duda, enormes secuelas de su paso por nuestro continente, pero será también el momento de reconocer nuestras debilidades en cada uno de los tres factores de la ecuación de la inseguridad y, en la medida de nuestras posibilidades, actuar sobre ellos.

Y, como soy optimista, desde ahora veo oportunidades...

- Quizás la pandemia es el empuje necesario para que los Estados implementen un verdadero ecosistema de seguridad multidimensional. No podrá considerarse exitosa una salida de esta crisis, si ella no incluye una repuesta estratégica, integral, con un liderazgo fuerte de profesionales guiados por la ciencia.
- Cualquier plan nacional va a necesitar la cooperación de todas las instituciones del estado, incluso las FFAA. La logística para la vacuna será un reto nacional. Es una formidable oportunidad para fortalecer nuestras capacidades institucionales.
- También será una oportunidad para que los Estados otorguen más autoridad a instituciones multilaterales como la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la búsqueda y suministro organizado de vacunas. El Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (COVAX) es un esfuerzo de la OMS y de la Alianza Gavi para las Vacunas (GAVI) para asegurar la distribución global equitativa de una vacuna, pero PFIZER, que va más avanzada, no es parte de COVAX.
- También es una oportunidad para que los Estados, el sector empresarial y la comunidad internacional, hagan un esfuerzo total contra la falsificación de productos, tanto Equipos de protección personal (PPE), como medicamentos y vacunas.

En un libro que publiqué en 2016, utilicé el subtítulo “la seguridad sin respuestas fáciles”. Bueno, estamos en una coyuntura en la cual nada es fácil, pero no podemos renunciar a la responsabilidad de tomar acción. Es claro que, para mitigar el impacto de la pandemia en la vida social, económica, y desde luego en la inseguridad, habrá que resolver primero la pandemia, ello significa que nos imponemos la tarea. Depende sólo de nosotros.



EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA ECONOMÍA, LA SEGURIDAD Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN LAS AMÉRICAS

Dra. Celina B. Realuyo²

²Celina B. Realuyo es profesora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry en la Universidad Nacional de Defensa en Washington, DC.



Introducción

América Latina y el Caribe se han visto gravemente afectados por la pandemia del COVID-19, convirtiéndose en el nuevo epicentro del mundo, con 8.430.031 casos confirmados y 317.997 muertes hasta el 17 de septiembre de 2020, según el Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas (CSSE, por sus siglas en inglés) de la Universidad Johns Hopkins. Líderes latinoamericanos como el presidente de México, López Obrador; de Brasil, Jair Bolsonaro; la presidenta interina de Bolivia, Jeanine Añez; el presidente de Guatemala, Alejandro Giammattei; y el presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, han dado positivo para COVID-19.

El COVID-19 seguirá impactando perjudicialmente en la salud, la economía, los presupuestos y la seguridad de la región. Antes de la pandemia, América Latina y el Caribe ya se enfrentaban a un crecimiento lento, endeudamiento, desigualdad, atención a la salud insuficiente, corrupción, delincuencia organizada transnacional, crisis migratorias y protestas sociales. Los gobiernos se verán en dificultades para prestar y financiar los servicios necesarios para la recuperación médica y socioeconómica de la pandemia y mientras tanto, las organizaciones criminales transnacionales aprovecharán la preocupación de los gobiernos por el COVID-19, para diversificar y expandir sus actividades, lo que probablemente se traducirá en más violencia, inestabilidad y desafíos a la gobernabilidad en las Américas. En estas circunstancias, Estados Unidos procurará incrementar los esfuerzos para ayudar a sus vecinos a promover la salud, la prosperidad y la seguridad en el hemisferio durante la pandemia y después de ella.

Impacto en la prosperidad económica

La pandemia del COVID-19 ha devastado las economías de América Latina y el Caribe con el colapso de la demanda y la oferta de los consumidores, el desplome de los precios del petróleo, la reducción de las remesas, las cuarentenas y las prohibiciones de viaje. La región depende en gran medida del comercio mundial, las exportaciones de productos básicos y el turismo; todos estos sectores se han visto paralizados por el COVID-19. El 26 de junio de 2020, el Fondo Monetario Internacional previó que la economía de América Latina y el Caribe se contraería un 9,4%, con una caída del PIB de Brasil del -9,1%, de México del -10,5% y de Argentina del -9,9%.³ El FMI también predijo que la región probablemente no vería “crecimiento” en la década de 2015 a 2025.⁴

³ IMF Outlook for Latin America and the Caribbean: An Intensifying Pandemic [Perspectivas del FMI para América Latina y el Caribe: Una pandemia que se intensifica], 26 de junio de 2020, <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/>

⁴ Reuters, IMF sees 'lost decade' of no growth in Latin America due to pandemic, [FMI ve “década perdida” sin crecimiento en América Latina debido a la pandemia], 16 de abril de 2020, <https://www.reuters.com/article/us-imf-worldbank-latam/imf-sees-lost-decade-of-no-growth-in-latin-america-due-to-pandemic-idUSKBN21Y3F1>



Con los países en confinamiento, las economías informales no están operando, dejando a grandes segmentos de la población desempleada y sin ingresos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que la economía informal en América Latina y el Caribe representa el 53% de la población ocupada.⁵ Según un informe de la ONU de julio de 2020, se espera que la pobreza aumente del 30,3% de la población de la región en 2019 al 37,2% en 2020, lo que representa un aumento de 45 millones de personas (hasta alcanzar un total de 230 millones de personas). Según el Banco Mundial el 22 de abril de 2020, se estima que los flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe disminuirán considerablemente en un 19,3% debido a la crisis económica por el COVID-19.⁶ Las remesas representan una parte significativa del producto interno bruto de muchos países. En Nicaragua y Guatemala, representan alrededor del 12%, y en el Salvador y Honduras, alrededor del 20% del PIB. México recibe el mayor número de remesas en la región, con cerca de \$36 mil millones en 2018, un 11% más que el año anterior.⁷

La devastación económica por el COVID-19 se ha visto agravada por el desplome de los precios del petróleo a mínimos históricos. La producción de petróleo es un generador de ingresos clave para países como Venezuela, México, Ecuador y Brasil. Venezuela está vendiendo su petróleo alrededor de 10 dólares por barril y pierde dinero por cada barril que vende. Las compañías petroleras nacionales latinoamericanas retrasarán o pospondrán nuevos proyectos o exploraciones y se centrarán, en cambio, en reducir los costos y en mantener la explotación de los yacimientos existentes durante el mayor tiempo posible. Sin embargo, con el exceso de oferta de petróleo en todo el mundo y la demanda de energía paralizada por el COVID-19, estas acciones pueden no ser suficientes. La reducción considerable de los ingresos de las compañías petroleras nacionales obligará a los gobiernos a considerar medidas drásticas de mitigación fiscal, social y monetaria.⁸

⁵ Paz Gómez, “How to Tackle Latin America’s Informal Economy,” [Cómo abordar la economía informal de América Latina], EconAmericas, 21 de marzo de 2019, <https://econamericas.com/2019/03/-tackle-latin-americas-informal-economy/>

⁶ El Banco Mundial, “World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History,” [El Banco Mundial predice el mayor descenso de las remesas en la historia reciente], 2020 de abril de 22, Comunicado de prensa, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>

⁷ Carmen Sesin, “As Latinos lose jobs, remittances to their relatives in Latin America dry up,” [A medida que los latinos pierden empleos, las remesas a sus familiares en América Latina se agotan], NBC News, 20 de abril de 2020, <https://www.nbcnews.com/news/latino/latinos-lose-jobs-remittances-their-relatives-latin-america-dry-n1180546>

⁸ Carlos Sucre, Paola Carvajal, “An Illness in the Oil Market: the price crash and its impact in Latin America and the Caribbean,” [Enfermedad en el mercado petrolero: El desplome de precios y su impacto en América Latina y el Caribe], Banco Interamericano de Desarrollo, 14 de abril de 2020, <https://blogs.iadb.org/energia/en/an-illness-in-the-oil-market-the-price-crash-and-its-impact-in-latin-america-and-the-caribbean/>



Estas desalentadoras predicciones económicas para América Latina y el Caribe pondrán a prueba la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Las economías regionales ya se enfrentaban a dificultades fiscales y financieras antes de la pandemia. Se necesitará un gasto gubernamental significativo a través de programas de estímulo, red de seguridad social y desempleo para satisfacer las demandas de salud, sociales y económicas de la población después de la pandemia.

Impacto en las fuerzas militares y de seguridad

Las fuerzas de seguridad, que incluyen al Ejército, la Policía y la Guardia Nacional, se han desplegado por toda América Latina y el Caribe para mantener el orden público, hacer cumplir las “políticas de permanencia en casa” y ayudar a los afectados por el COVID-19. Argentina, Perú, Colombia, Chile, República Dominicana y muchas de las naciones centroamericanas han adoptado una postura agresiva de distanciamiento social. El gobierno peruano declaró una emergencia nacional en todo el país, desplegando soldados en Lima y otras ciudades importantes para hacer cumplir los toques de queda y prevenir el saqueo de supermercados y centros comerciales.⁹ Sin embargo, Brasil y México fueron mucho más lentos en la adopción de medidas para frenar el virus y tienen el mayor número de casos confirmados y de muertes por COVID-19 en la región.

Los líderes políticos de la región llevan mucho tiempo asignando nuevas misiones a los militares para que apoyen a los organismos civiles, ya que las Fuerzas Armadas poseen vastos recursos, personal capacitado y capacidades de planificación, logística y seguridad. Ellas ya prestaban asistencia y ayuda humanitaria de primera necesidad en caso de terremotos, huracanes, derrumbes de tierra e incendios. Además, las Fuerzas Armadas han asumido responsabilidades policiales y de seguridad fronteriza para combatir la delincuencia organizada transnacional y la creciente violencia en México y Colombia. El año pasado, las manifestaciones ciudadanas en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú llenaron las calles para protestar por una serie de problemas, y estuvieron dirigidas a los líderes corruptos y a la promesa fallida de la democracia electoral; aunque como resultado de la aglomeración han ocasionado el incremento de infectados.

Los manifestantes ganaron un importante terreno al detener los planes de austeridad en Ecuador, al destituir a Evo Morales y exigir elecciones transparentes en Bolivia, y al conseguir un referéndum para una nueva constitución en Chile. Sin embargo, las intervenciones militares y policiales resultaron en una dura represión que dejó cientos de muertos, miles de heridos y personas detenidas.¹⁰

⁹ Alejandro Sánchez, Covid-19: Latin American military forces deployed to combat Coronavirus outbreak,” [Fuerzas militares latinoamericanas desplegadas para combatir el brote de Coronavirus], Janes, 18 de marzo de 2020, <https://www.janes.com/article/94949/covid-19-latin-american-military-forces-deployed-to-combat-coronavirus-outbreak>

¹⁰ Kristina Mani, “The Soldier Is Here to Defend You.” Latin America’s Militarized Response to COVID-19 [“El soldado está aquí para defenderte.” La respuesta militarizada de América Latina al COVID-19], World Politics Review, 21 de abril de 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses>



La respuesta a la pandemia del COVID-19 es sólo la misión más reciente de las Fuerzas Armadas en la región. Además de mantener la ley y el orden, los militares están destinando su personal médico a apoyar al personal de la salud, entregando y distribuyendo suministros médicos críticos y reconfigurando los hospitales militares para hacer frente a la crisis sanitaria. Además, algunos gobiernos están utilizando los activos de ciberseguridad del Ejército y las tecnologías emergentes, como los drones, para proteger las infraestructuras críticas y vigilar y detectar los focos del COVID-19. En República Dominicana, el Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Ciberseguridad e Inteligencia del Ministerio de Defensa (C5i), está monitoreando el virus con sus sistemas de vigilancia y alerta temprana en el país.¹¹ El Ejército sigue siendo una de las instituciones en las que más confía la población de la región, pero los gobiernos deben asegurarse que sus nuevas misiones estén claramente definidas e incluyan el respeto a la privacidad, los derechos humanos y el Estado de derecho. Los presupuestos de defensa tras la pandemia, que actualmente constituyen sólo el 1,2% del PIB en América Latina y el Caribe según el Banco Mundial, se contraerán, ya que los gobiernos se verán obligados a desplazar el gasto para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia.

Impacto en las organizaciones criminales transnacionales

La pandemia del COVID-19 no sólo ha hecho estragos en la economía legítima, sino que también ha sacudido la economía ilícita en América Latina y el Caribe. Los confinamientos y el cierre de pasos fronterizos por el COVID-19 han interrumpido significativamente las lucrativas operaciones de las organizaciones criminales transnacionales (TCO, por sus siglas en inglés). La pandemia está afectando el abastecimiento, la producción, el transporte, la financiación, la distribución y los puntos de venta del tráfico de drogas, personas, armas y contrabando. Los cárteles mexicanos dependen en gran medida de las cadenas de suministro ilícitas de China para obtener los precursores químicos necesarios para la producción de fentanilo y metanfetaminas y para la falsificación de productos. Los cárteles y los grupos armados de América del Sur también dependen de los movimientos transfronterizos para el tráfico de drogas, oro ilícito y armas.¹² A medida que el COVID-19 va afectando a las actividades delictivas tradicionales, las TCO están empezando a adaptarse a la “nueva normalidad” diversificando sus líneas de negocio y operando a nivel local en lugar de mundial. La ciberdelincuencia, el fraude, la extorsión, la falsificación de material médico, el lavado de dinero virtual y la usura van en aumento. Las TCO también están aprovechando la pandemia para ganarse los corazones y las mentes de la población local, distribuyendo paquetes de atención y suministros médicos a las comunidades marginadas y desatendidas por el gobierno. Si los gobiernos desvían a las fuerzas de seguridad de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional para dar respuesta al COVID-19, corren el riesgo de permitir que los grupos criminales se hagan más poderosos e incluso proporcionen formas de gobierno alternativas en determinadas zonas.

