

LA CRISIS SANITARIA Y SUS EFECTOS GLOBALES; LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN RECARGADAS



Fulvio Queirolo Pellerano
Editor Panorama de S&D

"Trasladar tropas dentro y fuera de los países durante una pandemia de alcance mundial es extremadamente difícil y hemos pospuesto las rotaciones", fueron las palabras de António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas ante la Asamblea General, celebrada el pasado 27 de marzo en Nueva York¹. Así las cosas, las trece operaciones de mantenimiento de la paz distribuidas en todo el mundo (principalmente en África y Medio Oriente), y que cuentan con más de 95.000 efectivos, entre militares, policías y civiles, están siendo afectadas por las medidas restrictivas impuestas tanto por los diferentes gobiernos, así como por la misma ONU (DPKO), organismo que aceleradamente trata de proponer nuevos protocolos para despliegues.

En efecto, el cierre de fronteras ha sido una de las medidas más evidentes que han establecido los diferentes gobiernos; a ello se ha sumado la restricción de movimientos de personas y la paralización de sistemas de transporte; además, el cumplimiento de cuarentenas generales. De este modo, los compromisos de "seguridad cooperativa", auspiciados por la Comunidad Internacional, y a los que Chile adhiere, están en un punto de espera. Así, el despliegue de contingentes, sean civiles y/o militares, requerirá elevar sus protocolos sanitarios para prevenir infecciones, antes, durante y después del cumplimiento de sus actividades.

¹ ONU. Los principales órganos de la ONU trabajan sin descanso para combatir el coronavirus. ONU noticias, 27 de marzo 2020. [en línea] [fecha de consulta 20 de mayo 2020] Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471912>

Por otra parte, se instala el riesgo de incumplimiento de algunos de los objetivos para los cuales dichas misiones han sido diseñadas. Entre las más demandadas se ubican la estabilización de zonas en conflicto, la cooperación y asesoría para la reconstrucción de localidades arruinadas por dichos enfrentamientos y, últimamente, cooperar en medidas sanitarias para mitigar las secuelas que el COVID-19 está dejando en las áreas de despliegue.

Mientras la pandemia continúa con su mortal avance global², con proyecciones aún inciertas, en el seno de las Naciones Unidas se ha reiterado el urgente llamado a las facciones en conflicto a hacer un “alto al fuego”, el que a regañadientes se ha comenzado a asumir. La duda instalada es hasta cuándo reinará esta calma.

Desde el momento en que las misiones de paz comiencen a interrumpir su despliegue o bien sus actividades en terreno, se abrirá un espacio de mayor incertidumbre y que, sin duda, elevará el riesgo de incumplimiento o bien ruptura de los acuerdos de paz asumidos por las partes en conflicto. El impacto que acarreará la actual pandemia del COVID-19, acrecentará una crisis sustentada en las precarias condiciones que presentan remotas regiones a las que está asistiendo el personal de la ONU.

Por esta razón, postulamos la hipótesis de que, mientras no se controle la pandemia, y por ello la comunidad internacional, principalmente las organizaciones multilaterales con las cuales se han suscrito diferentes acuerdos de cooperación, continúe absteniéndose de enviar contingentes, se acrecentará un entorno catastrófico que requerirá de otras medidas aún no cuantificadas.

Al anterior escenario habría que agregar otra variable y esta se sitúa en que aquellos países que contribuyen con contingentes, sean estos policías o militares, están requiriendo de dichas fuerzas para el control y protección de sus connacionales, siguiendo las líneas gubernamentales que inicialmente se indicó.

En este orden de ideas nos situaremos en Latinoamérica para observar la manera en que las diferentes administraciones han ido, paulatinamente, incrementando el empleo de contingentes para apoyar actividades de seguridad interna y no solo para el control de medidas sanitarias. De hecho, antes de la pandemia del Coronavirus, un alto número de gobiernos estaba recurriendo a esta herramienta del Estado para apoyar a las fuerzas de seguridad en el control de actividades ilícitas, principalmente asociadas al narcotráfico y crimen organizado. En otros casos, apoyando en sus fronteras para control del contrabando, la inmigración ilegal o bien detección de actividades ilícitas.

Estas actividades de apoyo han sido objeto de críticas de ciertos sectores que, basándose en estudios latinoamericanos que han medido resultados del control del narcotráfico, han concluido que no se lograría tanta efectividad en la empresa de derrotar a estos flagelos y, peor aún, se compromete a las instituciones armadas en tareas ajenas a sus roles y

² JOHNS HOPKINS, mapa del mundo COVID-19. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

funciones tradicionales. Este debate, últimamente se ha multiplicado en diferentes coloquios o seminarios conocidos como “*webinar*”³, entorno que ha servido para continuar presentando estudios de casos que reflejan pros y contras, utilizando como barómetro regional la situación de México y Colombia.