¹¹ El Día, “en qué consiste el centro C5i, visto por el presidente Danilo Medina esta noche”, 16 de abril de 2020, <https://eldia.com.do/en-que-consiste-el-centro-c5i-visitado-por-el-presidente-danilo-medina-esta-noche/>

¹² Paul Angelo, “The Pandemic Could Bring Power to Latin America’s Criminal Gangs,” [La pandemia podría traer poder a las pandillas criminales de América Latina], *Foreign Affairs*, 21 de abril de 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-04-21/->



Transparencia Internacional advierte que existen graves riesgos de corrupción asociados a la respuesta a la pandemia en la región, concretamente, en el proceso de contratación pública. Los gobiernos deben adoptar medidas para reducir el riesgo de contratos ocultos, sobornos, desfalcos, sobrepagos, falta de competencia, colusión y otras formas de corrupción que harían menos eficaces las respuestas nacionales a la pandemia.¹³ Las organizaciones criminales transnacionales tratarán de aprovechar la inestabilidad y las dificultades causadas por la pandemia para ampliar sus actividades.

Perspectivas hacia el futuro y recomendaciones

La pandemia del COVID-19 producirá una crisis prolongada de salud, economía y seguridad en las Américas. A medida que los gobiernos se esfuercen por proporcionar y financiar servicios de recuperación críticos, se verán en dificultades para mantener la financiación de las fuerzas de seguridad que han asumido más misiones debido al COVID-19. Mientras tanto, las organizaciones criminales transnacionales se adaptarán y ampliarán sus actividades más allá de las actividades clásicas de tráfico ilícito. La fragmentación de los grupos criminales desembocará en conflictos y violencia entre ellos y contra las autoridades gubernamentales, ya que compiten por las áreas de operación y las nuevas líneas de negocio.

Para mitigar el impacto de la pandemia, Estados Unidos debe esforzarse por ser el “aliado predilecto” en la región, aprovechando todos los instrumentos del poder nacional. La ayuda exterior del Estado y de USAID puede atender las necesidades inmediatas de salud pública y de recuperación económica en la región. Los tratados de libre comercio y el aseguramiento de las cadenas de suministro regionales pueden contribuir al crecimiento económico.

La cooperación en materia de seguridad de los Estados Unidos debe ayudar a los aliados en las misiones tradicionales y en las relacionadas con la pandemia, así como a recalcar la importancia de los derechos humanos y el Estado de derecho. En estas circunstancias los Estados Unidos deben proteger los bienes comunes mundiales y contrarrestar los esfuerzos públicos y encubiertos de sus adversarios (China, Rusia, Cuba, Nicaragua, Venezuela) que buscan dañar o desplazarlos de la región, mediante sus campañas políticas, militares, económicas, cibernéticas y de desinformación. Mientras el mundo intenta resurgir de la pandemia del COVID-19, los Estados Unidos deben intensificar sus esfuerzos para promover la seguridad y la prosperidad en América Latina y el Caribe en esta coyuntura sumamente crítica.

¹³ Transparencia Internacional, “Corruption Could Cost Lives in Latin America’s Response to the Coronavirus,” [La corrupción podría costar vidas en la respuesta de América Latina al Coronavirus], 31 de marzo de 2020



PANDEMIAS Y SEGURIDAD NACIONAL: ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ESPAÑA ANTE EL COVID-19

Tte. Gral. Francisco de Paula Bisbal Pons¹⁴

¹⁴ Teniente General de Infantería de Marina. Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) de España



La pandemia COVID-19 ha puesto de manifiesto la aparente fragilidad de los estados ante una amenaza caracterizada por su alcance global y dificultad de previsión. Además, hemos comprobado que, una vez expandida, parece imposible de controlar. El presente artículo aborda alguno de los aspectos mencionados y expone, a grandes rasgos, algunas de las carencias evidenciadas en la prevención y el establecimiento de mecanismos de alerta en el sistema de Seguridad Nacional, así como alguna de las lecciones identificadas tras la utilización de las Fuerzas Armadas españolas en la gestión de la crisis sanitaria.

El efecto paralizante de la sorpresa, los efectos de la indiferencia y la necesidad de políticas públicas

Hemos mencionado anteriormente la aparente fragilidad de los estados ante las pandemias, entendiendo éstas como amenazas a su Seguridad Nacional difusas e imprevisibles. Como estamos comprobando, sus consecuencias no se circunscriben al ámbito sanitario; ya que, además de provocar una elevada mortandad entre la población, también generan miedo, pobreza, inestabilidad y desconfianza en los gobiernos, siendo caldo de cultivo perfecto para ser explotado por posibles actores hostiles. Europa en general y España en particular, no han sido una excepción. España, en concreto, viene sufriendo una severa pérdida de vidas humanas y se enfrenta a una difícil recuperación en todos los órdenes: político, social y económico. Sabemos que hemos fallado en la prevención ante el COVID-19, y eso nos ha forzado a responder a la pandemia de una manera rápida y con ciertas dosis de improvisación para ser capaces de proteger a la población. Pero habría que preguntarse: ¿Por qué nos ha sorprendido esta pandemia? y ¿por qué ha sucedido esto a una mayoría de naciones?

Desde luego, el COVID-19 ha representado una sorpresa a nivel mundial. Ninguna nación fue capaz de establecer medidas de prevención, y también estamos viendo que no somos capaces de dar una adecuada respuesta. Sin embargo, las pandemias similares al COVID-19 constituían un riesgo que ya había sido anticipado.

Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁵ como los propios departamentos de Seguridad Nacional de diversos países –España, por ejemplo–, ya habían identificado las epidemias y pandemias como una amenaza y la habían reflejado como un motivo de preocupación. Prueba de ello es que la propia Estrategia de Seguridad Nacional española de 2017¹⁶, incluía las pandemias entre las posibles amenazas a nuestra seguridad. En el mencionado documento, la citada amenaza se reconocía de forma genérica, pero no llevó aparejado el desarrollo de una estrategia específica para hacerle frente. ¿Qué ha hecho entonces que, en general, no se haya dedicado suficiente atención a esta cuestión? Digamos que al menos existen dos factores que podrían haber influido en que las naciones no hayan identificado adecuadamente la situación y actuado con la debida anticipación:

¹⁵ La OMS había advertido en 2018 sobre la necesidad de tomar acciones a nivel mundial para estar preparados frente a lo que organización denominó “Enfermedad X”; una posible enfermedad provocada por un virus o bacteria que podría comprometer la vida de las personas e incluso desestabilizar la economía mundial. También existía preocupación en el ámbito científico por el incremento del número de brotes epidémicos en los últimos veinte años, triplicándose desde 1980.

¹⁶ DSN. Estrategia de Seguridad Nacional 2017. <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>



Primero, que la percepción que se puede tener de este riesgo en particular es muy difusa, ya que no existe certeza en determinar dónde y cuándo aparecerá un posible brote y mucho menos su repercusión a nivel mundial. A ello podemos añadir que las medidas de prevención y la inmovilización de un gran número de recursos implican un gasto, todo ello para hacer frente a una amenaza que, en principio, se percibe lejana e improbable. Segundo, el relativo éxito obtenido en la gestión de casos recientes de aparición de brotes epidémicos, como los de ébola, el SARS o el zika, podría haber reforzado la idea de que se estaba haciendo lo suficiente y que estábamos seguros, aunque ahora seamos conscientes que éstos eran de mucha menor entidad y, por tanto, de mucha mayor facilidad de contención. A los factores ya mencionados, se añade el hecho de la pandemia COVID-19, por su propia naturaleza, se ha expandido de una forma extraordinariamente rápida y, por tanto, esto ha causado que su impacto haya sido de primer orden. Entre los aspectos que han provocado esto están:

Por un lado, el virus COVID-19 es extraordinariamente contagioso pero presenta una muy baja mortalidad (se contagia antes que el sujeto llegue a fallecer, incluso sin que éste tenga síntomas), lo que ha facilitado su propagación. Por otro lado, y a diferencia de otros virus recientes, éste se ha originado en un país con un elevado grado de interconexión con el resto del mundo. No olvidemos que China vive un momento de pujanza mundial y es considerada en la mayoría de foros internacionales como la segunda potencia mundial. De ahí que, a pesar de las alertas emitidas por la OMS y de conocer la magnitud de la respuesta que estaba dando China a comienzos de 2020 al brote del nuevo coronavirus, la mayoría de países actuaron como meros espectadores ante un hecho que estaba sucediendo a miles de kilómetros de distancia. Uno de los posibles errores fue comparar este caso con el del virus SARS en 2003, que afectó a algo más de 8.000 personas y originó 774 víctimas mortales en todo el mundo. El hecho que la pandemia se haya generado en China ha tenido un efecto colateral de gran impacto, sobre todo para el mundo occidental. China es el principal proveedor mundial de productos manufacturados y la pandemia allí ha supuesto la paralización —al menos de forma temporal— de los suministros, lo cual ha afectado al funcionamiento de muchos sistemas productivos a nivel global. Ello, además, ha puesto de manifiesto la gran vulnerabilidad que conlleva depender del suministro exterior de ciertos productos que, en el caso de esta crisis han resultado ser de carácter estratégico, como los respiradores, mascarillas, equipos de protección, etc. Lejos de fomentar la cooperación internacional ello provocó una competencia por los recursos y la adopción de medidas proteccionistas adoptada por algunos estados, alejadas de una acción concertada. No obstante, pasados los momentos iniciales, sí podríamos afirmar que ha existido cierta cooperación.¹⁷

¹⁷ Por citar un ejemplo, dentro de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), “dado que la OTAN no dispone de existencias propias de suministros médicos —que corresponden a las naciones— se coordinaron las peticiones y ofertas de ayuda de forma rápida, poniendo en contacto a proveedores y solicitantes. Cinco aliados y cinco socios solicitaron entonces apoyo: Ucrania, España, Montenegro, Italia, Albania, Norte de Macedonia, Moldavia, Bosnia y Herzegovina, Georgia y Colombia” (REAL INSTITUTO ELCANO. 2020). Así, “la República Checa y Turquía enviaron ayuda a España e Italia; Alemania envió ventiladores a España y trasladó a sus hospitales a pacientes italianos y franceses; doctores polacos y albaneses volaron en apoyo de sus colegas italianos; la República Checa, Eslovaquia y Rumanía importaron suministros de China y Corea del Sur; y EEUU envió suministros médicos a los hospitales del norte de Italia, país que ha recibido también ayuda de Polonia. La NATO Support and Procurement Agency (NSPA), que gestiona el programa SALIS, dio apoyo logístico a Luxemburgo —país que a su vez envió ayuda a España— para incrementar su capacidad hospitalaria con hospitales de campaña, y en Italia cooperó con una start-up local para disponer de impresoras 3D que produzcan respiradores y mascarillas” (REAL INSTITUTO ELCANO. 2020). https://www.transparency.org/news/feature/corruption_could_cost_lives_in_latam_response_to_the_coronavirus



El COVID-19 ha obligado a restringir el movimiento regulado de personas, medida cuya ejecución es de una gran dificultad, al estar forzados a coordinar las distintas restricciones nacionales, cada una de ellas basadas en las situaciones sanitarias y normativa locales. A la ineficacia en la implementación de estas medidas hay que añadir el riesgo adicional que suponen las migraciones irregulares que, como es fácil imaginar, son mucho más difíciles de controlar en una situación de estado de alarma, como la vivida durante la pandemia.

Lo cierto es que, en lo que se refiere a la prevención, el COVID-19 ha venido a confirmar que la práctica habitual de destinar fondos para evitar la aparición y propagación de brotes epidémicos en los países menos desarrollados ya no es suficiente. Ahora parece bastante evidente que cada país tendrá que profundizar su propio análisis de riesgo y desarrollar políticas públicas nacionales que aumenten su capacidad de prevención, respuesta y resiliencia.

También parece haber quedado demostrado que las consecuencias del COVID-19 han sido muy distintas dependiendo de la idiosincrasia de cada Estado. La posición económica, los aspectos culturales, el nivel de tecnología, la fortaleza de los sistemas de salud e incluso el sistema político, son algunos de los factores que han marcado la diferencia a la hora de prevenir la propagación del virus y proteger a la población.

Caso de España. Utilización de las Fuerzas Armadas (FAS) ante el COVID-19

Al igual que otras naciones, España se vio sorprendida por el virus y la prevención falló. La carencia de una reserva estratégica suficiente de medios de protección y de material sanitario crítico (respiradores, por ejemplo) unido al rápido aumento del número de casos, llevó aparejado el colapso de la red de asistencia sanitaria. Determinados servicios, que en condiciones normales están garantizados, como las unidades de cuidados intensivos (UCI) o los servicios funerarios, se vieron desbordados por el número de casos y la falta de medios; lo cual aconsejó movilizar las Fuerzas Armadas (FAS) en apoyo de los servicios públicos, para contribuir a reforzar la seguridad de la población. Lógicamente, el modelo español responde a nuestro marco normativo, cultura, recursos y a nuestras propias FAS. No se pretende, por tanto, afirmar que sea un modelo válido para otros países, pero de algún modo puede ser un ejemplo de flexibilidad y adaptación a la evolución de las circunstancias y un modelo de gestión que sirva de referencia.

En el caso de España la colaboración entre las FAS y otras administraciones está perfectamente recogida en la normativa de Defensa. La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, contempla que una de las misiones de las Fuerzas Armadas es, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Por tanto, el empleo de las FAS en apoyo y en cooperación con otras administraciones queda normativa y legalmente bien amparado.



Esto, además, ha quedado plasmado en las Directivas de Defensa Nacional y de Política de Defensa de 2020¹⁸, aprobadas recientemente durante la pandemia. Estos documentos marcan como objetivos de la política de Defensa en España, “la consolidación de los mecanismos de colaboración con el conjunto de las Administraciones Públicas, especialmente con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio del Interior, y específicamente con los Sistemas Nacionales de Protección Civil y de Sanidad Pública”. Con independencia de lo anterior, España es un país con un alto grado de descentralización en la administración del Estado y, el planeamiento y gestión de servicios públicos básicos, como la salud, está normalmente delegado en las diecisiete Comunidades Autónomas (hay además dos ciudades autónomas en el Norte de África, Ceuta y Melilla). Ello hace que, dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate, las capacidades de actuación y los procedimientos de las administraciones puedan ser muy diferentes. A pesar de tratarse, en origen, de una crisis sanitaria, dado su alcance e implicaciones para la Seguridad Nacional, no es de extrañar que desde el comienzo de la crisis del COVID-19 el Ministerio de Defensa fuera uno de los implicados, al existir en España un concepto integral de seguridad.

La declaración del estado de alarma en España, se realizó el 14 de marzo, lanzándose al día siguiente la Operación BALMIS¹⁹, que materializó la contribución militar a la gestión de la crisis. La operación BALMIS se llevó a cabo durante los 98 días que duró el primer estado de alarma y requirió la preparación de un plan de operaciones deliberado, OPLAN BALMIS, que desarrolló un modelo de apoyo coherente con la opción de respuesta militar seleccionada por el Gobierno. Básicamente la operación buscaba proteger a la población, de modo que las FAS apoyaran la acción del Estado allí donde no llegaban otras administraciones; en palabras de la Ministra de Defensa (en su discurso al dirigirse al personal participante al concluir la operación): “Habéis estado allí donde ha sido necesario”.

Lo cierto es que esta operación ha demostrado la versatilidad, flexibilidad y capacidad de respuesta de las FAS, en funciones que no constituyen su área habitual de desempeño. Los ámbitos de actuación de la fuerza durante la operación fueron:

- Apoyo a la seguridad: con presencia en calles y puntos críticos; refuerzo en las fronteras y vigilancia en centrales nucleares, por citar tres ejemplos.
- Apoyo logístico: que incluyó el transporte terrestre y aéreo; el traslado de enfermos y fallecidos y la recepción y distribución de material sanitario.
- Desinfección de instalaciones: como centros sanitarios y residencias de ancianos; aeropuertos, puertos y estaciones de ferrocarril; centros penitenciarios; instalaciones de la Administración; vías públicas, comercios, etc...
- Apoyo de instalaciones: provisión de hospitales de campaña, zonas de triaje, campamentos para personas sin hogar y recogida y distribución de banco de alimentos.
- Medios y personal sanitario militar: disposición de hospitales militares de Madrid y Zaragoza; Centro Militar de Farmacia; Centro Militar de Veterinaria y la Unidad de Psicología de la IGESAN (MINISDEF.2020).

¹⁸ Como se enuncia en la Directiva de Defensa Nacional: “Ya no existen problemas exclusivos de la Defensa, pero la Defensa forma parte de la solución a cualquier problema de seguridad”

¹⁹ Esta operación recibió su nombre en homenaje al médico militar D. Francisco Javier Balmis, impulsor de la expedición filantrópica que llevó la vacuna de la viruela a los territorios de América y Filipinas a comienzos del siglo XIX.



Por proporcionar algunas cifras, durante la operación, se han movilizado 188,713 militares²⁰ y se han realizado 20,000 intervenciones en 2,300 ciudades y pueblos: con 11,061 desinfecciones (para frenar la expansión del virus), actuando en 5,301 residencias de ancianos y en 4,817 hospitales, centros de salud y centros sociales y montando 20 hospitales de campaña.²¹ En términos cualitativos, la principal contribución del Ministerio de Defensa a esta crisis ha consistido en el apoyo sanitario y el incremento de la capacidad hospitalaria (los hospitales militares han atendido más de 5,000 urgencias de COVID-19 con 1,400 hospitalizaciones).

Como ejemplos de estas aportaciones de la sanidad militar tenemos: el despliegue del BAA Galicia (como buque hospital) para reforzar el sistema sanitario de las ciudades de Ceuta y Melilla, en el norte de África o la rápida instalación de un hospital de campaña en el recinto ferial Juan Carlos I (IFEMA) para descongestionar la sanidad en la Comunidad de Madrid. En cuanto a la red sanitaria militar (los hospitales militares de Madrid y Zaragoza), ésta aumentó considerablemente su capacidad en planta y UCI apoyando también en la producción de ciertos medicamentos a través del Centro Militar de Farmacia. Uno de los éxitos de la operación ha sido la estructura adoptada. La operación se ha beneficiado de mando único, con una cadena de mando corta, sobre las estructuras de mando existentes, con un intercambio de información abierto y manteniendo la coordinación con los diferentes ministerios responsables de la operación a nivel estatal. Dirigida por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), a través del Mando Conjunto de Operaciones (MOPS), se estableció un Centro de Operaciones Conjuntas (en Madrid) que coordinó el despliegue de fuerzas militares en apoyo de las distintas administraciones y entidades. Las peticiones de apoyo se canalizaron a través de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas. El MOPS, asignaba las intervenciones a los cinco (5) mandos componentes (Terrestre, Marítimo, Aéreo, Emergencias²² y Sanitario). Posteriormente el MOPS hacía un seguimiento de las intervenciones. Toda la operación ha aprovechado la estructura de mando de las operaciones permanentes, lo que permitió ejercer el mando y control sin mayores adaptaciones.

Es interesante y pertinente señalar que, durante toda la operación, y a pesar de la pandemia, mantuvieron en funcionamiento todas las operaciones permanentes de las FAS (vigilancia de los espacios de soberanía, del ciberespacio y emergencias) así como las operaciones en el exterior que estaban en curso (Líbano, Mali, Somalia, Afganistán, Irak, Letonia, Turquía, etc.); si bien en algunas de ellas hubo de reducirse la actividad²³ por las propias restricciones impuestas por el COVID-19 para garantizar la seguridad del personal y la continuidad de las misiones.

²⁰ Los efectivos de las FAS son 120.000. La cifra en realidad representa el número de actuaciones del personal durante la ejecución del OPLAN BALMIS.

²¹ Fuente de los datos: Ministerio de Defensa (MINISDEF).

²² La Unidad Militar de Emergencias (UME) por su especial configuración y adiestramiento para este tipo de situaciones se configuró como un Mando Componente separado, dependiendo directamente del Coman-

²³ Esto es algo que también ha afectado a la Alianza Atlántica (OTAN), cuyas fuerzas dependen de las aportaciones nacionales. “La movilización de las fuerzas armadas para apoyar los esfuerzos civiles nacionales, y su repliegue del exterior para proteger la salud de las tropas frente al COVID-19– han tenido un impacto en las principales actividades de la OTAN. Se adivina una tendencia que presumiblemente se mantendrá en un futuro próximo: los aliados tendrán que encontrar el frágil equilibrio entre las operaciones expedicionarias y las misiones internas, entre las amenazas externas y las obligaciones nacionales” (REAL INSTITUTO ELCANO. 2020).



Este es un aspecto que parece especialmente importante, ya que la pandemia, aun representando una emergencia nacional, no excluye el resto de amenazas a la Seguridad Nacional. Es más, una situación de emergencia como la creada por el virus, podría crear las condiciones para que otras amenazas se materialicen (como hemos podido apreciar en el ámbito del ciberespacio y de la desinformación —*fake news*— o los movimientos migratorios irregulares). Lógicamente una situación de emergencia prolongada acabará teniendo efectos sobre las actividades de adiestramiento para la preparación de la fuerza; ello aconseja que las actuaciones de las Fuerzas Armadas en este tipo de misiones no se prolonguen más de lo necesario, revistiendo —por tanto— un carácter excepcional.

Situación actual, de BALMIS a BALUARTE

En la actualidad las FAS españolas están involucradas en una nueva operación “BALUARTE” en apoyo a la administración civil y como consecuencia de la pandemia. La Operación BALUARTE se ha lanzado tras la finalización del primer estado de alarma, dando por terminado el confinamiento de la población. Esta nueva operación supone un cambio importante en el rol adoptado por las Fuerzas Armadas durante la “primera ola” de la pandemia, ya que supone una reducción en el número de personal involucrado, toda vez que la capacidad civil se ha reforzado y ya no se precisan el mismo número de intervenciones urgentes que al comienzo de la crisis.

Los objetivos de la Operación BALUARTE son frenar el contagio del virus y ayudar a salvar vidas actuando especialmente en la detección de casos mediante el estudio de contactos. Para ello, ahora se apoya a las Comunidades Autónomas (CCAA) en el rastreo de contactos de personas infectadas por COVID-19 y en el seguimiento de las situaciones de aislamiento y cuarentena. De ese modo se pretende evitar que la enfermedad vuelva a propagarse sin control. Ello ha requerido la formación de 2,000 rastreadores militares (voluntarios), que el Gobierno ofreció a las CCAA a finales de agosto y que se han ido incorporando progresivamente. En cada comunidad autónoma se ha constituido una Unidad de Vigilancia Epidemiológica, dividida en secciones, que coordina las acciones.

En cuanto al mando de la operación, éste se está llevando a cabo desde el Mando de Operaciones (MOPS) del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), como ya se hiciera durante la Operación BALMIS, que además coordina otros apoyos puntuales, ya que, cuando se les requiere, las FAS continúan prestando apoyo logístico, sanitario y de desinfección de infraestructuras. Si nos situamos en el momento actual, lo cierto es que, a pesar de las medidas adoptadas y a pesar que la vacuna es una realidad, nuestro futuro aún ofrece muchas incertidumbres desde el punto de vista sanitario.

Estamos padeciendo una “segunda ola”; recientemente se ha decretado un nuevo estado de alarma, que puede extenderse hasta seis meses y la amenaza de nuevos confinamientos de la población no puede descartarse. Ello podría implicar el relanzamiento de la Operación BALMIS, llegado el caso, especialmente en su vertiente de apoyo de instalaciones sanitarias y de apoyo con medios y personal sanitario, si el sistema nacional de sanidad volviera a verse desbordado.



Algunas reflexiones finales

Parece evidente que nuestra vida a partir del COVID-19 será diferente, como también puede serlo la forma en la que abordaremos los aspectos de la Seguridad. La preparación de las sociedades en lo referente a infraestructuras, abastecimiento y capacidad de gestión, así como las actitudes, y fortaleza moral para asumir y gestionar un desafío disruptivo, requiere un metódico proceso de planeamiento y la redacción de una estrategia adecuada.

La pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto la carencia de una resiliencia básica en muchas naciones, evidenciada, entre otras cosas, por la falta de medios, la descoordinación de las administraciones responsables y falta de cooperación internacional. Mejorar la resiliencia puede ser uno de los grandes retos a corto y medio plazo. Hay que insistir en la idea de evitar que la crisis de salud creada por la pandemia del COVID-19 –u otras futuras– acarree problemas de seguridad desde el punto de vista de la defensa nacional. Ello obliga a mantener la capacidad de desarrollar las misiones que las FAS tienen asignadas y están en curso, o de abordar aquellas nuevas que surjan en el futuro.

En cualquier caso, ya hemos comentado que –al ser la seguridad un concepto amplio–, podemos afirmar que se ha producido una crisis de seguridad desde el momento en el que los gobiernos se han visto sobrepasados y previsiblemente estarán dedicados, durante meses, a gestionar las consecuencias de la propagación del virus. Esta crisis también nos ha enseñado que hay que buscar un equilibrio entre la necesaria participación de las FAS en apoyo de las administraciones civiles nacionales en el caso de una situación de emergencia y la necesidad de mantener nuestra capacidad para responder a los compromisos internacionales; dado que pandemias futuras u otro tipo de emergencias pueden desencadenar crisis similares a la actual que vuelvan a reclamar el apoyo de las Fuerzas Armadas a nivel nacional. Las operaciones BALMIS y BALUARTE han puesto de manifiesto un extraordinario aumento del apoyo de la sociedad a sus FAS. Al ser ambas operaciones realizadas en territorio nacional y, además, con una gran visibilidad al público en general a través de los medios de comunicación social, estas operaciones han permitido que la sociedad perciba los efectos positivos de las acciones de sus FAS muy directamente.

Para finalizar, merece la pena recoger algunas ideas que sintetizan en gran medida lo ya expuesto y que conviene recordar por su especial trascendencia. Son, de alguna forma, las principales lecciones identificadas:



- a. La terrible experiencia que ha supuesto esta pandemia, debe servirnos para aprender de los errores cometidos, para que nos permitan afrontar crisis similares en el futuro en mejores condiciones. Para ello será preciso desarrollar mecanismos estatales y de cooperación flexibles para: prevenir mejor, soportar el primer golpe y acortar la recuperación. Ello, como ya se mencionó requiere de políticas públicas metódicas y de la dotación de los recursos adecuados.
- b. La respuesta a una crisis de estas características debe ser multidisciplinar, pero con una dirección centralizada y requiere, además, de la obligada cooperación multinacional. En el mundo global en el que vivimos, nuestra Seguridad Nacional está inexcusablemente ligada a la de los demás, puesto que existen una gran variedad de amenazas y riesgos para la seguridad que tienen carácter transnacional.
- c. Estamos muy orgullosos del papel desempeñado por nuestras Fuerzas Armadas. Su versatilidad y capacidad de respuesta (disponibilidad permanente) les permiten adaptarse de forma rápida a los cambios de situación, obteniendo resultados de marcada eficiencia. No obstante, no debemos olvidar que su misión de apoyo a otras administraciones no debe ir en detrimento de su misión principal: la Defensa.

Esperemos que la experiencia vivida sea un revulsivo que, lejos de habernos debilitado, estimule a las naciones a acometer las reformas pendientes.



GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD EN TIEMPOS DE PANDEMIA: ¿SEGURIDAD CIUDADANA O SEGURIDAD NACIONAL?

Marcos Pablo Moloeznik²⁴

²⁴ Profesor-Investigador, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara (México). Primer académico no estadounidense en ser acreedor del Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en categoría individual, William J. Perry CHDS, National Defense University, Washington, D.C. (21/09/2017).



Resumen

El significado de la actual pandemia es de hecatombe o catástrofe, debido a su capacidad de destrucción o daño –en especial su afectación al Derecho a la Vida– con efectos nocivos permanentes que se hacen y se harán sentir en el corto, mediano y largo plazo. Se trata de la peor crisis desde la segunda conflagración mundial (1939-1945), el más letal de los conflictos armados que este año cumple 75 años de su finalización. En este marco, se identifican las 5 principales consecuencias del COVID-19 vinculadas con la gobernabilidad y la seguridad, tratando de responder a la pregunta si el escenario se ajusta a la seguridad ciudadana o a la seguridad nacional.

Palabras clave

Gobernabilidad – Seguridad – Pandemia – Intangibles - Liderazgo

Abstract

The meaning of the current pandemic is hecatomb or catastrophe, due to its capacity for destruction or damage –especially its impact on the Right to Life– with permanent harmful effects that are made and will be felt in the short, medium and long term. It is the worst crisis since the Second World War (1939-1945), the most lethal of the armed conflicts that this year commemorates 75 years of its end. In this framework, 5 main consequences of COVID-19 related to governance and security are identified, trying to answer the question if the scenario is adjusted to citizen security or national security.