Así las cosas, últimamente el caso mexicano pasó a ser paradigmático, ello luego de la Resolución Gubernamental del Presidente Andrés M. López Obrador, quien en su programa de gobierno postuló la creación de una Guardia Nacional, organismo que se encargaría del control de dichos flagelos, demostrándose a poco andar, que esta herramienta no ha sido la solución prevista. La triste realidad es el significativo incremento de actividades vinculadas al crimen organizado y narcotráfico, recurriendo, en consecuencia, al empleo de las Fuerzas Armadas, función que se extendería por un período de hasta cinco (5) años⁴.

Por el lado de Colombia no se observan cambios al modelo de empleo de las Fuerzas Armadas, es decir, continúan asignándose roles de protección de fronteras, apoyo a la seguridad interior, y otras especiales destinadas al terrorismo. Últimamente, se ha ampliado al control y fiscalización de medidas sanitarias, principalmente en zonas fronterizas con su vecino, Venezuela.

En el resto de los países, y particularmente en Chile, funciones como las descritas se han ido ampliando. Así, del apoyo a fuerzas policiales en la frontera (aire, mar y tierra), para el control de actividades ilícitas, se ha transitado a otras propias de control interno en condición de excepción, y finalmente, a la fiscalización sanitaria, las que han sido recibidas positivamente por la ciudadanía según últimas encuestas de percepción ciudadana⁵.

Pero como toda actividad que involucra a la sociedad en su conjunto, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, no constituyen un “bien público infinito”, lo que en expresión militar se conoce como “eficiencia de combate”. En efecto, estas instituciones, al igual que otras altamente demandadas en esta crisis, como las del área de la salud, requieren de reservas, no solo de personal disponible para reemplazar al “caído”, sino de recursos en su amplio espectro. Estos deben satisfacer requerimientos acordes al entorno sobre el cual deben desplegarse.

Si bien las FF.AA. chilenas poseen capacidades polivalentes, no todas cumplen con dicho propósito y requieren de una sincronización instrumental y doctrinaria. Instrumental para que el diseño de las fuerzas esté acorde a las previsiones establecidas en un plan y, doctrinaria, porque requieren de preparación y adecuación a los escenarios de empleo. Un ejemplo de lo

³ WEBINAR. Según el “portal del coaching”, es un tipo de seminario o taller que se transmite por internet.

⁴ SEGOB. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Última consulta el 25 de mayo 2020. [en línea] Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

⁵ SALAS, Alejandro. “Las Fuerzas Armadas y la aprobación ciudadana”. ANEPE, Columna de opinión, 13 de abril 2020. [en línea] [fecha de consulta 26 de abril 2020] Disponible en: <https://www.anepe.cl/las-fuerzas-armadas-y-la-aprobacion-ciudadana/>

expuesto ha sido el despliegue de hospitales de campaña, los traslados aero-médicos, soporte logístico de entrega de víveres, y otras actividades que han sido experimentadas en el ejercicio de su participación en misiones de paz o por situaciones de catástrofes.

En síntesis, la variable seguridad y su derivada, la protección, está siendo recargada paulatinamente, ya sea para cumplir con compromisos internacionales (OPAZ) o bien para apoyar actividades de seguridad interna, lo que a nuestro juicio abre otro debate más profundo. Lo importante es no quedarse anclados en concepciones anticuadas de los roles y funciones de las Fuerzas Armadas y que se continúan plasmando en trabajos que abordan estudios sobre la sociedad y Fuerzas Armadas o bien en discusiones académicas como las observadas en “webinars”, e incluso a través de publicaciones de opiniones de “expertos” en estos temas, se exponen en distintos medios de comunicación. México lo hizo, rompió su paradigma de seguridad y avanzó hacia un modelo que concilia las amenazas externas con las internas.

En este escenario de inseguridad se requiere contar con una definición política que permita definir los roles y funciones que deben asumir las FF.AA. para enfrentar amenazas, tanto internas como externas. La incertidumbre del COVID-19, sin duda que ha acelerado una decisión nacional que, a nuestro modo, se ha extendido más allá de lo razonable. La próxima pandemia o “cisne negro” (en palabras de Taleb), que se avecine, requerirá contar con capacidades estratégicas que no se logran desarrollar de un año para otro. Del mismo modo los mecanismos de control y ejecución estatales necesitan de una adecuada amalgama que les permita sincronizar el alma política con la estratégica, y finalmente, los medios operativos requieren de una doctrina moderna para enfrentar los objetivos que se le asignen, todos elementos clave para enfrentar diferentes escenarios, los que están a la vuelta de la esquina.