Keywords

Governance – Security – Pandemic – Intangibles - Leadership

A manera de introducción

La pandemia (COVID-19) afecta en primer término el Derecho a la Vida, que en occidente se reconoce como el más importante de los Derechos Humanos, dado que mantenerse con vida es la condición para gozar del resto de los derechos. Es decir, impacta negativamente a la población como componente básico del Estado-nación. Cabe destacar que el Derecho a la Vida responde a la tradición judeo-cristiana de occidente y está consagrado en el Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos jurídicos internacionales. De ahí que, para Dominic Wilkinson, titular de la cátedra de Ética Médica de la Universidad de Oxford, la prioridad tiene que ser “salvar vidas” (Rodríguez, 2020).



En este marco, trataremos de demostrar que la pandemia (COVID-19) tiene un impacto significativo sobre la gobernabilidad de los Estados-nación, y que al ir más allá de la seguridad ciudadana, se erige en una amenaza a la seguridad nacional. Para ello, daremos cuenta de lo que consideramos las 5 principales consecuencias del coronavirus: la destrucción de las economías, el aumento de la importancia relativa del crimen transnacional organizado, la génesis y desarrollo de tendencias políticas autoritarias, la salud mental y la conflictividad social como asuntos críticos, y la crisis de liderazgo: políticos frente a estadistas.

1.- La destrucción de las economías

Además de la letalidad que cobra cada vez más vidas humanas, un efecto pernicioso del COVID-19 es la destrucción de las economías, incluyendo daños irreversibles. Se trata de la peor crisis económica desde el viernes negro de Wall Street de 1929. Lo que, desde una perspectiva social, se traduce en un incremento sin parangón de la pobreza y las desigualdades de magnitudes inconmensurables. Por su parte, la pérdida de recursos de responsabilidad del Estado, incluyendo el endeudamiento y el déficit fiscal, impone la racionalidad en el proceso de asignación de los mismos.

El establecimiento de prioridades en un contexto signado por una escasez crítica de recursos y el costo de oportunidad en su distribución, obligará a las autoridades a navegar en el mar de la austeridad. Esto significa que, para muchos, se terminará el maná del Estado; con la consiguiente desaparición de los “chiringuitos”,²⁵ de la mano de subsidios y apoyos estatales, así como de los gastos superfluos que suelen responder a modas, frivolidades o coyunturas de vacas gordas; ejemplo de ello son los colectivos beneficiados en los últimos años tales como las feministas, los partidarios de la ideología de género y LGTBI, entre otros. En síntesis, la base material del desarrollo (riqueza, producto nacional bruto) sufre una drástica reducción como consecuencia de la pandemia, cuyo proceso de destrucción de las economías afecta a la humanidad en su conjunto.

2. El aumento de la importancia relativa del crimen transnacional organizado

La profesora Celina B. Realuyo (2020: 4) destaca que la pandemia de COVID-19 no solo ha destrozado la economía legal, sino que igualmente ha perturbado a la economía ilícita en América Latina y el Caribe, al afectar el tráfico de personas, armas y contrabando. No obstante, más allá de estas restricciones, la pérdida masiva de empleos y la falta de oportunidades constituye el caldo de cultivo para el desarrollo de actividades ilícitas. En particular, se vislumbra un aumento de la importancia relativa del crimen transnacional organizado que continuará atrayendo jóvenes en sus filas (el desempleo por ejemplo, afecta principalmente a jóvenes menores de 29 años), y cuyo accionar es responsable de la otra pandemia, la violencia criminal homicida, cuyas principales víctimas son jóvenes menores de 25 años de edad; con lo que los países latinoamericanos están dilapidando su bono demográfico como ventaja económica comparativa (Moloeznik, 2020: 11-15).

²⁵ Según el Diccionario de la Real Academia Española, chiringuito significa ‘quiosco o puesto de bebidas al aire libre’. Además, el término chiringuito en España se aplica a un negocio o empresa que actúa de forma turbia o en economía sumergida, y se suele extender a aquellos grupos de ciudadanos que gozan de privilegios de la mano de prevendas del erario público (Educalingo, 2020, el subrayado es nuestro).



El crimen transnacional organizado (que no respeta fronteras ni soberanía nacionales) se caracteriza por ser una organización marcadamente flexible, que se adapta rápidamente a las cambiantes circunstancias del entorno, por lo que a la luz de las limitaciones impuestas por la pandemia, ajustan su accionar a otras actividades ilícitas que no se vean condicionadas por el COVID-19, tales como la delincuencia cibernética, el fraude, la extorsión, la distribución y comercialización de suministros médicos “piratas”, el blanqueo de dinero virtual y la usurpación de préstamos, entre otras (Realuyo, 2020: 4). A las que se suman la explotación de la pandemia que viene siendo utilizada para expandir sus bases sociales de apoyo, distribuyendo paquetes de alimentos y productos básicos, así como medicinas para comunidades marginadas y abandonadas por el Estado. Lo que se traduce en el intento de las organizaciones criminales transnacionales por capitalizar la inestabilidad y disrupción causadas por la pandemia y ampliar así tanto su plataforma social, el ejercicio efectivo del control territorial en sustitución del Estado, así como sus propias actividades (Realuyo, 2020: 5). En muchos casos resulta difícil distinguir la frontera entre actividades ilícitas y legales, dado que las organizaciones criminales suelen diversificar sus funciones e ingresos y destinar recursos a la economía formal, como mecanismo de lavado de dinero o blanqueo de bienes y capitales.

3. La génesis y desarrollo de tendencias políticas autoritarias

La mayoría de los sistemas políticos del orbe no son democráticos, no se caracterizan por respetar los derechos humanos, ni aceptan órganos jurisdiccionales supranacionales como la Corte Penal Internacional. No debe soslayarse que la democracia y el Estado de Derecho (*rule of law*) son creaciones de occidente (Díaz, 1972).

No obstante, aquellos Estados-nación con tradición democrática o en procesos de transición a la misma, se han visto obligados a adoptar medidas rígidas para hacer frente a la pandemia, tales como restricciones a la circulación y confinamientos draconianos. En otras palabras, apelar a respuestas excepcionales ante una situación excepcional, con el riesgo que el estado de excepción, de sitio o de emergencia se extienda *sine die*. De esta manera, para preservar el derecho a la vida, muchos gobernantes –actuando de manera autoritaria y contando con un exceso de concentración del poder– han restringido, suspendido o sacrificado otros derechos humanos.

En este marco, se verifica una revalorización de las fuerzas armadas, acompañada por una expansión de sus misiones y funciones, a la luz de su profesionalismo y polivalencia y ante la escasez de recursos del Estado (Ellis, 2020: 217-242, Realuyo, 2020: 3-4). Se trata de un proceso de militarización que acompaña a las tendencias políticas autoritarias y que suele desnaturalizar al instrumento militar.



En el mismo tenor, la corriente del garantismo penal es severamente cuestionada y está cediendo ante los partidarios del denominado “derecho penal del enemigo”, doctrina desarrollada en 1985 por el catedrático alemán Günter Jakobs. Esto se podría explicar por el hastío de la población ante el desequilibrio entre los derechos de los presuntos delincuentes y el derecho de las víctimas de los delitos, en general el eslabón más abandonado del drama penal; consecuencia directa del garantismo a ultranza (abolicionismo), molde común que desde hace tres décadas forma a los futuros abogados de Latinoamérica (INFOBAE, 2016). Pero, sobre todo, es el elevado grado de impunidad promedio el que hace atractivo el discurso de mano dura y la tendencia hacia un derecho penal del enemigo, exacerbado por la pandemia. Recapitulando, el desarrollo de tendencias políticas autoritarias se erige en otro efecto de la pandemia, que solo podrá revertirse de la mano de la vacuna y de la inmunidad colectiva, cuando las mayorías nacionales se encuentren así en condiciones de de-

4. La salud mental y la conflictividad social como asuntos críticos

Los largos periodos de confinamiento, desaparición de empleos y pulverización generalizada de ingresos, duelo por la pérdida de seres queridos y secuelas de quienes lograron sobrevivir a la pandemia, se traducen en problemas de salud mental. Esto se ve reflejado en la eclosión y difusión de un pensamiento mágico que rechaza el uso de cubrebocas, las medidas sanitarias en general y las vacunas en particular, a partir de teorías conspirativas y argumentos sin fundamento científico, portadoras de información falsa que genera confusión en la población.

El descontento y la frustración pueden derivar también en mayores niveles de conflictividad social y el incremento de movimientos contestatarios, acompañados por diversas manifestaciones de violencia, tales como tensiones y disturbios, como el caso George Floyd en Estados Unidos que –como un reguero de pólvora– alcanzó a gran parte del país. Se trata de las denominadas otras situaciones de violencia (OSV) que, de conformidad con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2015), son actos aislados y esporádicos de violencia, tales como tensiones, disturbios y motines.

El lector se encuentra ante una zona gris entre la guerra y la paz con efectos devastadores, donde se aplica el derecho interno de cada Estado y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Estado debería ser capaz de identificar y atender oportunamente ambos asuntos críticos (salud mental y conflictividad social), para prevenir y evitar daños colaterales de la pandemia, proporcionando información veraz y clara a su población sobre la crisis sanitaria, para neutralizar posiciones radicales antisistema y destabilizadoras.

5. La crisis de liderazgo: políticos frente a estadistas

No cabe duda que la pandemia se erige en la mayor crisis de la historia contemporánea y que de su gestión depende el derrotero actual y futuro de las naciones. Sin embargo, la mayoría de los líderes políticos no han estado a la altura del desafío, y el número de defunciones será el único baremo cuando tengan que rendir cuentas al soberano.



El liderazgo es un intangible de primer orden –actualmente en entredicho– por lo que una vez superado el riesgo del COVID-19, las sociedades tendrán que ser capaces de dar con los conductores políticos que la reconstrucción política, económica y social demanda. Basta ilustrar la importancia del liderazgo en la figura del presidente saliente de Estados Unidos, Donald Trump, quien se ha caracterizado por una postura negacionista de la pandemia y el constante cuestionamiento a la ciencia y a las autoridades sanitarias: comportamiento que influye de manera negativa en la población al no acatar las medidas pertinentes siguiendo el ejemplo del presidente; lo que tal vez explique que con solo 4.25% de la población mundial –358 millones de habitantes– Estados Unidos cargue sobre sus espaldas con 20% de las muertes del orbe.

Jair Bolsonaro de Brasil y Andrés Manuel López Obrador de México, son claros ejemplos de políticos neopopulistas cuya gestión se basa en el clientelismo político a través de instrumentos de asistencialismo social y de un discurso autoritario que tiende a dividir a sus sociedades en dos posiciones enfrentadas (polarización), en un peligroso juego de suma cero. Por su parte, se suele atribuir a Benjamín Disraeli, primer ministro de Gran Bretaña, la distinción entre el estadista y el político llevada a cabo hacia 1867: “la diferencia entre un político y un estadista es que, mientras el primero piensa en las próximas elecciones, el estadista piensa en las futuras generaciones”. La pandemia demanda, por tanto, estadistas y ejemplo de ello es la figura del general retirado israelí Benny Gantz –Ramatcal (Jefe de Estado Mayor de las Fuerza de Defensa de Israel) entre los años 2011 y 2015–, quien decidió dejar de lado diferencias y aspiraciones políticas personales de lado y formar un gobierno de unidad nacional con Benjamín Netanyahu para estar en condiciones de enfrentar al COVID-19. (Gil Fons, 2020: 5).

En otras palabras, la realidad impone cerrar filas para hacer frente a la pandemia y sus efectos, lo que depende –fundamentalmente– de un liderazgo proactivo e inclusivo, con sentido de responsabilidad. Precisamente, al necesario liderazgo proactivo se suma el requisito de unidad nacional, que se puede traducir como la búsqueda de consensos y decisiones colegiadas a partir y en torno de un proyecto de nación, concebido como una gran propuesta de futuro. Se trata del diseño de una fórmula política para hacer del ejercicio del poder la solución a los grandes problemas nacionales, a partir del establecimiento de metas generales y la identificación de medios para alcanzarlas.



Consideraciones finales

A lo largo de estas breves reflexiones se desprende que el coronavirus afecta, significativamente, al sistema económico (por su capacidad destructiva), social (por su letalidad, por incrementar los niveles de pobreza y por impactar sobre la salud mental de la población) y político (por poner a prueba a los líderes y contribuir a respuestas autoritarias). Por lo tanto, la pandemia actualmente debería definirse como la principal amenaza a la seguridad nacional, y actuar en consecuencia. Esto significaría que todas las capacidades y recursos del Estado deberían canalizarse para enfrentar al virus COVID-19 (Moloeznik 2020b).

Cabe señalar que la finalidad de la seguridad nacional es la preservación de una nación frente a riesgos y amenazas y la de salvaguardar sus intereses vitales. De donde, “[...] todo gobernante debería asumir que el COVID-19 está afectando y coaccionado los intereses más vitales de la nación, como son la salud de sus ciudadanos, la economía, el clima social, la acción política y de gobierno, las instituciones, etc. De persistir esa presión de la pandemia sobre los intereses vitales, ¿acaso no podría llegar a ponerse en riesgo la propia existencia de la nación? Con base en ello, la pandemia del COVID-19 ha de ser catalogada por los Estados como una amenaza a la seguridad nacional y se debe actuar en consecuencia [...]” (Gil Fons, 2020: 1) De hecho, Dominic Wilkinson –profesor de Ética Médica de la Universidad de Oxford– sostiene que la situación generada por el coronavirus puede compararse con un estado de beligerancia: “Hay muchos paralelismos con las profundas y difíciles preguntas que enfrentan los países cuando están en guerra” y la pandemia que cae dentro de la categoría de “amenaza muy sustancial” (Rodríguez, 2020; las negritas son nuestras).

En conclusión, la destrucción de las economías, el aumento de la importancia relativa del crimen transnacional organizado, la génesis y desarrollo de tendencias políticas autoritarias, la salud mental y la conflictividad social como asuntos críticos, y la crisis de liderazgo son en definitiva manifestaciones disruptivas o principales efectos del coronavirus sobre la gobernabilidad y la seguridad. La seguridad ciudadana es una concepción antropocéntrica vigente en una situación de normalidad basada en la confianza en las autoridades y en la coproducción de seguridad superadora de la concepción tradicional de la seguridad pública. En una situación de crisis, que afecta a los componentes del Estado y a sus sistemas económico, político y social en su conjunto, y que se asemeja a un conflicto armado, se impone la seguridad Estado-céntrica para su gestión, es decir, la seguridad nacional.



Referencias bibliográficas

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR) (2015). Violencia y Uso de la Fuerza. Ginebra: CICR. Disponible en: [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf) [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- DÍAZ, Elías (1972) Estado de derecho y sociedad democrática, Edicusa: Madrid.
- EDUCALINGO; disponible en: <https://educalingo.com/es/dic-es/chiringuito> [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- ELLIS R. Evan (2020), “Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic”; Journal of the Americas, United States Air Force, Air University Presss, Vol. 2 N° 3, Third Edition. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis_eng3.pdf [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- GIL FONS, Antonio (2020) “Israel y COVID-19: un aprendizaje que compartir”, trabajo inédito presentado para el Seminario V de Especialidad, Doctorado en Ciencia Política, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 13 de noviembre de 2020.
- INFOBAE (2016), “Diana Cohen Agrest: La Justicia penal argentina está colonizada por el zaffaronismo abolicionista”, Buenos Aires 5 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2016/07/05/diana-cohen-agrest-la-justicia-penal-argentina-esta-colonizada-por-el-zaffaronismo-abolicionista/> [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2020a) “El derecho a la seguridad: Asignatura pendiente de las democracias latinoamericanas”; en, Comunidades seguras promesa inevitable de las democracias latinoamericanas", de Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Andrés Sumano Rodríguez (Editores), El Colegio de la Frontera Norte.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2020b) “COVID-19: principal amenaza a la Seguridad Nacional”, Jalisco a Futuro 2030. Construyendo el porvenir, Seguimiento COVID-19, Jalisco después del COVID-19 Seguridad Nacional; Guadalajara, 02 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/> [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- REALUYO, Celina B. Realuyo (2020) “The Impact of COVID-19 on the Economy, Security and Transnational Organized Crime in the Americas”; Regional Insights 2020 Edition, No. 4 (October), William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies (CHDS) at National Defense University (NDU), Washington, DC.; disponible en: https://williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/The%20Impact%20of%20COVID-19%20.pdf [Consultado el 15 de diciembre de 2020]
- RODRÍGUEZ, Margarita (2020) “¿Es posible saber cuál país está haciendo lo correcto?: los dilemas éticos con los que la pandemia de covid-19 nos está enfrentando”, entrevista a Dominic Wilkinson, profesor de Ética Médica de la Universidad de Oxford; en, BBC News Mundo, 6 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54001462> [Consultado el 15 de diciembre de 2020]



LA MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN EL PERÚ

Dr. Yuri Alejandro Chessman Olaechea



En las últimas décadas la migración en el Perú tuvo una tendencia a la emigración, es decir, predominaba en los peruanos la voluntad de migrar a otro país por motivos laborales o estudios (la búsqueda de un futuro mejor), por lo que las autoridades diseñaban políticas públicas en base a la ratificación de instrumentos internacionales que garanticen los derechos humanos de nuestros connacionales en los países receptores, y/o gestiones de apoyo a través de los consulados en pro de la protección de sus derechos cuando se encontraban en situación de vulnerabilidad extrema. Sin embargo, esta situación cambió a partir del año 2016, cuando el Perú se convirtió en un país receptor de inmigrantes, dando inicio a un cambio en la gestión y políticas públicas y que, en las primeras etapas de toma de decisión de las autoridades, se visualizó una inexperiencia para gestionar la migración, y que con el transcurrir del tiempo su maduración fue gradual, pero aun con vacíos en el análisis de la evidencia que se generaba cada día y un sentido prospectivo en base a las tendencias y escenarios contextuales. El análisis de la situación actual para una planificación de la gestión migratoria para los próximos años, tuvo ciertas deficiencias que fueron mejorando, sobre todo en vincular las políticas de desarrollo y las políticas de seguridad humana (multidimensional), que son las columnas vertebrales de un país.

Palabras claves: Migración, seguridad humana, derechos humanos, políticas públicas y bienestar.

Introducción

Entender lo que representa la migración para el Estado Peruano, nos lleva al análisis de estadísticas donde se cuantifica la cantidad de peruanos que emigraron a diferentes países en búsqueda de un futuro mejor, y el aporte al desarrollo a través del envío de sus remesas en las últimas décadas, que significa un aproximado de 1.4 del PBI anual. Según el INEI, durante el periodo de 1990 al 2018, el total de peruanos que residen en el extranjero son 3 millones 165 mil 894 y están distribuido en su mayoría en 5 países: Estados Unidos con 30.8%, Argentina con 14.5%, España con 14.4%, Chile con 11.3%, Italia con 10%, que representa el 81% del total. (INEI, 2020). Analizar lo que representa para el Perú tener casi el 10% de su población radicando en el extranjero por razones de un mejor bienestar familiar, nos lleva a poner en la balanza los beneficios y perjuicios de la emigración en la dimensión social y económica para nuestro país. La coyuntura política y social de América Latina, dio un viraje desde el año 2016 con la migración masiva de venezolanos, donde se alteraron las situaciones de relaciones internacionales y la necesidad por organismos internacionales de acompañar a los gobiernos receptores en esta primera experiencia del éxodo migratorio venezolano y los cambios socio económicos que se producirían en sus políticas públicas.



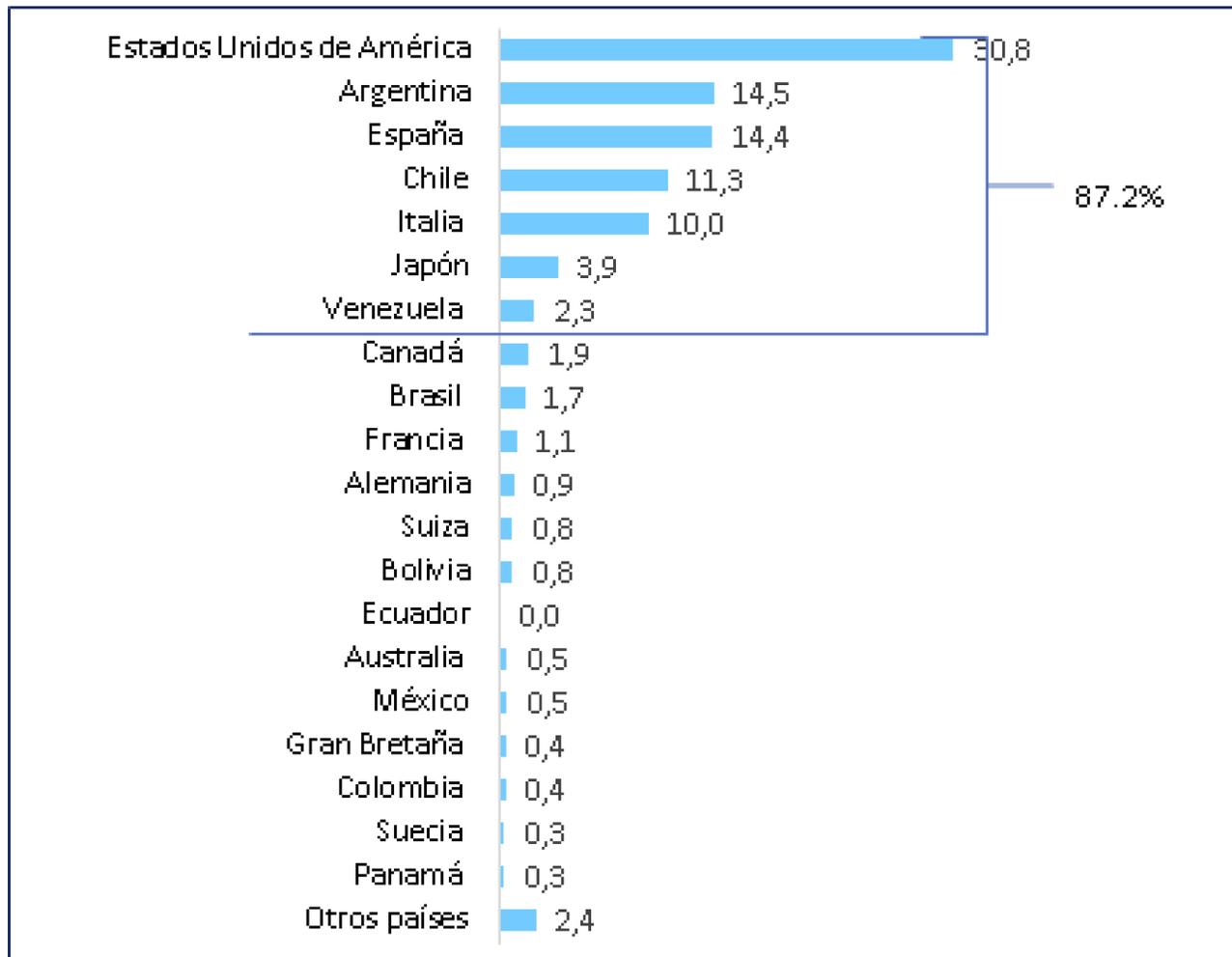
La configuración de gestionar la inmigración en nuestro país que está acostumbrado actuar como país de origen, lejos de los problemas que se genera producto de los efectos de la inmigración, conllevó a actuar de manera experimental en la toma de decisiones, y que la falta de experiencia en el manejo de temas migratorios, inició con una desorganización en la gestión y desarticulación de las políticas públicas. Lo cierto es que sus autoridades no dimensionaron los beneficios de una migración regular o problemas si esta es una migración irregular. Todo país receptor de migrantes, centra mayormente su atención en las políticas de desarrollo, especialmente en lo social, sin embargo, el equilibrio perfecto es la activación conjunta de las políticas de desarrollo y de seguridad, pues brinda una protección en todas las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas, dando una mejor solidez a las instituciones de los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de sus gestiones. Para configurar una ejecución armoniosa de políticas de desarrollo y seguridad, debe primero entenderse los alcances de la seguridad humana (multidimensional) y los actores que la comprenden, para relacionarlas en el diseño de la planificación de la gestión migratoria. Para entender la migración y la seguridad en el Perú, primero debemos conocer los antecedentes de la emigración peruana y la inmigración de ciudadanos extranjeros que eligieron nuestro país, y qué significa dicha elección para la construcción de la visión del Perú al 2050.

La emigración internacional de peruanos

Se ha determinado que a pesar que la declaración de los peruanos al momento de salir del país es variada, se registra al turismo con un elevado porcentaje de 80.2% del total (INEI, 2020). Sin embargo, considerando que permanecen por más de un año en el exterior, podemos deducir que la razón de emigrar a otro país fue la búsqueda de un mejor futuro. Pero ¿qué entendemos como un mejor futuro? La respuesta se basa en 3 condiciones: 1) mejores ingresos, 2) empleo digno y vivienda, y 3) un lugar donde le brinda una mejor calidad de vida en salud, educación y habilidades, calidad ambiental, balance de vida-trabajo, seguridad personal, etc. Las estadísticas mostradas por el INEI refieren que de 1990 a 2018, el total de peruanos que residen en el extranjero supera los 3 millones (3 millones 165 mil 894), siendo los países con mayor elección los Estados Unidos de América, Argentina, España, Chile, Italia, Japón, Venezuela, Canadá y Brasil (INEI, 2020).



Figura 1. Peruanos en el extranjero, 2018 (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en base a la información del Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES). Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1749/libro.pdf

Conociendo los países de mayor elección, la pregunta es: ¿Encontraron los peruanos el mejor futuro, con las condiciones y calidad de vida deseadas? La respuesta nos lleva a comparar al Perú con estos países respecto al nivel de bienestar individual de sus ciudadanos y para ello invocamos el marco de la OCDE para medir el bienestar y el progreso: “La calidad de vida se trata de experiencias personales y condiciones ambientales: qué tan bien están las personas y qué tan bien se sienten, y qué tan saludable y seguro es su entorno” (OCDE, 2020).

Figura 2. Marco de bienestar individual - OCDE

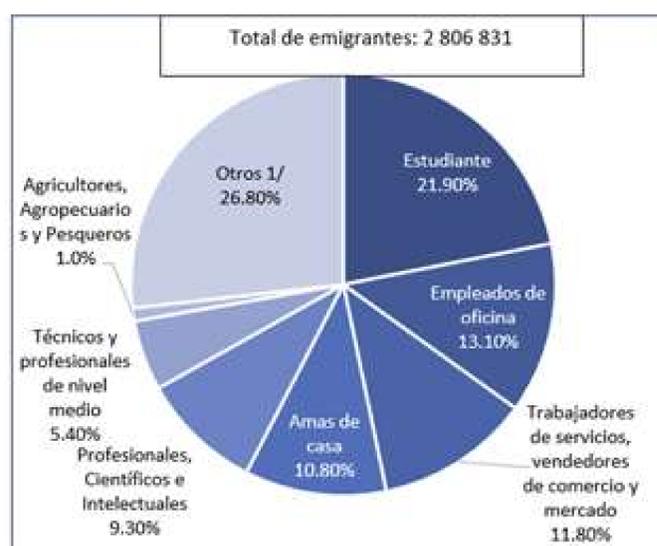


Fuente: (OCDE, 2020)

Es necesario precisar que todas las dimensiones del bienestar, son parte del desarrollo humano y la seguridad humana; su interdependencia en un mundo globalizado nos lleva a que la construcción de bienestar y su sostenibilidad se desarrollan antes y después de las fronteras de un país de manera física y virtual (multidimensionalidad). Véase en la figura 2, que un recurso para el bienestar del futuro es el “capital humano”.

Un aspecto negativo de la emigración internacional de peruanos, es el alto porcentaje de trabajadores cualificados y altamente cualificados que decidieron migrar a otro país y que está integrado por “profesionales, científicos e intelectuales” con 9.3% (261,035) y “técnicos y profesionales de nivel medio” con 5.4% (150,409). Ambos porcentajes representan un 14.7%, que en cantidades suma un total de 411,444 peruanos cualificados y altamente cualificados.

Figura 3. Emigración internacional de peruanos de 14 a más años, según principal grupo de ocupación, 1990 – 2018



Fuente: INEI-OIM (2020)

La reflexión para el Estado Peruano, debe centrarse en evaluar si la pérdida de trabajadores cualificados y altamente cualificados, que es parte de la fuerza productiva, logra retrasar los objetivos de desarrollo de nuestro país, más cuando su formación profesional o técnica se realizó en Perú.