LAS DIRECTRICES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA OCDE⁶



Sebastián Briones Razeto

Dr. Ciencia Políticas

Los procesos de definición de las políticas y estrategias de Seguridad y Defensa, son un tema de especial relevancia. No menos complejo es el hecho de que si bien hay claridad sobre la necesidad de Seguridad y Defensa, usualmente no hay claro consenso sobre qué significa eso.

En la década de los cincuenta Wolfers advertía que: “El problema con el asunto en disputa, sin embargo, es que el término ‘seguridad’ cubre un rango tan amplio de objetivos que políticas altamente divergentes pueden ser interpretadas como políticas de seguridad”⁷. Para lidiar con ese dilema los Estados han desarrollado una serie de documentos que contienen las directrices para sus sectores de Seguridad y Defensa. Chile enfrenta también ese dilema en sus políticas de Defensa y Seguridad.

De esta forma, el profesor Briones señala que uno de los desafíos nacionales es que Chile no cuenta con una política denominada como tal. Además, hace una versada revisión sobre el financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, proceso que se vinculaba a una “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”, que no existe. En la

⁶ Resumen editado del artículo del Profesor Sebastián Briones R. publicado en el libro “**Desafíos de la Seguridad y Defensa en el Mundo Contemporáneo**”. Colección de Investigaciones N° 39, noviembre 2016. ISBN: 978-956-8478-38-4.

⁷ “The trouble with contention of fact, however, is that the term ‘security’ covers a range of goals so highly divergent policies can be interpreted as policies of security”. WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67(4), Dic. 1952, p. 484.

actualidad se ha avanzado en el financiamiento basado en una “planificación del desarrollo de la fuerza”, entendida como una orientación superior para el sector⁸.

A falta de esa política operan una serie de artículos de la Constitución, leyes y reglamentos, y la vigencia o actualidad de algunos de ellos no es del todo clara. Los Libros de la Defensa sin duda constituyeron un avance en cuanto a transparentar y sistematizar el entramado legal y las visiones que existían en el ámbito de la Defensa. Pero dado su carácter no vinculante, quedaron aspectos no definidos de hasta dónde representaban un recuento del pasado y hasta dónde constituirían una proyección hacia el futuro.

Parte de esa confusión se mantiene hasta el día hoy, de manera que la condición del Decreto Supremo N° 272 de 1985 sobre Constitución, misión, dependencia y funciones de las FF.AA.⁹ es todavía un tema de debate. Por una parte, algunos sostienen que la ley N° 20.424¹⁰ la eliminó por cuanto en su artículo 3° transitorio establece: “Derógase, también, toda norma que se contraponga a lo establecido en esta ley”. Por otra, sin embargo, otros argumentan que la especificidad del D.S. 272 no ha sido reemplazada por otro cuerpo legal, Constitucional o reglamentario que defina específicamente roles y funciones con semejante nivel de detalle.

La ausencia de claridad sobre el estatus de ese cuerpo normativo no es más que sintomática de un sector donde hay ciertas nociones generales de lo que la Defensa hace, hay detallados procedimientos de cómo lo hace, pero no hay todavía un ejercicio de definir, como sociedad democrática, para qué lo hace.

Como medio de contribuir al debate sobre Políticas de Defensa y Seguridad, el investigador realizó una revisión sistemática de los esfuerzos que los países miembros de la OCDE, fuera de Chile, han hecho.

Este estudio permitió recoger 47 documentos de Seguridad y Defensa de 32 de los 34 Estados miembros. De las 47 directrices obtenidas de los documentos fuente fue posible observar algunas regularidades que ameritan atención:

1) Es un acuerdo político amplio de la sociedad y por ende una política de Estado

A menudo en la distinción entre política de Estado y una política de Gobierno, se enfatiza que la política de Defensa sería del primer tipo. Sin embargo, cuando se pretende definir la

⁸ CHILE. Ley N° 21.174 [en línea]. Establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional. [fecha de consulta: 27 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1136740>

⁹ CHILE. Decreto Supremo Secreto 272 [en línea]. Establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las FF.AA., entre las cuales está “combatir toda amenaza externa o interna”. Santiago, 26 marzo 1985. [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://archivoschile.org/wp-content/uploads/2010/05/Decreto-Supremo-Secreto-272-122.pdf>>.