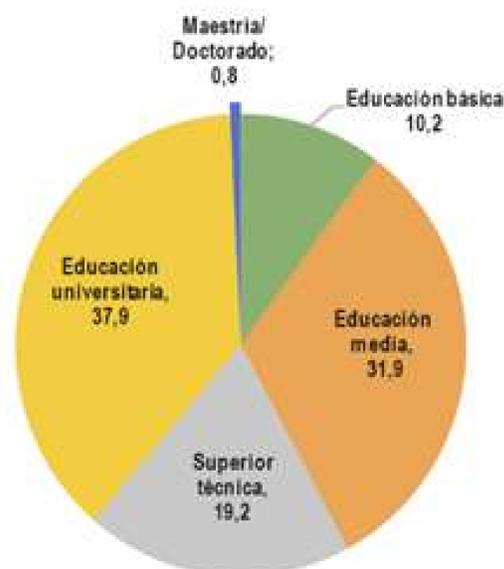
La emigración peruana que representa más de 3 millones de peruanos, en el año 2019 enviaron por concepto de remesas a sus familiares un total 3,300 millones de dólares, que representa el 1.4% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional (INEI, 2020). La importancia de las remesas es que están destinadas a cubrir gastos de alimentación, educación, salud y otros conceptos, lo que dinamiza la cadena de producción nacional. Asimismo, una parte de estas remesas está destinada a los ahorros en espera del retorno del peruano y la activación de emprendimientos que provean ingresos extras a los familiares y la generación de puestos de trabajo. Considerando los 2 puntos presentados en este análisis de la emigración peruana, se examina cruzadamente ambos: Los 261,035 profesionales, científicos e intelectuales peruanos que viajaron a residir en el extranjero versus los más de 3,000 millones de dólares (remesas) que envían los peruanos en el exterior a sus familiares anualmente, ¿cuál de estas 2 posiciones es más beneficioso para nuestro país? Es decir. ¿Emprender políticas de retorno personal cualificado o continuar recibiendo las remesas anuales, pero haciéndolas más productivas? La productividad, que es elemental para el desarrollo de un país, considera como factor clave al personal cualificado, y que precisamente en nuestro país su escasez es un factor que obstaculiza las innovaciones. (Loayza, 2016). Y para mayor certeza, el Foro Económico Mundial (WEF), precisó en su Reporte de Capital Humano del 2015, “Un capital humano altamente cualificado, es un motor clave para el crecimiento económico de un país”. (WEF, 2015).

La Inmigración de Extranjeros en el Perú

Según información del INEI, al 2019, existe más de 963,528 extranjeros que residen en el Perú de los cuales el 84.4 % son de Venezuela, 3.6 % Colombia, 1.3 % de España, Estados Unidos y Ecuador, en cada caso, 1.0 % Argentina, 0,9 % Chile y Brasil, en cada caso, 0.8 % China, entre otros. (INEI, 2019).

Para el análisis de la inmigración consideramos al personal cualificado y altamente cualificado, para ello según los datos proporcionado por el INEI, el 37.9% de la población venezolana tiene estudios universitarios (24.9% con estudios universitarios completos) y el 0.8% postgrado. Aunado a ello, el 19.2% tienen un nivel educativo de técnico superior, (15.5% superior técnico completo), es decir, han cursado un plan de estudios de una duración de tres años o seis semestres para obtener el título profesional. (INEI, 2018)

Figura 4: Población Venezolana de más de 15 años de edad, según nivel de educación



Fuente: INEI - Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País - ENPOVE 2018



Figura 5: Profesiones universitarias de la población venezolana, por sexo, 2018 (Porcentaje del total que tiene estudios universitarios completos e incompletos)

Principales profesiones universitarias	Total	Hombre	Mujer
Ingenierías 1/	21,7	30,6	13,8
Administración de Empresas	20,1	18,0	22,0
Educación	19,7	16,1	22,9
Derecho y ciencias políticas	8,3	7,2	9,2
Contabilidad y Finanzas	7,3	7,9	6,7
Enfermería	3,6	1,6	5,4
Ciencias de la Comunicación 3/	3,4	3,2	3,6
Ciencias agropecuarias/Ecología/Geografía	2,4	2,9	1,9
Medicina	2,4	1,8	2,9
Negocios Internacionales 4/	2,3	2,0	2,5
Tecnología Médica	1,4	0,5	2,3
Otras carreras de ciencias de la salud 2/	1,2	1,2	1,2
Oficiales de la Policía Nacional/Fuerzas Armadas	1,2	2,0	0,4
Psicología	1,1	0,5	1,6
Diseño	1,1	1,2	1,0
Economía	1,0	1,0	1,0
Servicios Sociales y Asistenciales	0,4	0,4	0,4
Nutrición	0,3	0,4	0,2
Otras profesiones	1,2	1,4	1,0

1/ Incluye: Matemáticas, Física, Estadística, Computación y Arquitectura.

2/ Incluye: Odontología, Farmacia y Bioquímica, Obstetra, entre otros.

3/ Incluye: Periodismo y Locución.

4/ Incluye Marketing

Fuente: INEI - Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País - ENPOVE 2018.

Del 100% de la población venezolana en el Perú con más de 15 años de edad, el 57.1% tiene estudios universitarios y técnico, Sin embargo, solo el 2.9% ha homologado su título profesional por lo que la mayoría de profesionales están ocupados en actividades diferentes, siendo la rama de servicios la de mayor acogida, principalmente en el rubro de restaurantes y hoteles (23,8%) y prestando servicios a terceros (8.8%). El 21.5% se encuentran en la actividad comercial, el 15.0% en manufactura; el 6.5% en Construc-

ción. (INEI, 2018). El aprovechamiento de sus capacidades profesionales y técnicos (capital humano calificado), es parte de un ordenamiento de la gestión migratoria laboral por parte del gobierno peruano a través de políticas públicas asertivas y consensuadas.

La Seguridad Humana

Uno de los mayores aciertos del Programa de las Nacionales Unidades para el Desarrollo, es la redefinición del concepto de la seguridad, que se sustenta con el Informe sobre el Desarrollo Humano 1994 (PNUD, 1994). Los nuevos escenarios contextuales después de la guerra fría, produjeron una evolución en la seguridad, la misma que se direcciona a la protección de las personas y la subsistencia en condiciones de dignidad, es decir una preocupación por la vida y la dignidad humana, dejando de lado el enfoque tradicional que la seguridad se relaciona a la defensa del territorio frente a las amenazas militares de invasión. Esta importante evolución tiene 4 componentes:

1. La seguridad es de preocupación universal, se reafirma la globalización.
2. Es interdependiente, porque cuando se concretiza una amenaza a la población, sus efectos trascienden sus fronteras, es decir todos los seres humanos están interconectados.
3. Fácil de velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana pues la anticipación disminuye los costos sobre todo en desastres y salud, y
4. Está centrada en el ser humano, porque se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad.

El informe refiere a siete categorías de amenazas contra la seguridad humana: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (multidimensional). Estas amenazas están interrelacionadas, sobre todo cuando surgen por la falta de desarrollo humano y la falta de respeto a los derechos humanos.



La seguridad humana mundial, tiene una dinámica en sus amenazas de carácter global que sobrepasan sus fronteras; una forma es la migración internacional, y por su naturaleza aparecen un conjunto de presiones propias de la migración (Estado-sociedad), siendo una de ellas las limitadas oportunidades de empleo y seguridad personal que motivan a las personas a marcharse de sus países y/o la demanda de científicos altamente calificados por países receptores. Se reafirma entonces, que la migración internacional es un asunto económico más que administrativo. Desde el año 1994 que se presentó el informe de seguridad humana, siguió evolucionando con la aparición de nuevas amenazas a la seguridad de las personas, considerándose de esta forma como un enfoque multidimensional.

En este enfoque se presenta la relación con la migración, pues al reconocer que las personas migrantes buscan mejorar su calidad de vida, y que la causa de la salida de su país se debió a conflictos políticos y sociales, o graves violaciones de sus derechos humanos que motivaron que pidiera refugio en otro país, pues entonces conectamos a la seguridad humana a través de sus componentes “universal e interdependencia”. Pero la mayor conexión de Migración y Seguridad Humana, se encuentra al centrarse en la persona, en la búsqueda de su protección y bienestar individual, en el marco de una sociedad de igualdades de oportunidad y desarrollo socioeconómico.

La protección bajo el enfoque de la seguridad humana, es la que invoca el Perú a los países receptores de más de 3 millones de peruanos, invocación que se realiza exigiendo el cumplimiento de los tratados internacionales relacionados a la migración internacional y otras formas, a través de sus consulados pero que además se cuenta siempre con el apoyo de las organizaciones internacionales. De la misma forma, nuestro país, en el marco de los instrumentos internacionales ratificados y respeto de los derechos humanos, aplica el enfoque de seguridad humana en la organización y gestión a la inmigración mediante las políticas públicas y las normas que acompañan esta integración socio económica a nuestro país.

La eficacia de las políticas públicas migratorias en los países receptores de migrantes, se basa en propiciar una migración regular con respeto a los derechos humanos, a las igualdades y oportunidades de una vida digna (bienestar) y sobre todo el aprovechamiento de sus capacidades, (en especial al personal cualificado), quienes contribuyen al desarrollo y por ello a una sociedad de bienestar. Lo contrario sería una inacción de gobierno que propiciaría una migración irregular, y que por falta de oportunidades formales se inclinaría al mercado informal laboral, lo cual podría ser aprovechada por organizaciones criminales, generando crecimiento del subempleo, la trata de personas (explotación laboral y sexual), incluso violación de los derechos socio laborales, etc. En estas circunstancias se facilita la presencia de amenazas a la subsistencia o condiciones contrarias a la dignidad.



Conclusiones

La migración y la seguridad se relacionan cuando las políticas de desarrollo se construyen y condicionan para que sus habitantes (nacionales y extranjeros) tengan una vida digna (bienestar socioeconómico), y las políticas de seguridad humana se activan cuando estas condiciones se ven amenazadas por situaciones internas y/o externas, poniendo en peligro no solo el crecimiento y sostenibilidad del bienestar del ciudadano, sino a la sociedad en su conjunto.

La migración internacional es aprovechada en todas sus dimensiones en el desarrollo de un país receptor, si se gestiona eficientemente una migración de manera ordenada, segura y regular.

Una migración irregular desencadena múltiples amenazas a la seguridad del país (enfoque de seguridad humana).

Referencias

INEI. (2018). ENPOVE 2018. Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país. Recuperado el 13 de enero de 2020, de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/

INEI. (2019). Nota de Prensa N° 231 - MÁS DE TRES MILLONES DE PERUANOS SALIERON DEL PAÍS Y NO HAN RETORNADO. Recuperado el 13 de enero de 2021, de <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/notadeprensa231.pdf>

INEI. (2020). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros 1990-2018. Recuperado el 13 de enero de 2020, de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1749/libro.pdf

Loayza, N. (2016). La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo. Revista Estudios Económicos 31, 9-28. Recuperado el 13 de enero de 2021, de <https://www.bcrp.gov.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/31/ree-31-loayza.pdf>

OCDE. (2020). ¿Como es la vida? 2020: Midiendo el bienestar. Recuperado el 13 de enero de 2020, de https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9870c393-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/9870c393-en&_csp_=fab41822851fa020ad60bb57bb82180a&itemIGO=oecd&itemContentType=book

PNUD. (1994). Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. Oxford University Press. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

WEF. (2015). Índice de Capital Humano del Foro Económico Mundial . Recuperado el 13 de enero de 2021, de <http://reports.weforum.org/human-capital-report-2015/the-human-capital-index/>



LAS FUERZAS ARMADAS DE LATINOAMÉRICA Y LA LUCHA CONTRA LA PANDEMIA COVID-19

Dr. Roberto Pereyra Bordón²⁵

²⁵ Profesor del Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC



Introducción

El mundo nos presenta nuevos desafíos, algunos de ellos tienen una magnitud catastrófica, podremos discutir por horas si los ocurridos recientemente pudieron haber sido planeados o no, si los eventos descritos por Nicholas Taleb en su obra “El Cisne Negro” son los que aplican hoy al COVID-19 con exclusividad.

Podemos decir que concordamos con el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quién mencionó recientemente, que en esta epidemia mundial se conjugan dos eventos que no habían ocurrido antes en forma conjunta, la pandemia, por un lado y la recesión por otro, refiriéndose a la pandemia de 1918 y la recesión de 1930. Por otro lado, para enfatizar más aun el cuadro situacional el Banco Mundial (BM) en un reciente informe nos indica que la crisis económica mundial será mayor incluso de la de 1870, precisamente en 1873 cuando ocurriera la llamada gran depresión.

Este trabajo pretende analizar la situación pre-pandemia, indicar el impacto que ella ha tenido, mencionar las diferentes visiones sobre la utilización de las FFAA, la respuesta que las mismas les han dado a sus Estados, para concluir con algunos aportes, para que lo que es una demanda eventual, se convierta en un plan ejecutable y sin costos ni pérdidas de efectividad.

Las mayores problemáticas del hemisferio²⁶

Para entrar en el tema veamos donde estábamos antes del COVID-19, cuáles eran las debilidades del hemisferio. En tal sentido el primer tópico que me gustaría abordar es el de la violencia, múltiples fuentes muestran un hemisferio muy violento, según lo indicado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²⁷, en el informe global de homicidios 2013 indica que Latinoamérica es la región del planeta con mayor número de muertes violentas por homicidio y armas de fuego. Si consideramos que la tasa promedio mundial de homicidios es de 6.1 por cada 100,000 habitantes, los países de América Latina poseen una tasa superior a la mundial. Además, pocos países de América poseen una tasa menor de 10. Teniendo además 5 de los países con mayor índice de criminalidad²⁸. Es así que con el 8% de la población mundial, Latinoamérica posee el 33 % de muertes violentas, por encima del resto de los continentes²⁹. Este análisis es corroborado con las tasas presentadas por la organización “Insight Crime” en 2019³⁰. Luego de haberme referido a la violencia, me gustaría indicar otra variable que el COVID-19 ha afectado notablemente, la cual es la pobreza extrema de amplios sectores de la población hemisférica. A esto se asocia la desigualdad, siendo la región más desigual del mundo, de acuerdo al índice GINI³¹ que mide este aspecto.³²

²⁶ Nota del Autor: actualización de situación en Latinoamérica, de autoría del suscripto y publicada en el Libro del IV Simposio de Seguridad y Defensa-Lima 2018, “Políticas de Seguridad y Defensa de la visión Estratégica a la aplicación Marítima” ISBN: 978-612-47941-1-7.

²⁷ En el informe global de Homicidios 2013 de la Organización de Naciones Unidas, transcripto por la BBC en el artículo Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc. Capturado: 12 de mayo 2016.

²⁸ Nota del autor: este índice mide el promedio de asesinatos por cada 100.000 habitantes

²⁹ Redacción BBC Mundo, “Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo”, en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc. Fecha de captura: 11 de mayo 2016.

³⁰ Organización Insight Crime, “Tasas de Homicidios en Latinoamérica y el Caribe 2019”, en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019>. Fecha de Captura 11 de marzo 2020.

³¹ El índice de GINI mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa

³² World Economic Forum, «Global Risks Perception Survey 2016» (World Economic Forum, 2016), <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/inequality-is-getting-worse-in-latin-america-here-s-how-to-fix-it>. Fecha de Captura: 1 de Julio 2018.



Las poblaciones más vulnerables son las que se ven más afectadas por el hacinamiento, falta de servicios básicos como el agua potable y mala alimentación lo que favorece la expansión del virus y favorece el mayor deterioro de la población que está en estas condiciones. Además, debemos recordar que los individuos en condiciones de pobreza son más vulnerables ante el Crimen Organizado Transnacional (COT), cuyos miembros están atentos a las necesidades y buscan coaptarlos fácilmente. Hay múltiples testimonios que indican que ante la ausencia del Estado las bandas criminales han tomado un rol protector. Ocupándose de la alimentación, de la salud y la seguridad para evitar la expansión del virus en áreas bajo su control, porque esto les afecta su negocio.

Habiendo hecho un rápido repaso de la violencia, la pobreza e inequidad, es el turno de abordar rápidamente la corrupción. El hemisferio y particularmente Latinoamérica posee altos grados de corrupción, manifestado en las múltiples detenciones, enjuiciamientos de varios funcionarios públicos, muchas veces en connivencia con el sector privado. Es razonable pensar que no existirían Estados en donde no haya actos de corrupción, menos en Latinoamérica donde la corrupción está latente y en particular porque existe una cultura de la transgresión que favorece la existencia de corrupción, y está dada por una moralidad ambivalente y elástica, en la que se admira –a veces– a quien infringe las leyes, y por otro lado por la existencia de mensajes públicos respecto de la necesidad del respeto y cumplimiento de la ley³³, fenómeno que se hace más complejo en presencia de desigualdad social. De acuerdo a la Organización Transparencia Internacional,³⁴ en Latinoamérica, sólo 2 países poseen una ubicación razonable en la lista de percepción de transparencia, estos son Uruguay en el puesto 21 y Chile en el puesto 23 entre 175 países analizados.

También en este aspecto y como resultado de estas mediciones Alejandro Salas, en su momento, director regional para las Américas de Transparencia Internacional, indicó que “...aparecen entre las más corruptas de la lista, naciones donde las instituciones son más débiles y hay un dominio del poder político”³⁵ y por supuesto, Venezuela ocupa uno de los primeros lugares.

Luego de haber visto tres grandes variables como lo son la violencia, la pobreza inequidad y corrupción, no deberíamos dejar de mencionar cómo nos encuentra el COVID-19 en cuanto a la seguridad cibernética, y esto es necesario abordarlo por el enorme impacto que ha ocurrido al pasar mayoritariamente de lo presencial a lo virtual. En tal sentido, podemos ver que el hemisferio es deficitario en este rubro: 26 países no tienen un programa nacional de ciberseguridad, 18 países no tienen identificadas sus infraestructuras críticas y 22 países no poseen una estrategia de ciberseguridad. Por ejemplo, el aumento drástico del uso del ciberespacio en todas las áreas desde la educación, los trabajos y la compra de elementos básicos alimentarios y sanitarios– implicó un aumento masivo de los ataques cibernéticos a todo tipo de blancos, individuos, empresas y estados.

³³ Bernardo Sorj y Danilo Martucelli, El desafío latinoamericano (Instituto Fernando Henrique Cardoso y Corporación de Estudios para Latinoamérica, 2008), p. 126.

³⁴ En <http://www.transparency.org/cpi2019>, ONG con sede en Berlín. Capturado: 18 de abril de 2020.

³⁵ ¿Cuáles son los países más corruptos de América latina?, en <http://www.lanacion.com.ar/1749024-cuales-son-los-paises-mas-corruptos-de-america-latina>. y Visualización de la percepción global en <http://www.transparency.org/cpi2019>, ambas capturadas día 14 de mayo de 2019.



Por último, es menester abordar como vulnerabilidad hemisférica y mundial al Crimen Organizado Transnacional (COT), que como tal no es nuevo; recordemos la Camorra en Italia, con centro neurálgico en Nápoles, y los Cárteles mexicanos, como el de Sinaloa, claras expresiones de este fenómeno que, además en nuestros días han mejorado su interconexión, existiendo indicaciones que revelan que ese entramado va en aumento.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el negocio del COT mueve del orden de 870,000 millones de dólares al año en áreas como: falsificaciones 250,000 millones; en drogas 320,000 millones; en trata de personas 32,000 millones; y en tráfico de armas 250.000 millones de dólares.³⁶ En el hemisferio hay un efecto particular, donde surgen 2 rutas claras: una ascendente y otra descendente. La primera está vinculada mayoritariamente al tráfico de drogas, particularmente cocaína proveniente de los países andinos, que son los productores de la misma, siguiendo luego diversas rutas hacia el exterior, pero también hacia el interior, permitiendo retener la suficiente para poseer el 58% de consumidores a nivel mundial de cocaína.

Particularmente sobre el consumo de drogas podemos indicar que múltiples indicadores y estudios sugieren que la cocaína es una de las drogas más nocivas para la salud y una de las más complejas respecto de la violencia que su carencia y uso genera. El número estimado de consumidores anuales en el hemisferio fue de 8'280,000 consumidores, siendo el valor mundial de 14'250,000 personas.³⁷ Analizando los números indicados en la referencia citada anteriormente surge que América del Norte es la subregión con el mayor número de consumidores de cocaína del mundo, siendo Estados Unidos el país con el mayor consumo en la subregión, la región y el mundo.³⁸ La diversidad de las operaciones vinculadas al COT y a las drogas en particular, hace ver que se logra mezclar la actividad ilegal con la legal. Tal como menciona Moisés Naím, la venta en New York de heroína proveniente de Afganistán, se combina con la venta de cocaína proveniente de Colombia.³⁹

Cuando se habla de las cadenas de tráfico de personas, drogas, armas, farmacéuticos, de todos los derivados de estos elementos, estamos hablando de una gran cadena de eslabones del que sólo podemos ver una parte, ya que no sabemos en qué país del mundo se está originando esa cadena⁴⁰ y donde terminará. En cuanto al flujo descendente al que nos referíamos anteriormente Florencia Raskovan, del Departamento de Seguridad Pública de la OEA, nos decía que “en nuestra región, se estima que aproximadamente 700,000 armas se mueven ilegalmente cada año desde los Estados Unidos hacia México y el Caribe, de las cuales 300,000 continúan su paso hacia Centroamérica”.⁴¹ Es decir que hay una continua oferta desde los EEUU y demanda –también continua– desde el sur de ese país hasta el fin del continente americano.

³⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), en <https://www.unodc.org/toc/es/videos.html>, fecha de captura mayo 2018

³⁷ UNODOC, «Informe Mundial sobre las Drogas» (ONU, 2011), 90, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf. Fecha de captura: 1 de Julio 2018.

³⁸ UNODOC, «Informe Mundial sobre las Drogas».

³⁹ Moisés Naím, «Chapter 1: The Wars We Are Loosing», en *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy* (New York: Doubleday, 2005), 10.

⁴⁰ Moisés Naím, *Illicit: The Dark Trade* was produced by National Geographic Television, CD, en introducción.

⁴¹ En http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_noticiasSSM10.asp. Capturado: 18 de abril 2018.



Las fuerzas armadas en roles secundarios y la sociedad⁴²

En algunos países del hemisferio las relaciones cívico-militares son poco homogéneas, con problemas de derechos humanos remanentes de regímenes militares muy fuertes o coercitivos. Esta situación constituye una variable que afecta la defensa y la seguridad por la discrepancia sobre la visión que sobre ellas posee la sociedad y algunos sectores políticos.

Otra particularidad que posee el hemisferio genéricamente y en especial América Latina, es que el Estado es el principal actor demandado por la gente.⁴³ En el 70% de los casos, se dirige hacia éste, el malestar social en la búsqueda de la satisfacción de una demanda o la consecución de un objetivo. Por otra parte, la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo que se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos.⁴⁴

Como sabemos el Estado tiene como propósito, entre otros, proteger a sus ciudadanos de cualquier tipo de agresión, interna o externa; para ello, tiene el monopolio de la fuerza legal, el monopolio fiscal, posee funcionarios que ejecutan las tareas relacionadas a dichos monopolios, y por supuesto también dispone del pueblo. El Estado ejerce el poder, y el pueblo le cede y reconoce esa potestad y delega en éste las funciones antes mencionadas. Una de las mayores dificultades del Estado moderno es que esas agresiones y/o amenazas son de todo orden y sus víctimas son los habitantes, las organizaciones privadas, las mismas organizaciones gubernamentales, o el Estado en su conjunto, o todo esto entremezclado, haciendo que cada día se haga más difícil distinguir la separación entre defensa y seguridad, y saber que regla utilizará el Estado para combatir dichas amenazas.⁴⁵

Luego de mencionar esta situación y haber observado a las principales variables que afectan la defensa y la seguridad, es necesario detenernos en reconocer que existe una discusión en la comunidad política y académica sobre el rol efectivo que deben tener las FFAA dentro de la sociedad moderna. Es aquí donde nos gustaría traer el debate clásico en las relaciones cívico militares entre dos importantes y divergentes visiones como lo son la de, en primer término, Samuel Huntington quien en su libro “El Soldado y el Estado” establece la teoría del control objetivo, que se basa en la total dedicación de las FFAA a la profesión militar, lo cual –según el autor– facilita el profesionalismo y evita la tentación de los militares a involucrarse en otras actividades ajenas a la naturaleza de la profesión militar, que no sea la defensa del territorio y la seguridad nacional, realizado esto a través de legislaciones restrictivas.

⁴² Nota del Autor: actualización de situación en Latinoamérica, de autoría del suscripto y publicada en el Libro del IV Simposio de Seguridad y Defensa-Lima 2018, “Políticas de Seguridad y Defensa de la visión Estratégica a la aplicación Marítima” ISBN: 978-612-47941-1-7.

⁴³ Entiéndase la exigencia de los ciudadanos por considerar al Estado como quien debe resolverle todos sus inconvenientes

⁴⁴ G. Calderón, «Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina», Revista CEPAL, 2012, en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11546>. Capturado: Junio 2018.

⁴⁵ Nota del Autor: esta reorientada originalmente a las Armadas en lugar de los Estados. En Paul Reason, Sailing New Seas, Newport Paper number thirteen, march 1998, p. 10.



Por otro lado, tenemos la visión Morris Janowitz sociólogo, quien en su obra cumbre “El Soldado Profesional” establece que existe una convergencia social entre el militar y el civil y que esto facilita las relaciones civiles-militares, así como la verdadera subordinación del militar al estamento político y así contribuir de esta manera con otras misiones fuera de las tradicionales de las fuerzas armadas. Éste ha sido un dilema que no ha finalizado pese al reconocimiento de ciertos roles secundarios que los Estados modernos permiten hacer a sus FFAA.

Uso específico de las fuerzas armadas

Por otro lado, debemos recordar que no es desfavorable la opinión de la sociedad en cuanto a que las FFAA actúen en otras actividades como en la seguridad interior. Por ejemplo, en Chile el valor es positivo con un 54% de aprobación, siendo en Argentina del 61 % y en Brasil del 76 % de su aprobación. Asimismo, la imagen de las FFAA es muy positiva, según Latinobarómetro 2018, comparando entre instituciones como la Iglesia, la Policía, el Gobierno, las Autoridades Electorales y el Congreso, surge que en Argentina, Brasil, México y Colombia ocupan el segundo lugar después de la Iglesia; y en Chile ocupan la primera posición seguida de la Policía, datos que reflejan que hay gran aceptación de las FFAA en países claves por sus antecedentes de regímenes militares violentos como lo fueron en Argentina, Brasil y Chile; pero esta es la realidad de nuestros días, que no se puede negar. Entonces vemos una aceptación de las FFAA en roles secundarios con una positiva aceptación general en cuanto a su rol dentro de la sociedad, imagen positiva que fue incrementada durante la pandemia.

Entonces, vista la aceptación de las fuerzas armadas en roles secundarios y la visión positiva que la sociedad tiene de ellas es momento de visualizar que han hecho en esta pandemia. Recordemos muy rápidamente la teoría psicológica descrita por Abraham Maslow en su obra, Teoría de la motivación humana, 1943, donde propone una pirámide de cinco niveles, llamada “Pirámide de la Necesidades”.⁴⁶

Imaginando esta pirámide pensemos en su base, allí es donde se ubican las llamadas Necesidades Básicas, conocidas también como fisiológicas, como la sed, el hambre, el descansar, respirar, entre otras. Por sobre esa base de la pirámide existe, otro estrato que es clave en nuestro análisis y es el llamado Necesidades de Seguridad. Esta necesidad, refiere a sentirse seguro, fuera de peligro, es decir, sentirse a salvo. La tercera capa menciona las Necesidades Sociales, como lo son la de vincularse en sociedad, tener un sentido de pertenencia, y además la necesidad que tiene el ser humano de ser aceptado. Yendo hacia arriba en esta pirámide, la capa superior a las Necesidades Sociales la ocupa la denominada Necesidad de Autoestima, que implica llegar a captar la atención, respeto y consideración de los demás, como así también, lograr éxito en sus actividades. Por último y como parte superior de esta pirámide se encuentra la Necesidad de Autorrealización, que implica haber alcanzado las metas y haber logrado dar sentido a la existencia de cada uno, es decir, alcanzar la realización personal.

⁴⁶ Nota del Autor: en forma genérica en el estudio de Maslow menciona que normalmente este hecho es natural, el individuo prioriza su necesidad básica por sobre todas las cosas, sólo existen algunas pequeñas excepciones donde la Seguridad pasa a primer plano y es cuando hay real peligro de vida, allí puede dejar de satisfacer su necesidad básica por preservar la vida en peligro inminente. Un ejemplo de ello son las migraciones que se producen en las zonas de guerra.