¹⁰ CHILE. Ley N°20.424 [en línea]. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 febrero 2005 [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://bcn.cl/1mjsb>>.

diferencia entre ambas, se apela en primer lugar a un criterio temporal: Las Políticas de Gobierno serían de corto plazo; las de Estado, de largo plazo. Velásquez¹¹, por ejemplo, clasifica la diferencia entre ambas como una cuestión dependiente de “su grado de permanencia”.

Otros autores reafirman el punto señalando que la Política de Estado “refleja la estructura de intereses más permanentes y consolidados del Estado en lo largo del tiempo”¹²; mientras las políticas de gobierno “Se relacionan con las prioridades, énfasis, estilo y tono definidos por las fuerzas que ocupan, en diferentes períodos, el mando del poder ejecutivo nacional”¹³. Si bien se podría estar en general de acuerdo con la afirmación, deriva a otro problema práctico: ¿Cómo determinar cuándo es un largo plazo? ¿En qué momento una política particular de un gobierno pasa a ser política de Estado?

2) *Es de carácter vinculante, o al menos orientador*

En América Latina se comenzaron a publicar los “Libros Blancos” a la usanza de los *White Papers* del mundo anglosajón. Sin embargo, la traducción del término hizo que se perdiera algo. Si bien la noción de blanco trajo consigo la transparencia asociada a la blancura, se perdió la mecánica del sistema anglosajón. Un *White Paper* es una posición oficial del gobierno¹⁴ y suele ser seguido de uno o varios proyectos de ley que le dan fuerza¹⁵.

También existen los *Green Paper*, que son más bien documentos consultivos, donde lo que se busca es abrir el debate en torno a un tema y en algunos casos preceden a los *White*¹⁶. También existen los menos frecuentes *Blue Paper*, que son más bien antecedentes para una discusión¹⁷.

Los libros blancos, si bien cumplen con el objetivo de transparentar información, no pueden por sí mismos poseer el carácter vinculante de una ley. ¿Qué puede hacer un efectivo de las FF.AA. o un funcionario civil ante un conflicto entre lo que dice un Libro Blanco, por una

¹¹ VELÁSQUEZ Gavilanes, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá, Colombia, Desafíos 20: 149-187, I semestre 2009.

¹² “Reflete a estrutura dos intereses mais permanentes e consolidados do Estado ao longo do tempo” BONOTTO. A política externa do governo Lula: Um balanço preliminar. Principios: *Revista Teórica, Política e da Informação*, São Paulo (71), 2005. Citado en: MARTINS Senohras, Elói y NASSER de Carvalho, Patrícia. A Agenda Contemporânea da Política de Segurança e Defesa Brasileira. En: DEFESA, Segurança Internacional e Forças Armadas por María Celina D’Araujo et al. Campinas SP, Mercado de Letras, 2008 p. 125.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ CANADÁ. Biblioteca del Parlamento. Parliament Information PARLINFO [en línea]. White Papers. Introduction, 16 diciembre 2009. fecha de consulta: 15 octubree 2015]. Disponible en: <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Pages/WhitePapers.aspx>>.

¹⁵ REINO UNIDO. Parlamento [en línea]. Londres: Glossary. [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ MICHIGAN State University. Research Guides [en línea]. Finding British Parliamentary Papers in the M.S.U. Libraries, Collections Guide No. 6 (Advanced). [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://libguides.lib.msu.edu/researchguides>>.

parte, y los cuerpos normativos, por otra, sino obedecer aquello que los últimos dictan? Esto, por supuesto, no es insinuar que dichos libros no cumplen una función, ni que sea recomendable dejar de publicarlos. Más bien apunta al hecho de vincular sus orientaciones con algún otro documento, paralelo o posterior, que permita armonizar lo expresado en el libro y lo que ordenan las leyes.

Las directrices recolectadas poseen todas un carácter vinculante, sea porque el documento se origina en una autoridad del Estado, o bien porque una le ha entregado su reconocimiento a algún documento emanado por una comisión.

3) Comienza con un diagnóstico o visión de su entorno

Las políticas en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, han de comenzar relevando la particular cosmovisión del Estado al que pretenden proteger. Más que estimar la naturaleza concreta de algunos riesgos o amenazas, presentan la situación subyacente que facilita o permite que algunas fuentes de inseguridad existan. Esto sirve a dos propósitos:

- ✓ Fija una suerte de acuerdo interno sobre el mundo frente al cual hay que desenvolverse; y
- ✓ Le comunica a ese mundo los supuestos fundamentales con los que va a operar.

4) Describe la situación actual de sus medios para la provisión de Seguridad y/o Defensa

Si bien este es un requisito común y presente en todos los documentos de esta naturaleza, no deja de ser relevante. El ejercicio de recapitular el estado actual de la Defensa es relevante por cuanto comunica, interna y externamente, la situación general en que se encuentran las capacidades nacionales en esta materia. Así como la visión general señala los supuestos, esta sección señala los hechos objetivos internos con los cuales el Estado cuenta. Esto le permite cumplir dos funciones centrales:

- ✓ Hacia los ciudadanos, es un ejercicio de rendición de cuentas.
- ✓ Hacia los demás países, contribuye a generar disuasión.

5) No hace un fuerte énfasis en la diferencia entre Política y Estrategia

Aunque conceptualmente distintos, Estrategia y Política parecen ser usados de manera indistinta dentro de la OCDE. En términos generales, una Política contiene el conjunto de las orientaciones valóricas que el Estado ha definido como más importantes. Una estrategia, en cambio, es el conjunto de compromisos adoptados en torno a los medios para llevar a cabo una política.

Autores como Betts han ofrecido una definición similar: “Una estrategia es una cadena de relaciones entre medios y fines que se extiende por varios niveles de análisis, desde las

maniobras de unidades hasta los empleos específicos”¹⁸. Otros autores han ofrecido ideas en misma línea: “Una definición contemporánea común la describe [la estrategia] como siendo capaz de mantener un balance entre fines, formas y medios; acerca de identificación de nuevos objetivos; y acerca de recursos y métodos disponibles para lograr tales objetivos”¹⁹.

6) *Proyecta la situación futura o deseada de sus capacidades para la provisión de Seguridad y/o Defensa*

Si bien las modificaciones del potencial nacional es un proceso lento y complejo, ello no quiere decir que las capacidades permanezcan inmutables. Muy por el contrario, la forma en que cambien una serie de factores, influye en alterar esas capacidades, entre ellos:

- ✓ La tecnología en el ámbito militar;
- ✓ El crecimiento económico;
- ✓ Las transformaciones de la pirámide poblacional;
- ✓ El consenso nacional en torno a valores y objetivos;
- ✓ El balance de fuerzas en el entorno regional o mundial;
- ✓ Las percepciones de amenaza; y
- ✓ Los esquemas regionales de cooperación, alianza o resolución de controversias.

7) *Conclusiones*

La revisión de las directrices de Seguridad y Defensa de la OCDE permite sacar algunas conclusiones a partir de las observaciones hechas.

La primera es que si bien no es necesario completar la “Tetraología ideal” la abrumadora mayoría de los miembros de la OCDE tiene directrices públicas de cómo conducir su Seguridad, su Defensa o ambas. En este sentido, parece haber un uso algo laxo del lenguaje, de manera que en los casos estudiados, los países han tratado como sinónimos a Seguridad y Defensa, por una parte, y a política y estrategia, por otra.

La segunda, que las directrices de Defensa son más que una mera descripción de lo que el sector de la Seguridad y la Defensa es. También suelen contener una visión del mundo; un diseño de los recursos con que responderá a las tendencias esperadas; y un diagnóstico de cuánto le falta para proveer estas respuestas. Ese reconocimiento de las tendencias futuras es una estimación que eventualmente requiere modificaciones, pero que en el tiempo permite hacer predecible alguno (pero no todos) los parámetros de respuesta del Estado.

¹⁸ Véase por ejemplo la definición de Betts: “[S]trategies are chains of relationships among means and ends that span several levels of analysis, from the maneuvers of units in specific engagements through larger campaigns, whole wars, grand strategies, and foreign policies”. BETTS, Richard. *Is Strategy an Illusion?* *International Security* 25(2), Otoño 2000, p. 6. Traducción libre del autor.

¹⁹ “One common contemporary definition describes it as being about maintaining a balance between ends, ways, and means; about identifying objectives; and about the resources and methods available for meeting such objectives”. FREEDMAN, Lawrence. *Strategy. A History*. Nueva York, Oxford University Press, 2013. p. 7.

En tercer lugar, que el carácter oficial de esos documentos y el hecho de que sean aprobados por representantes electos, les otorgan una legalidad y legitimidad incontrovertida. A diferencia de un artículo académico o un medio de información o difusión, las directrices de Seguridad y Defensa tienen un claro carácter oficial. Esto tanto porque emanan de, o son visadas por representantes electos, como por el hecho de que adquieren un carácter de documentos de Estado, vinculantes y no meramente expresivos de una opinión o punto de vista del Gobierno.