Ahora, nos focalizaremos solo en los dos primeros niveles en su base, es donde se ubican las llamadas necesidades básicas, y las de seguridad, y veremos a qué se han dedicado las FFAA en esta pandemia. Según el estudio hecho por RESDAL y publicado en su Boletín⁴⁷ especialmente dedicado al tema, las FFAA han cubierto en plenitud la teoría de Maslow, allí se indica que han hecho:

1. Asistencia a los sistemas de salud en un 43%, como ejemplo de ello se han ocupado de la desinfección de lugares, difusión de medidas de prevención, armado de carpas de emergencia, hospitales de emergencia, centros de cuarentena, transporte y distribución de medicamentos.
2. Distribución de alimentos y agua potable en un 20%. Se puede observar entonces, que de la suma de 1 y 2 tenemos que el 63% de las actividades han sido relacionadas a la base de la pirámide, es decir las necesidades básicas.
3. Seguridad, el 30 % de las FFAA se han dedicado a esta actividad, segunda fila de la pirámide.

Es decir que, de la suma de 1, 2 y 3 el 93 % colegimos que el uso de las FFAA ha estado relacionado a apoyar la base sustantiva de la sociedad como lo son sus necesidades básicas y su seguridad. También se han dedicado a otras actividades que no están contempladas anteriormente, como por ejemplo la repatriación de connacionales. Cada Estado como autónomo que es, ha utilizado sus FFAA de la forma que han considerado conveniente, por tanto, existe diferencias entre ellos. Luego de analizar la medida en que los países han usado a sus FFAA en los diferentes rubros mencionados anteriormente, los podemos categorizar de la siguiente forma:

Utilización Baja: menos del 25 %

Utilización Normal: entre el 25 y el 50 %

Utilización Alta:⁴⁸ más del 50%

⁴⁷ RESDAL, Boletín 1, abril de 2020, “La labor de la Fuerzas Militares en el contexto de la crisis, COVID-19”, en https://www.resdal.org/assets/Boletin_COVID.pdf, fecha de captura 19 mayo 2020.

⁴⁸ Nota del Autor: categorías creadas por el autor con fines de análisis.



CUADERNOS DE TRABAJO - Número 9

Podemos bajo este análisis construir la siguiente tabla:

Actividad	Asistencia al Sistema de Salud		
	Baja (<25%)	El Salvador 14% Guatemala 22% Panamá 19%	3 países
	Normal (25/50%)	Argentina 49% Colombia 28% Costa Rica 30% Honduras 46% Paraguay 48% Perú 48% Uruguay 32%	7 países
	Alta (>50%)	Bolivia 59% Brasil 61% Chile 55% Ecuador 53% México 76% Rep. Dominicana 59%	6 países
Actividad	Distribución de alimentos y agua potable		
	Baja (<25%)	Bolivia 2% Brasil 10% Chile 10% Costa Rica 6% Ecuador 18% El Salvador 16%	12 países

Como conclusión más relevante, surge de esta tabla la disparidad y desproporción en la forma o actividad en que los Estados han hecho uso de sus FFAA; lo que significa que no hay un parámetro común en su uso, pues han sido consideradas de distintas formas y maneras de acuerdo a los propios paradigmas de cada Estado.



Efectos del covid-19 en la sociedad y las fuerzas armadas

Es importante enfatizar que el rol primario de las FFAA es único e intransferible, y está así determinado en las constituciones de la mayoría de los países del hemisferio. No hay duda sobre ello, desempeñan un rol esencial para el Estado que se ha mantenido a través de los años y en muchos de los países del hemisferio, desde su nacimiento. Por distintas necesidades estatales las FFAA han ido acumulando más funciones llamadas secundarias o subsidiarias, y como han sido efectivas se les han ido agregando más, y más aún, a veces sin considerar que hay límites que tienen que ver con su esencia básica, con su preparación, con los recursos que disponen y el soporte legal que tienen para desarrollarlas.

Pese a los roles reconocidos o no en la sociedad, esta pandemia ha impactado en ella fuertemente y en su economía lo que directamente afectará aún más el uso de las FFAA en roles secundarios. Trataremos de hacer una revisión rápida de estos impactos comenzando por la sociedad.

En los últimos años a lo largo de todo el hemisferio hemos visto innumerables manifestaciones en todos los países, el común denominador era la insatisfacción, por múltiples temas, por los servicios que recibían del Estado, sus costos y la corrupción. Estas tensiones no serán menores post COVID-19, todo lo contrario, a la tensión que existía se suman el miedo, la frustración y el enojo por perder tanto tiempo, la libertad y a seres queridos y amigos. La sociedad será más demandante e intransigente, los ciudadanos deberán recuperarse del dilema de someterse al contagio o trabajar para sobrevivir. Además, el post COVID-19 nos encontrará con sistemas sanitarios debilitados.

Con relación a la economía, podremos estar de acuerdo con múltiples colegas que habrá una mayor inestabilidad económica en todos los niveles, nacionales, estatales, provinciales, municipales e individuales. Existirá más gente fuera del sistema de la economía formal, con una reducción o pérdida total de ingresos formales, lo que generará una caída del PBI de los países de la región y a decir del Banco Mundial, recientemente se estima una caída del PBI mundial del 5,2% reflejado por pérdidas de puestos de trabajo, cierre de empresas, y una fractura del sistema de pagos, y reducción de las remesas, aspecto relevante en varios países de Latinoamérica.⁴⁹

Ha habido un aumento de todos los factores, mencionados como debilidades en este trabajo como son el delito, criminalidad, violencia, corrupción, luchas de territorios y mercados del CTO que han debido mutar su negocio y volver en algunos casos a sus raíces, como por ejemplo secuestros, extorsiones, y adaptaciones como el envío a domicilio de drogas. ¿Qué pasa con las FFAA? Navarro⁵⁰ nos dice que esta pandemia ha mostrado un aumento de las relaciones político militares, es decir un mejor entendimiento entre los políticos y los militares, y estos a su vez han aumentado su relacionamiento con la sociedad, de la cual provienen.

⁴⁹ Como ejemplo se puede mencionar en el 2018, la dependencia de México hacia las remesas representó 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que generó un máximo histórico de 33,470 millones de dólares. En <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Alta-dependencia-de-remesas-en-Mexico-tema-de-preocupacion-20190923-0029.html>.

⁵⁰ Dr. Miguel Navarro Meza, jefe del Centro de Investigación y Estudios, Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. Durante Conferencia sobre: “Una aproximación multifacética: las Fuerzas Armadas Chilenas en acción ante el COVID-19.”



Hemos visto en varios países el ejemplo de miembros de las FFAA que, pese a disponer de salarios que están en la línea de pobreza, ayudan a sus compatriotas tan pobres como ellos; hemos visto muchos lugares donde al llegar efectivos militares, eran aplaudidos. Las FFAA han sido vistas como parte de la solución, ya que son efectivas porque tienen un mando centralizado, normalmente el Presidente del país es su comandante en jefe, poseen una respuesta inmediata descentralizada, poseen capacidad de mando y control, sin dilaciones ni tiempos muertos entre la decisión y la acción. Poseen adaptabilidad para cumplir múltiples roles de apoyo; tienen también modelos de gestión transparentes; y cumplen estas funciones mayoritariamente sin contar con presupuestos específicos o de adiestramiento particular para estas tareas; por todo eso la sociedad les tiene confianza.

Síntesis y conclusiones

Las FFAA tienen un rol específico definido mayoritariamente por todas las constituciones, y que no está en discusión. Pese a ello, podríamos cuestionarnos si sería adecuado un replanteo donde las FFAA puedan ser parte del apoyo a la comunidad, bajo algunas condiciones, como por ejemplo la necesidad existente de apoyar a las Fuerzas Policiales (FP) en temas referidos a la seguridad, desde el soporte logístico, el cubrimiento perimetral de áreas geográficas como ejemplo.

Sabemos que las FP son insuficientes en muchos casos y no pueden enfrentar a las bandas criminales, y hoy en día simplemente no pueden porque el poder de fuego de dichas bandas muchas veces es superior. Quienes constituyen parte de las amenazas saben que la policía de un país es reducida y que las FFAA son mucho para enfrentarlas, y se aprovechan de esa situación, en un escenario donde aún las heridas por cuestiones vinculadas a los derechos humanos no han cicatrizado y las relaciones cívico-militares están en tensión.

También se hace preciso destacar que, ante la carencia de seguridad, los ciudadanos recurren a una seguridad privada, muchas veces más peligrosa y nociva por la pérdida de visualización del Estado que ésta representa.

Las condiciones en que nos encontró el COVID-19 eran deficitarias y la pandemia no ha hecho más que empeorar la situación social, económica y por ende degradar más las debilidades estructurales existentes. Múltiples factores que hemos visto se suman, y se amalgaman haciendo más complejo un escenario que ya lo era antes del COVID-19.

La corrupción va en aumento, producto de las compras directas sin control, bajo órdenes ejecutivas, otra variable que describimos por las consecuencias que acarrea para la sociedad en su conjunto, por la pérdida de institucionalidad que se produce cuando altas autoridades de los Estados están involucradas.

Otro aspecto que resaltamos, es la violencia que vive la región colocándola como la más peligrosa del mundo. Junto a este fenómeno, otro de mayor expansión que ha tomado más cuerpo cada día, es el de la ciberseguridad, donde la carrera luciría cada vez más favorable hacia los delincuentes.

Podemos sintetizar que estábamos en una situación compleja y vamos a una mayor donde las FFAA, serán aún más requeridas. Es el momento que a las FFAA se les dé, en forma sistemática, un adecuado soporte político, no sólo durante la crisis.



La realidad es abrumadora y nos revela que las FFAA serán cada vez más requeridas, entonces para que ellas comiencen, a ser parte más integral del sistema de protección del Estado se requerirá:

- Que los consejos de seguridad estén preparados y entrenados para las crisis.
- Lograr que cuenten con un marco jurídico legal que las apoye en esas actividades secundarias, particularmente si las mismas estarán orientadas a la seguridad interior, especialmente en tiempos desconocidos como los que vienen.
- Permitir que cuenten con asignaciones presupuestarias para estas actividades como las que se han llevado a cabo durante esta crisis, no pensar que los roles secundarios son medidas cortoplacistas para palear una contingencia.
- Que existan planes de contingencia, presupuestados, soportados económicamente y con adiestramiento.
- Diseñar estructuras que hagan más efectivos estos roles, ya que por ejemplo las contingencias climáticas y cataclismos de distinto orden se han duplicado en los últimos diez años y es una realidad que va a afectar a las FFAA.
- Que intervengan activamente en la planificación de las actividades, participando en la creación de los planes, en la elaboración de los documentos y recibiendo la asignación presupuestaria específica a dicho plan (un plan sin presupuesto, es un papel no un plan)
- Permitir y facilitar que se adiestren con otros agentes del Estado en estos roles secundarios.

Es conveniente resaltar que las FFAA han sido parte del orgullo de las sociedades, y han respondido anteriormente y particularmente en esta crisis desatada por el COVID-19 en forma ejemplar, sin casi preparación previa. Imaginemos lo que podemos esperar de ellas si fueran parte de una estructura sólida, homogénea y entrenada, estarán entonces –aun de mejor manera– respondiendo a las necesidades de la sociedad de la que son parte. La interrogante que surge después de este análisis, es saber si los Estados y sus autoridades están a la altura de las necesidades que se les demandan en el uso de efectivo de sus FFAA, en situaciones como éstas y en otras futuras similares que estarán por llegar. Finalmente, expreso mi reconocimiento y respeto a los miembros de las FFAA de nuestro hemisferio que activamente sirvieron y sirven a sus comunidades en esta pandemia y en particular a quienes han enfermado y muerto en cumplimiento de esta actividad.



REVISTA ACADÉMICA CUADERNO DE TRABAJO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo fue creada con la finalidad de difundir la creación intelectual, la producción docente e investigadora, el conocimiento científico y el pensamiento estratégico, tanto de los miembros de nuestra comunidad académica como de docentes e investigadores invitados, sobre los campos temáticos y líneas de investigación del CAEN-EPG.

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo, en cada edición, abordará un tema central en torno al cual se presentarán artículos de investigaciones originales, artículos de revisión, artículos metodológicos, reseñas bibliográficas, entre otros tipos de artículos, desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares, contribuyendo de este modo con la seguridad y el desarrollo nacional.

El tema central para la edición N°10 es: “RETOS Y PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL” (EN EL PRÓXIMO QUINQUENIO).

Se invita a la comunidad académica nacional y profesionales interesados en la Seguridad Nacional a participar remitiendo sus artículos al siguiente correo electrónico: jefe.doctrina@caen.edu.pe, para tal efecto es necesario considerar las siguientes normas de redacción:

1. Los artículos que envíen a la Revista Académica Cuaderno de Trabajo deben ser originales e inéditos.
2. Los artículos remitidos deben de entregarse en formato Word A4 y en tipo de fuente Time New Roman tamaño 12.
3. La extensión mínima es de 5,000 palabras y la extensión máxima de 6,000 palabras.
4. Respetar las normas de redacción académica establecidos por el Manual de Publicaciones de la APA para uso de citas y referencias bibliográficas.
5. El interlineado debe de ser 1.5 cm (sin espacio entre párrafos), sin justificar todo a la izquierda.
6. Los títulos y subtítulos sin mayúsculas, excepto la primera letra de la primera palabra y los nombres propios.
7. En cuanto al tipo de artículos, podrán ser:
 - a. Científicos, que recoja los avances o resultados de un trabajo de investigación.
 - b. De reflexión original.
 - c. De revisión.
 - d. De reporte de caso.



POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo se inscribe en el marco del acceso abierto al conocimiento científico de acuerdo con las declaraciones de Budapest (2002), Berlín (2003) y Bethesda (2003).

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

El contenido de los artículos publicados en la Revista Académica Cuaderno de Trabajo es de acceso libre y gratuito en edición electrónica. El propósito es facilitar la entrega del contenido a la comunidad académica y científica, fomentando de ese modo un mayor intercambio de conocimiento global.

ADVERTENCIA EDITORIAL

El contenido de todos los artículos es de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión institucional del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG.