

Inter-American Defense College

PROCEEDING OF THE APRIL 2022
COMPLEX EMERGENCIES
CONFERENCE
& **HEMISPHERIC**
SITUATION



AUTHORS

Major General James E. Taylor

Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues

General de Brigada D.E.M Jorge Ramírez Zuñiga

Vicealmirante Luis Polar Figari

Dr. Carlos Ojeda B

Lic. Florencia Vega G

Dr. Vicente Torrijos

Ambassador Nestor Forster Jr.

Dr. Francisco Rojas Aravena

Commissioner Elvis Secco

Dr. Francisco Guerrero Aguirre

Embajadora Luz Elena Baños Rivas

Dr. Daniel Masis Iverson



April 19 - 21, 2022

210 B St, Washington, DC 20319

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director

Major General
James E. Taylor
U.S. Army

Vice Director

Brigadeiro do Ar
Leonardo Chaves Rodrigues
Brazilian Air Force

Chief of Studies / Jefe de Estudios

General de Brigada D.E.M
Jorge Ramírez Zuñiga
Mexican Army



Seminar Coordinators / Coordinadores del Seminario

Col. Marco Antonio Carnevale Coelho
Brazilian Air Force
carnevale.coelho@iadc.edu
Studies Department

Maj. Héctor González
Mexican Army
hector.gonzalez@iadc.edu
Trips, Seminars and Conferences Department

Commissioner Hugo Velásquez
National Police of Honduras
hugo.velasquez@iadc.edu
Trips, Seminars and Conferences Department

Editor

Capt. Marcio Borges Ferreira, PhD
Brazilian Navy
marcio.borges@iadc.edu
Head of Research Division

Assistant Editor

Dr. Sarivette Ortiz, IADC
sarivette.ortiz@iadc.edu

Maj. Paola Rios
Mexican Army
rios.paola@iadc.edu

Design / Diseño

Irene Szokolcai
Irene.Szokolcai@iadc.edu

ISBN 978-1-7379232-1-3

ÍNDICE

OPENING REMARKS: COMPLEX EMERGENCIAS AND LARGE SCALE DISASTERS AN AREA IN WHICH STRATEGIC LEADERS MUST THRIVE	5
WELCOME REMARKS: CONFERÊNCIA SOBRE SITUAÇÃO HEMISFÉRICA 2022	11
PANDEMIA Y DESASTRES DE GRAN ESCALA: DESAFÍOS DE MÚLTIPLES EMERGENCIAS COMPLEJAS EN PERÚ	14
LECCIONES APRENDIDAS. CHILE EN LA PREPARACIÓN PARA RESOLVER EMERGENCIAS MÚLTIPLES Y COMPLEJAS	25
LA EXPERTICIA COLOMBIANA EN LA GESTIÓN DE LAS AMENAZAS SIMULTÁNEAS MÚLTIPLES, ASM	41
A JOURNEY THROUGH THE RELATIONSHIP BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES AND ITS IMPACT ON THE WESTERN HEMISPHERE	63
INESTABILIDAD POLÍTICA GLOBAL Y EN EL HEMISFERIO	72
NARCOTERRORISMO E LAVAGEM DE DINHEIRO – CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL	95
DEMOCRACIA: ¿CÓMO LA INESTABILIDAD GLOBAL HA AFECTADO A LOS PAÍSES ...	100
MÉXICO, EL PUENTE QUE IMPULSA LA UNIFICACIÓN DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL	110
REFLEXIONES DE LOS INVITADOS DEL U.S. SOUTHERN COMMAND.	120
REFLEXIONES FINALES	122

OPENING REMARKS: COMPLEX EMERGENCIES AND LARGE SCALE DISASTERS AN AREA IN WHICH STRATEGIC LEADERS MUST THRIVE

MG James E. Taylor
Inter-American Defense College Director

Good Morning, Buenos Dias, Bom Dia, Bonjour!, It is an honor for me to say a few words of opening to this seminar on complex emergencies. I cannot think of a more relevant topic to discuss.

Without a doubt, each one of you is going to find yourself in a position in which you must prepare for or respond to a complex emergency or a large-scale disaster. Some of you may have done this already and will contribute to this discussion.

Some of you are in charge of your organization's response to these kinds of crises events. One thing is certain, for those who have not yet participated in a leadership capacity for emergency response; there is no doubt in my mind that upon graduation, you will undoubtedly have the opportunity to do so.

Because of the participants we have and the speakers that we will hear, this workshop allows us to have a high-level discussion on how to address complex emergencies from the perspective of many different stakeholders.

In addition to students from this year's class, we have 58 individuals actively participating from eight countries of the hemisphere: Uruguay, Trinidad and Tobago, Paraguay, El Salvador, Chile, Haiti, Guatemala, and the United States. We have an audience of an additional 65 registered individuals who will watch and monitor this workshop via Livestream.

This workshop will enrich our understanding and better prepare us to add value to helping prepare and respond to complex emergencies and large-scale disasters effectively.

Ladies and Gentlemen, I encourage you to pay strict heed to the content of this workshop. The number of complex emergencies in the world is increasing!¹ Significantly!

¹ EMDAT (2020): OFDA/CRED International Disaster Database, Université catholique de Louvain – Brussels – Belgium. The data presented here includes all categories classified as "natural disasters" (distinguished from technological disasters, such as oil spills and industrial accidents). This includes those from drought, floods, extreme weather, extreme temperature, landslides, dry mass movements, wildfires, volcanic activity and earthquakes.

This International Disaster Database, maintained by the University of Louvain in Brussels, Belgium, contains startling information. They published a graph of the number of large natural disasters in the world since 1900. The natural disaster had to be of sufficient scope to affect more than one country to be included in this graph.

Before World War II, we did not have access to much information about disasters and complex emergencies in the world. It was not until after World War II and the advent of the United Nations that countries started cooperating and sharing data.

When you superimpose a representation of the generations by years and names on this graph, you glean some important strategic leadership insights. These insights help those called to leadership prepare for and respond to a crisis.

In 1982, when I was a teenager, 153 natural disasters a year impacted more than one country. I was born at the very start of Generation X. It was the Greatest and the Silent generation that set policy for and managed the crisis response for these disasters.²

Ten years later, in 1992, that number had increased to 204 disasters a year. These disasters now affect millennials and were managed by the Baby Boomers and early Gen Xers.

By 2019, the number of annual disasters impacting more than one country increased to 380. And last year, 2021, there were 416 disasters.

This means that complex natural disasters have almost doubled in twenty years. And the trend line *isn't* going down. Take a moment to think about what that means for you, your children, and your grandchildren.

Some of your children may be millennials. The preponderance of your children most likely are generation Z or A. Take a look at this graph. Generations Z and A are growing up in a state of constant crisis. Last year, there were more disasters than days of the year. And it is the remaining baby boomers and the Generation Xers who are creating the policy and obtaining the resources necessary for crisis response. The frame of reference from their formative years is NOT one of constant crisis.

² Veronica Thompson, "Generation Names Explained," The Daily Free Press, Boston University, 15 March 2021.

Complex Problems: Natural Disasters

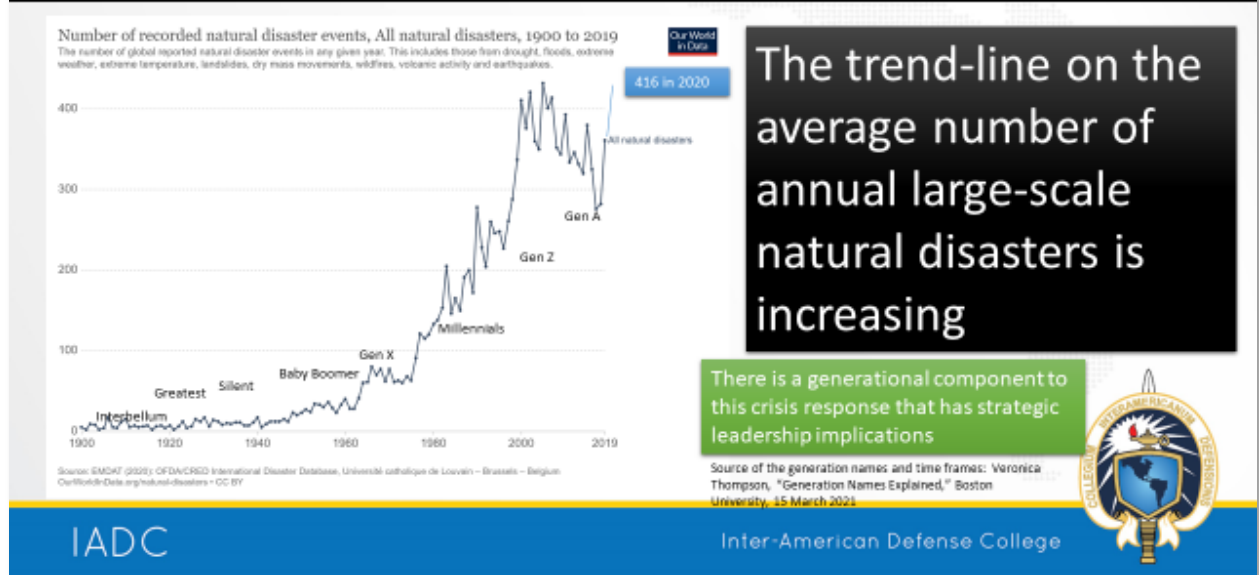


ILLUSTRATION 1: COMPLEX PROBLEMS: NATURAL DISASTERS

Source EMDAT 2020 OFDA/CRED International Disaster Database, Université Catholique de Louvain – Brussels – Belgium; Source of the generation names and time frames: Veronica Thompson, "Generation Names Explained," Boston University, 15 March 2021

Ladies and gentlemen, there are some things that you should note as you go into this workshop. The first is that we're all living in a complex emergency right now. And, this emergency has gone on longer than people initially thought it would.

In the early days of this pandemic, in March of 2020, the policy was to apply ten days to flatten the curve. And it had some results. But, this pandemic revealed the limits of the "flatten the curve" policy. The pre-symptomatic spread of Covid-19 and its slow gestation created a situation of policy paralysis where many leaders waited to act until the crisis was already upon them.

We have a rare opportunity before us. And, it would be a shame if we did not take advantage of it. We can assess how our own organizations manage this crisis at the institutional level. We are part of the decision cycle.

Secondly, we can assess how other countries are managing this crisis. We can see what is working and what is not working.

Third, we can even see how our own country manages this crisis. I do not think it would be possible to create a better learning environment than the one right before us.

Let me say that again for emphasis...I do not think it would be possible to create a better learning environment than the one we are participating in right now. We are learning about complex emergencies while we are living a complex emergency.

In the United States, there is an award-winning investigative reporter named Manny Garcia. He has received a couple of Pulitzer prizes. A very famous quote is attributed to him. “a blinding flash of the obvious.”

Things You Should Note

- We are living through a complex emergency
- We have the rare opportunity to assess the following:
 - How the institution we are presently assigned to is managing the crisis
 - How other countries are managing the crisis
 - How our own country is managing the crisis
- A better learning environment cannot be created

“... A BLINDING FLASH OF THE OBVIOUS” —Manny Garcia

It will not be very long before **YOU** are the one leading the crisis response

IADC Inter-American Defense College

ILLUSTRATION 2: THINGS YOU SHOULD NOTE

A blinding flash of the obvious refers to an insight that is obvious once you think of it. But, it is something that one does not usually think about.

Well, ladies and gentlemen, let me share a blinding flash of the obvious: you all should be the most agile, adaptive, creative, innovative, confident, and superb leaders in crisis in the future because you were educated to be a senior leader while in crisis.

The central message that I want to leave with you all today is that you need to pay strict attention to what is being shared in this workshop because it will not be very long before you lead a crisis response in your country.

To put this into perspective, I want to highlight the current situation facing us. Three of the ten deadliest disasters of 2021 occurred in our hemisphere.³

³ Brianna Navarre, “The Ten Deadliest Natural Disasters in 2021,” US News and World Report, 23 Dec 2021.

Critical Function of Government—Emergency Management

• Three of the Ten Deadliest Disasters of 2021 occurred in our hemisphere:

- August 2021: Earthquake kills 2,248 in Haiti
- August 2021: Hurricane Ida kills 91 across nine (9) U.S. States
- December 2021: Tornadoes kill 90 across eight (8) U.S. States

Source: Brianna Navarre, "The Ten Deadliest Natural Disasters in 2021," US News and World Report, 23 Dec 2021.

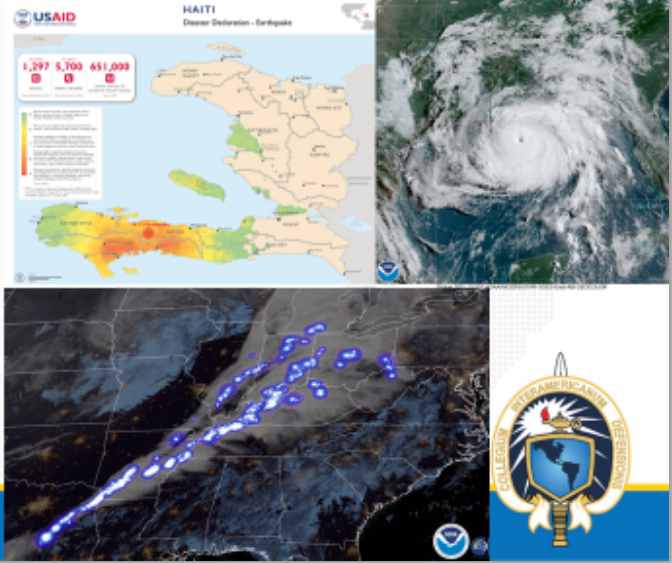


ILLUSTRATION 3: CRITICAL FUNCTION OF GOVERNMENT – EMERGENCY MANAGEMENT

Source: Brianna Navarre, "The Ten Deadliest Natural Disasters in 2021," US News and World Report, 23 Dec 2021.

While suffering the ravages of the COVID-19 pandemic, Haiti felt the effects of a hurricane, an earthquake, and the assassination of a President all kludged together. This is a complex emergency of the highest order. The observations, insights, and lessons learned from addressing these emergencies are priceless.

Another example is Hurricane IDA. Hurricane IDA just did not go away. It lasted from the 26th of August through the 4th of September. It remained a hurricane for 16 hours after it made landfall. It affected Louisiana, the entire east coast of the United States, Colombia, Venezuela, Jamaica, and the Cayman Islands. It did 75 billion dollars of damage.⁴ Hurricane IDA presented complexity.

Yet another example is the winter tornadoes of 2021. On the 10th of December of last year, tornadoes ripped across the central and southern United States. They impacted eight states (Kentucky, Arkansas, Tennessee, Missouri, Illinois, Georgia, Ohio, and Indiana.) These were tremendously fatal because they were unexpected and sudden. December is not tornado season in

⁴ Allison Chinchar and Jennifer Gray, "The impacts of Hurricane Ida," MetMatters, Royal Meteorological Society, 2 Sep 2021.

the United States. Tornado season occurs in the early spring near the gulf coast and in May through June in the plains and the Midwest.⁵ These unexpected winter tornados presented complexity.

Emergency management is a critical function of government. And a third of last year's deadliest disasters occurred in our hemisphere in unexpected ways. And they happened in a time of pandemic crisis. They were complex.

Those who work in diplomacy, security, and defense, need to be ready to support and lead during complex emergencies and large-scale disasters. The facts show that they are increasing in frequency and may, unfortunately, become routine for the emerging generations. As future strategic leaders, you must be comfortable leading people and planning and preparing for this mission area.

From 2005 to 2006, I was a student at the national war college here on Fort McNair. I had several classes on how the Inter-agency works together to mitigate the effects of a crisis. And I learned about our national incident management system.

In 2014, while at the United States Northern Command, the team I led was responsible for developing the plan for the response efforts for the Ebola pandemic crisis. I would never have imagined doing that when I was a Senior Service College student. You will be amazed at how valuable this information will be for you.

Before we open this Conference, I'd like first to take a moment to recognize our distinguished guests and speakers who took the time and participate in these proceedings. We are very thankful for your willingness to participate and impart such valuable information. I want to express our appreciation to the United States SOUTHERN Command, whose financial sponsorship made this possible.

I would also like to thank our team of interpreters and information technology personnel who make it possible for this to indeed be a hemispheric event.

Thanks again to all those contributing to yet another successful Workshop, and have a great session! Let us give virtual applause to everyone who makes this workshop possible for us!

⁵ Keli Pirtle, "The December 2021 Tornado Outbreak Explained," National Oceanic and Atmospheric Administration, US Department of Commerce, 20 Dec 2021

WELCOME REMARKS: CONFERÊNCIA SOBRE SITUAÇÃO HEMISFÉRICA 2022

Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues
Inter-American Defense College Vice Director

Bom dia, Senhoras e Senhores!

Eu sou o Brigadeiro Leonardo, da Força Aérea Brasileira, Vice-Diretor do Colégio Interamericano de Defesa. Inicialmente, gostaria de dar as boas-vindas a cada um que participa desta Conferência sobre a Situação Hemisférica. Ao meu lado, o Gen Zuñiga, do Exército Mexicano, Chefe de Estudos do CID. Para o Colégio, é uma imensa honra contar com uma audiência tão qualificada e conferencistas de alto nível.

Compreender a geopolítica, seja no âmbito regional ou mundial, é algo desafiador, e ao mesmo tempo fundamental para assessores, estrategistas e líderes, pois as decisões que envolvem os mais altos escalões precisam ser bem estudadas e planejadas, para que possam gerar os efeitos desejados.

E a atividade acadêmica que iremos iniciar, em sustentação à disciplina Estudo de País, se mostra fundamental para uma melhor compreensão do panorama geopolítico geral e sub-regional de nosso hemisfério, por meio da análise de seis macro-regiões: América do Norte e Ártico, América Central, Caribe, Andes, Região Amazônica e Cone Sul.

A partir daí, nossos estudantes serão estimulados a desenvolver um diagnóstico da situação hemisférica nos aspectos político, econômico, sociocultural, científico e tecnológico, e, naturalmente, de defesa, e de segurança.

Há uma frase atribuída ao filósofo inglês Thomas Morus que diz: "Nenhum homem é uma ilha". Partindo dessa importante reflexão, o que dizer então de toda uma sociedade, essa coletividade que habita determinado país, uma região, ou um continente? Os níveis de relacionamentos entre os povos são diversificados e intensos! Neste exato instante, países estão se relacionando em nosso hemisfério ocidental e em todo o mundo, seja de forma bilateral ou em bloco.

Naturalmente, isso gera efeitos. É evidente, portanto, que as nações, representadas por seus mandatários e governantes, estão escrevendo a sua própria história e tendo seus destinos traçados a cada momento.

Talvez, senhoras e senhores, isso passe despercebido por milhares de pessoas em nosso continente. Talvez, repito, esse público simplesmente ignore as consequências de um ataque cibernético, ou não perceba que os problemas de seus países muitas vezes ultrapassam suas próprias fronteiras. Pode ser que ignorem por terem convicção de que há profissionais em seus respectivos países responsáveis para lidar com essas questões. Crimes transnacionais nos testam todos os dias... E aprofundar-se nessa questão é simplesmente fundamental para assessores de alto nível, líderes e tomadores de decisão. Nosso Colégio tem uma máxima que diz: “Problemas Hemisféricos requerem Soluções Hemisféricas”.

Voltando às relações entre os países, estas são construídas levando-se em conta diversos fatores. Um impasse de cunho político, por exemplo, poderá influenciar negativamente num acordo comercial entre dois países ou entre blocos. E aí nos damos conta da complexidade do tema, que envolvem perspectivas socioculturais, econômicas, de defesa e segurança, e de ciência e tecnologia. Tudo isso, em meio a diversos atores, como organizações governamentais e não governamentais, empresas públicas e privadas, indivíduos, dentre outros, que o tempo todo participam ativamente da história e dos destinos do mundo.

Tais questões, certamente encontrarão nas senhoras e nos senhores, alunos da Classe 61, agentes preparados para lidar com imensos desafios. Se a experiência e a capacitação profissional de cada um lhes conduziram até aqui, temos convicção de estarmos contribuindo para enfrentarmos os desafios que ainda virão em vossas carreiras.

A Conferência sobre a Situação Hemisférica será, sem dúvida, um valioso instrumento para ampliar as reflexões e análises das tendências que influenciarão as regiões e nações individualmente, projetando, por exemplo, o impacto sobre os planos e a implementação de políticas de defesa, segurança e desenvolvimento a médio e longo prazos.

O menu oferecido nesta Conferência é farto. Teremos a oportunidade de conhecer importantes marcos conceituais, mas principalmente teremos o privilégio de usufruir das visões e experiências de nossos conferencistas convidados.

Sem dúvida alguma, cada uma das senhoras e dos senhores poderá ser um ator decisivo ou um importante elo na busca de soluções para desafios complexos, seja a nível nacional, regional,

continental ou mundial. Habilidade e atitude serão sempre essenciais, mas a diferença poderá estar no conhecimento, ingrediente básico que esta Conferência se propõe a oferecer.

Disfrutemos todos desse evento! Ao agradecer mais uma vez por vossas presenças, desejo boa sorte e sucesso a todos!

PANDEMIA Y DESASTRES DE GRAN ESCALA: DESAFÍOS DE MÚLTIPLES EMERGENCIAS COMPLEJAS EN PERÚ

Vicealmirante Luis Polar Figari¹
Comandante General de Operaciones del Pacífico
Marina de Guerra del Perú

El Perú, por su ubicación geográfica es un país vulnerable a desastres naturales y emergencias complejas, sujeto a diversos factores de riesgo como sismos, actividad volcánica, tsunamis, inundaciones, sequías, heladas, etc. Debido a esto, el Estado tomando provisiones ante la ocurrencia de emergencias y/o desastres ha promulgado la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)² y ha decretado el Reglamento de esta Ley³, en el que se define la participación de las Fuerzas Armadas; ahora bien la organización, los roles estratégicos y empleo de las capacidades propias de las Fuerzas Armadas en el Perú permiten afrontar desafíos múltiples en situaciones de emergencias complejas como pandemias y desastres de gran escala.

Vulnerabilidades por situación geográfica del Perú

El territorio peruano se encuentra en la costa centro-oeste de América del Sur, sus orillas se encuentran sobre el cinturón de fuego del Pacífico, caracterizado por frecuentes sismos,

¹ Nació el 11 de septiembre 1964. Ingresó a la Escuela Naval del Perú en 1982, egresando el 1° de enero 1987 como Alférez de Fragata. Es calificado en Ingeniería de Armas. Ha seguido el Curso Básico de Estado Mayor y de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval y la maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Asimismo, es egresado de la Maestría en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú y es Diplomado en Derechos Humanos por la misma Universidad. Durante su servicio a bordo de Unidades Navales, se desempeñó en el B.A.P. Mariátegui, fue Jefe de Armamento del B.A.P. De Los Heros, y del B.A.P. Villaviscencio. Fue Segundo Comandante del B.A.P. Herrera, Comandante del B.A.P. Santillana y del B.A.P. Quiñones. Ha sido Oficial del Batallón Ligero de Combate Nro. 1. Se ha desempeñado como Jefe de las Secciones de Operaciones de las Comandancias de Fragatas y Destroctores, de la Fuerza de Superficie y de Operaciones del Pacífico. Con el grado de Contralmirante fue Comandante de la Fuerza de Superficie y Jefe del Estado Mayor de la Comandancia General de Operaciones del Pacífico. Ocupó el cargo de Secretario General del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Subdirector de Agregadurías de Defensa y Operaciones de Paz del Ministerio de Defensa y fue Agregado de Defensa Adjunto y Naval a la Embajada del Perú en Chile. Entre los años 2015 – 2017 fue Director de la Escuela Naval del Perú. Al ascender al grado de Vicealmirante en el año 2020, asumió el cargo de Director General de Educación de la Marina, de enero a agosto del año 2021 se desempeñó como Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; y el 19 de agosto del 2021, fue designado como Comandante General de Operaciones del Pacífico.

² LEY N° 29664, QUE CREA EL SINAGERD del 08 Feb 2011.

³ REGLAMENTO DE LEY N° 29664, QUE CREA EL SINAGERD Ref.: D.S. N°048-2011-PCM del 25 mayo 2011.

actividad volcánica y tsunamis; además su ubicación entre el Trópico de Capricornio y la línea Ecuatorial lo hacen particularmente vulnerable al fenómeno de “El Niño”, así como a sus consecuencias directas como inundaciones, heladas y sequías. Asimismo, cuenta con importantes accidentes geográficos a lo largo de toda su extensión, como la Cordillera de los Andes, la cual recorre el país de sur a norte por el eje central, también se presentan épocas de aludes, aluviones y deslizamientos de tierras, denominados comúnmente en el Perú como “huaycos”. Mención adicional requiere el calentamiento global, fenómeno de alcance mundial con gran impacto sobre los países particularmente vulnerables y megadiversos como en este caso, ya que el cambio climático afecta gravemente los ecosistemas reinantes en el territorio. A lo largo del tiempo, esto se traduce en graves pérdidas humanas y materiales con consecuencias a nivel nacional.

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), es un sistema que articula los diferentes niveles de responsabilidad dentro de la Gestión de Riesgos en el Estado, esto comienza del escalón superior desde el nivel Político, con un organismo denominado Consejo Nacional de Riesgo de Desastres (CONAGERD) que cumple funciones de ente rector a cargo del Presidente del Consejo de Ministros, el cual toma decisiones con la finalidad que los entes técnicos llamados Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) puedan regular sus respectivas áreas; finalmente se cuenta con los órganos ejecutores del sistema, que son los gobiernos regionales y locales; así como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú y en adición el/los ministerio(s) del sector(es) afectado(s).

En el Perú, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres tiene siete (07) grandes procesos: estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción. De acuerdo a ley, las Fuerzas Armadas participan en las etapas de preparación y respuesta. Asimismo, participan en los simulacros, ejercicios y ensayos para mantener entrenada a la población; sin embargo, muchas veces en situaciones reales, es necesario que las Fuerzas Armadas participen también en las etapas de rehabilitación y reconstrucción de ciudades, viviendas y vías a través de los Batallones y Compañías de Ingeniería de Combate.

Fuerzas Armadas en el Perú

Las Fuerzas Armadas en el Perú se encuentran conformadas por: El Ejército del Perú, la Fuerza Aérea del Perú y la Marina de Guerra del Perú que se encargan de los aspectos administrativos tales como el entrenamiento, equipamiento y alistamiento de los medios y personal de sus respectivas Instituciones, los cuales son puestos a disposición del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el cual ejecuta operaciones y acciones militares mediante los Comandos Operacionales (CCOO) y Comandos Especiales (CCEE) según la misión que se les encomiende (Ilustración 1)⁴.

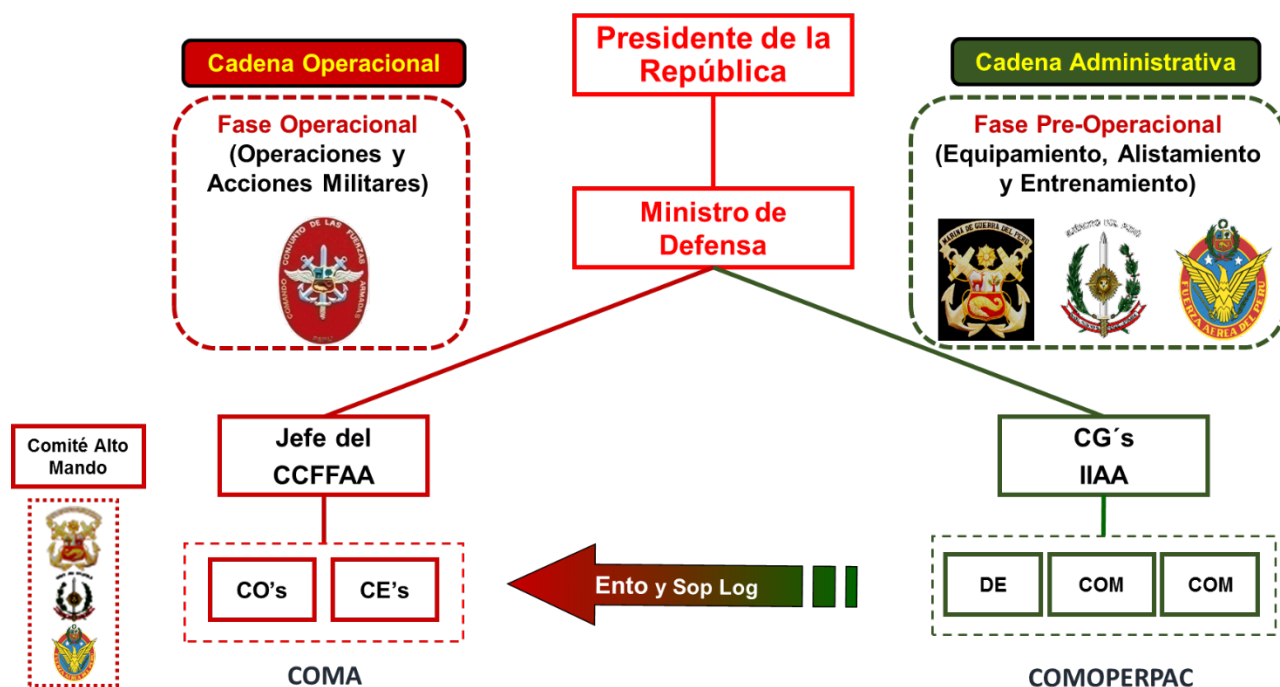


Ilustración 1. Organización de las Fuerzas Armadas del Perú

Las Fuerzas Armadas por la Constitución Política del Perú y las leyes, tienen seis (06) roles estratégicos; siendo el rol principal el de:

“Garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial”, además de:

- Participar en el orden interno
- Participar en el desarrollo nacional

⁴ LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE DEFENSA Ref.: D.L. N°1134 del 09 SET 2012 https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/DL_1134.pdf

- Participar en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres
- Participar en la política exterior

Existe un rol exclusivo de la Marina de Guerra del Perú, el cual se cumple a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, el cual es:

- Ejercer la autoridad marítima nacional.

Para poder cumplir estos roles estratégicos, se han definido seis (06) capacidades militares de las Fuerzas Armadas y treinta (30) capacidades militares específicas (Ilustración 2); que se detallan a continuación⁵:

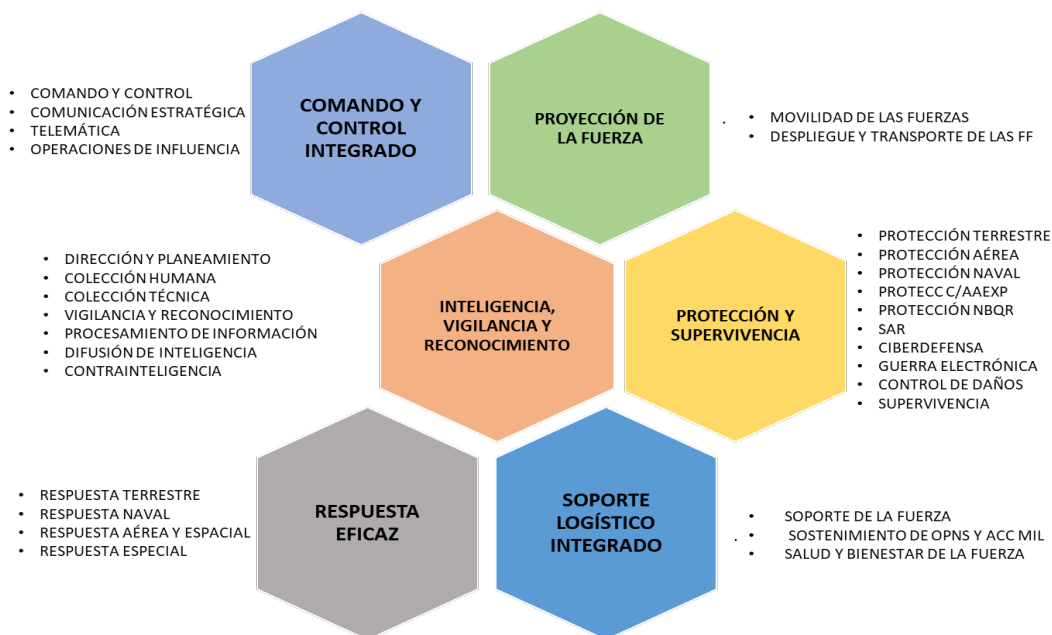


Ilustración 2. Capacidades militares de las Fuerzas Armadas

Participación de las Fuerzas Armadas en el SINAGERD

Para efectuar acciones militares en lo referente a la Gestión de Riesgo de Desastres, las Fuerzas Armadas se organizan de la siguiente manera: cuentan con una estructura a nivel sector defensa, que tiene en la parte superior al Ministro de Defensa en el nivel político, luego al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el nivel estratégico militar, debajo a los comandos operacionales y especiales en el nivel operacional y finalmente las unidades y dependencias

⁵ PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SECTOR DEFENSA 2017-2021 Ref.: R.M. N°927-2017-DE/SG del 06 Jul 2017 https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20927_2017.pdf

militares que ejecutan las acciones (Ilustración 3); es importante destacar que tales acciones no requieren de una orden formal del escalón superior ante la ocurrencia de un siniestro, sino que pueden actuar de oficio como primera respuesta, a fin de mitigar los daños de forma inmediata.



Ilustración 3. Organización del Sector defensa

Ante la ocurrencia de un desastre, sea de origen natural o humano, existe una organización pre establecida que debe asumir las acciones, de acuerdo al siguiente esquema (Ilustración4):

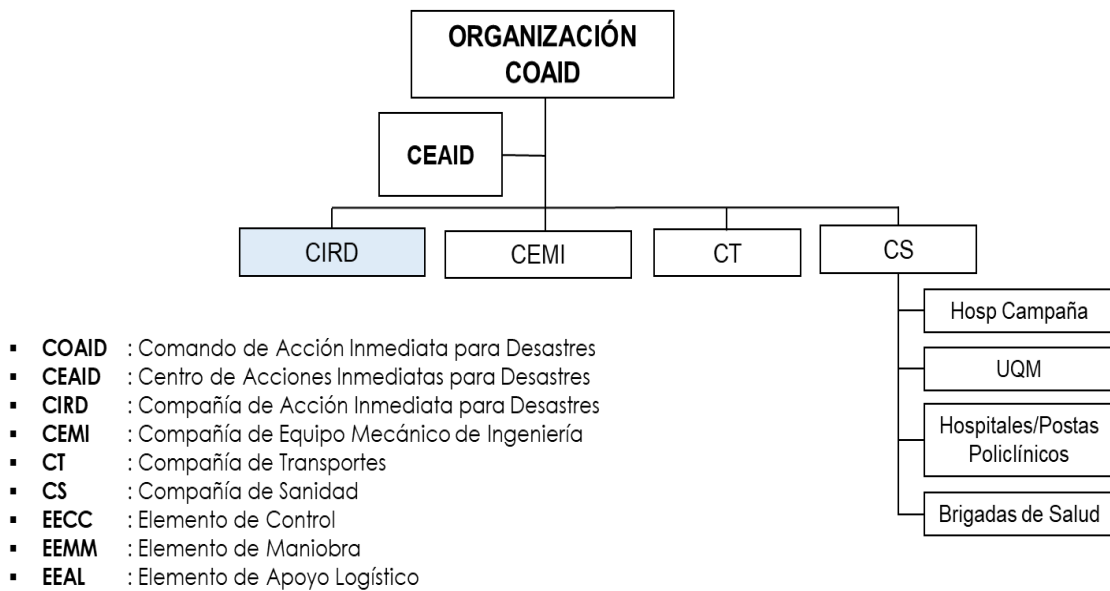


Ilustración 4. Organización pre establecida para efectuar acciones militares en la Gestión del riesgo del Desastre

El brazo operativo de esta organización se denomina Compañía de Intervención Rápida de Desastres (CIRD), la cual cuenta con 120 efectivos militares subdivido en 4 brigadas: de seguridad, de búsqueda y rescate, de remoción de escombros y de evacuación de heridos. El Perú cuenta en total con 158 CIRD's, que se encuentran distribuidas en el territorio nacional a cargo de los Comandos Operacionales y Comandos Especiales subordinados al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Las capacidades militares derivan de los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas, uno de estos roles es la participación en el SINAGERD, por lo cual se tienen lineamientos definidos a fin de contar con una real capacidad de participación, considerando entre lo más destacado el de contar con Fuerzas Armadas equipadas y entrenadas, que cuenten con planes ante la ocurrencia de desastres, que tengan capacidad de despliegue y respuesta inmediata y rápida para participar de forma oportuna en los procesos de preparación y respuesta, con el fin de mantener las actividades críticas nacionales en funcionamiento, apoyándose inclusive en la reserva nacional y contando además con un sistema de búsqueda y rescate eficaz.

Participación de las Fuerzas Armadas en situaciones reales

Haciendo un breve recuento de la participación de las Fuerzas Armadas del Perú en las últimas situaciones de desastres y emergencias en el país, destacan los siguientes:

- La participación de las Fuerzas Armadas en las acciones inmediatas posteriores al terremoto en el año 2007 de la ciudad de Pisco, ubicada a unos 350 kilómetros al sur de Lima; las cuales cumplieron funciones de seguridad, remoción de escombros (Ilustración 5), búsqueda y rescate (Ilustración 6), transporte, ayuda humanitaria e instalación de puentes de ingeniería de campaña militar



Ilustración 5. Remoción de escombros



Ilustración 6. Búsqueda y rescate

- Durante la respuesta ante fenómeno de “El Niño” del año 2017, se ejecutaron acciones de: búsqueda y rescate, evacuación de heridos, ayuda humanitaria, transporte a zona segura (Ilustración 7), remoción de escombros, recuperación de vías, despliegue de maquinaria de ingeniería (Ilustración 8), seguridad y control.



Ilustración 7. Transporte a zona segura



Ilustración 8. Despliegue de maquinaria de ingeniería

- En la pandemia generada por el COVID19, se han realizado gran cantidad de acciones militares a fin de disminuir el avance de contagios, inicialmente mediante el control del libre tránsito de la población en apoyo a la Policía Nacional debido a la imposición del gobierno de una estricta cuarentena (Ilustración 9), la cual fue disminuyendo progresivamente para poder dar paso a una paulatina reactivación económica, sin embargo se mantuvo el apoyo para controlar a la población en lugares con aforo restringido

(Ilustración 10), principalmente en centros de abastecimiento y mercados. Además, se realizaron evacuaciones, control fronterizo y seguridad de almacenes de vacunas.



Ilustración 9. Control libre tránsito



Ilustración 10. Control de aforo

Posteriormente se tomaron acciones más activas en apoyo a los esfuerzos del sector salud, que tenía la responsabilidad de apoyar a un alto porcentaje de la población que requería atenciones hospitalarias, por lo que se estableció el plan “Te Cuido Perú” a cargo del Ministerio de Defensa y bajo la coordinación de las Fuerzas Armadas con diversos grupos con responsabilidades específicas para cubrir esa brecha.

Producto de esa experiencia se establecen las operaciones “Tayta”, que se desarrollaron con la finalidad de apoyar a las personas más vulnerables al COVID19; así como brindar apoyo médico y logístico a estas personas (Ilustración 11), esto se planificaba de forma continua para diversas regiones del país en aproximadamente un periodo de 30 días, que incluía coordinación, identificación, intervención y seguimiento posterior.



Ilustración 11. Asistencia médica a personas vulnerables

- Actualmente las Fuerzas Armadas están trabajando para combatir las consecuencias del derrame de hidrocarburos producida durante una descarga en una refinería en la zona de la costa norte de Lima, por este motivo se han activado las Compañías de Intervención Rápida para Desastres, las cuales han sido dotadas con equipos de protección personal por la empresa (Ilustración 12), para efectuar limpieza de hidrocarburos de la playa (ilustración 13) a fin de contribuir en la disminución del grave impacto generado por los productos oleosos.



Ilustración 12. Limpieza de hidrocarburos



Ilustración 13. Limpieza de hidrocarburos

- Finalmente, cabe destacar que en razón a que el país se encuentra en permanente estado de riesgo y debido a las experiencias que han ido nutriendo nuestra capacidad de respuesta y ante el apoyo recibido u ofrecido desde y hacia otros países con escenarios similares en la zona norte de las costas occidentales de Sudamérica, ante la ocurrencia de desastres; el Perú propuso realizar ejercicios de solidaridad regional y apoyo llamados “Solidarex” (Ilustración 14), los cuales incluyen fases en diversos países como Perú, Ecuador y Colombia, en los que se simulan situaciones de desastre, lo que contribuye a mejorar las capacidades de Fuerzas de Tarea conjunta y combinadas.



Ilustración 14. Ejercicio multinacional “SOLIDAREX”

Conclusiones

En los últimos tiempos se ha incrementado la participación de las Fuerzas Armadas en la Gestión del Riesgo de Desastres, se ha ganado experiencia, explotado las lecciones aprendidas, tecnificado y equipado al personal participante, a fin de mejorar las capacidades para este rol estratégico. Es debido a esta participación en situaciones reales y al logro de resultados satisfactorios que podemos determinar que la organización, para el cumplimiento de los roles estratégicos y el empleo de las capacidades propias de las Fuerzas Armadas en el Perú permiten afrontar desafíos múltiples en situaciones de emergencias complejas como pandemias y desastres de gran escala en el Perú.

Las Fuerzas Armadas del Perú se encuentran entrenadas y capacitadas para apoyar como parte del SINAGERD ante la ocurrencia de cualquier desastre natural o emergencia compleja; sin embargo, la coyuntura actual exige que la cooperación internacional sea más estrecha para colaborar ante cualquier requerimiento de apoyo adicional. Plataformas internacionales como la Junta Interamericana de Defensa hacen propicia la organización para que se establezcan vínculos de cooperación e intercambio de información, ejecutando ejercicios y seminarios que sirvan de foros de discusión para el personal y de inventario para que se apoye con algún material necesario ante cualquier auxilio producto de una emergencia.

Bibliografía

Constitución Política del Perú

Ley del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Decreto Legislativo N°1136.

Ley del Ejército del Perú, Decreto Legislativo N°1137

Ley de la Marina de Guerra del Perú, Decreto Legislativo N°1138

Ley de la Fuerza Aérea del Perú, Decreto Legislativo N°1139

Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Decreto Legislativo N°29664

Ley de Organización y Funciones del Ministerio De Defensa, Decreto Legislativo N°1134

Planeamiento Estratégico Sector Defensa 2017-202, Resolución Ministerial N°927-2017

LECCIONES APRENDIDAS. CHILE EN LA PREPARACIÓN PARA RESOLVER EMERGENCIAS MÚLTIPLES Y COMPLEJAS

Dr. Carlos Ojeda B.¹
Jefe del Laboratorio de Prospectiva y
Simulación de la ANEPE
Lic. Florencia Vega G.²
Observatorio de Política y Defensa

Resumen

Este escrito reflexiona sobre las lecciones que Chile ha extraído al abordar distintas situaciones de catástrofes naturales o emergencias de origen humano, poniendo énfasis en las lecciones aprendidas. Se trata de aquellas experiencias que han allanado el camino para generar mecanismos de respuesta más eficientes, que logren ponderar una amplia variedad de factores y que se analicen desde una óptica multidisciplinar, barajando los riesgos permanentes, pero también los imprevistos que pueden acontecer y poner en peligro el plan de acción que se está ejecutando.

Introducción

A lo largo de su historia reciente Chile ha sido sacudido por diversas situaciones de catástrofe. Desde tsunamis hasta erupciones volcánicas, pasando por los ya habituales movimientos sísmicos, que en ocasiones han generado profundas pérdidas materiales y humanas. No es extraño que diferentes emergencias confluyan en un momento dado en el país, poniendo al límite la exigencia sobre las autoridades que deben emprender el plan para recuperar la situación inicial de normalidad. A lo anterior se suman las emergencias desatadas por causa de la acción humana, como las oleadas de violencia y vandalismo, o los incendios forestales intencionados. La aparición de estos elementos no siempre se da de manera esporádica y en sectores aislados, sino que en *ocasiones han acontecido de forma simultánea diversas catástrofes y emergencias*, llevando al

¹ Coronel (R) del Ejército de Chile, Doctor en Ciencia Política y magister en áreas relacionadas a las relaciones internacionales, la seguridad y defensa. Actualmente es Jefe del Laboratorio de Prospectiva y Simulación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), profesor titular en esa casa de estudios y en categoría de adjunto en el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies en la National Defense University en Washington DC. Ha sido conferenciante invitado del Colegio Interamericano de Defensa desde el año 2014 a la fecha.

² Licenciada en Estudios Internacionales. Analista en políticas y asuntos internacionales, mención economía por la Universidad de Santiago de Chile. Se desempeña como analista de procesos políticos y constitucionales en el Observatorio de Política y Defensa, es miembro de la Red Profesional de Ciencia Política en Chile.

límite la capacidad de acción y disposición de recursos de las autoridades a cargo de reestablecer el escenario inicial de normalidad. Buen ejemplo de ello es el terremoto seguido de tsunami que se registró en nuestras costas en el año 2010, o bien el estallido social acontecido hacia finales del 2019, que fue sucedido por la pandemia de SARS-CoV 2, todo ello generando circunstancias de emergencias múltiples.

Dentro de las reflexiones que presentamos en este artículo destacamos los avances que ha logrado Chile en materia de institucionalidad para abordar las emergencias y en cuanto a planificación estratégica. Todo ello no sería posible sin una sucesión de lecciones aprendidas devenidas de escenarios de emergencias anteriores en los que los problemas se relacionaron no sólo con la resolución de la emergencia o catástrofe en cuestión, sino también con la relación que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) como actores llamados a contribuir y apoyar en la zona afectada establecieron con distintos actores de la sociedad civil, como los colaboradores o los medios masivos de comunicación.

El aprendizaje y los intentos por perfeccionar el sistema de respuesta ha llevado a los involucrados a diseñar mecanismos de acción cada vez más avanzados, que comprenden un amplio abanico de variables a considerar para subsanar la situación. Estos mecanismos se diseñan no sólo para el lugar específico en el que ocurre el desastre, sino que además se considera el momento particular, e incluso se tienen en cuenta factores externos que influyen en el curso de las soluciones planteadas, afectando de esta forma los resultados obtenidos. La realidad demuestra constantemente que se superponen situaciones complejas, y ese es el escenario para el que debemos estar preparados.

Posteriormente reflexionamos sobre los factores de éxito de los mecanismos de respuesta, con énfasis en el rol de las FF.AA. Repasamos el marco legal que funciona como soporte del accionar militar, y con ello analizamos las reglas del uso de la fuerza. Analizamos el importante rol que cumplen las capacidades de las FF.AA. puestas al servicio de la misión que emprenden y las funciones específicas de la autoridad militar en contexto de Estado de Excepción que se decreta.

Para finalizar, expresamos consideraciones acerca de la trayectoria del conocimiento adquirido, y las lecciones aprendidas y no aprendidas por las FF.AA. y por la sociedad en sentido amplio.

Desarrollo

Factores de éxito

Resulta común asociar las catástrofes naturales y las emergencias que han ocurrido en Chile a las numerosas consecuencias negativas inmediatas, por lo que se las evalúa como hechos desafortunados en su totalidad. Ahora bien, pese a ello, en las sucesivas ocasiones que las FF.AA han debido enfrentar ofreciendo apoyo y colaboración, y ejecutando operaciones de rescate, salvamento, y restablecimiento de la paz, se ha adquirido valiosa experiencia que ha contribuido a la consolidación de un sistema de respuesta consistente que en la actualidad articula a diferentes instituciones y tiene en claro que la fórmula para responder de manera eficiente a una emergencia es combinando anticipación, una preparación adecuada, y tener presente que debe estar en constante actualización.

Los factores de éxito para Chile, país que, como muchos, enfrenta emergencias complejas y en ocasiones de forma simultánea, no son generalizables a cualquier contexto o Estado, y tampoco fueron tomados de un modelo genérico extraído de un manual, sino que tienen que ver profundamente con la experiencia particular de nuestro país en la solución de situaciones de emergencia. El conocimiento acumulado con el paso del tiempo y la identificación de fallas o puntos débiles que han sido analizados para el planteo de soluciones, nos muestran que en Chile, además de la superación de la situación de emergencia y el restablecimiento de una situación de normalidad, se deben atender variables de tipo institucional y social, que están incontestablemente ligadas a la idiosincrasia y factores culturales de nuestro país.

Tener una visión completa de los factores de éxito nos permite orientar la misión, la visión y la dirección de nuestros líderes, nuestra gente, y nuestros medios.

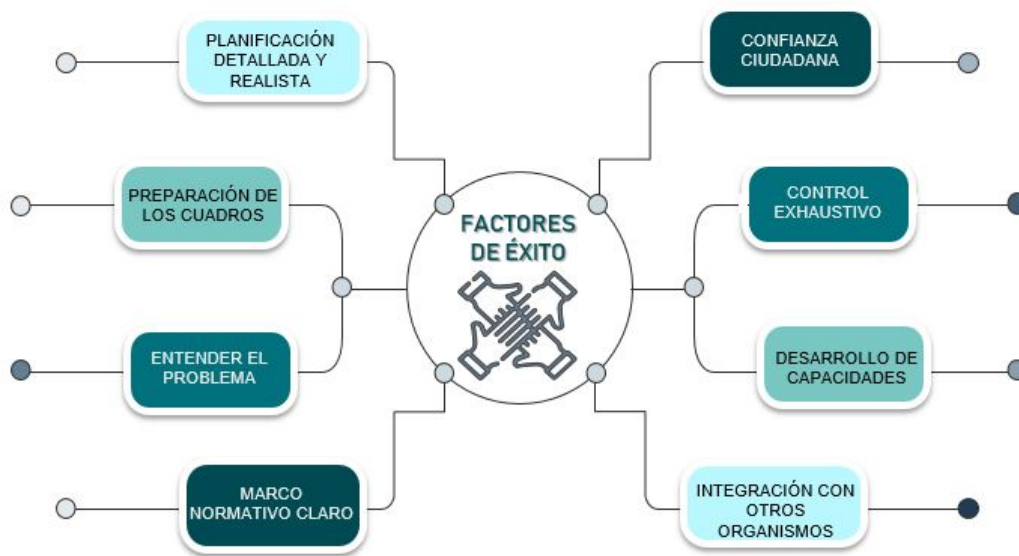


ILUSTRACIÓN 1: FACTORES DE ÉXITO PARA LAS FF.AA. EN EL MECANISMO DE RESPUESTA A CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El primer factor de éxito que analizamos es el marco normativo. Para dar instrucciones claras y para que se entienda el trasfondo de las decisiones que llevaron a escoger una hoja de ruta y no otra, debemos entender con precisión cuál es el marco normativo en el que se sustenta cualquier tipo de acción que se quiera emprender. Éste nos indicará los alcances y limitaciones de aquello que se quiere implementar, y también de las atribuciones que tiene cada una de las autoridades involucradas.

En Chile se ha recurrido a los estados de excepción constitucional como medida de emergencia ante situaciones puntuales. Un ejemplo claro es el decreto supremo n° 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública anunciado por el entonces presidente Sebastián Piñera el 18 de marzo de 2020 en el contexto de la reciente llegada del virus SARS-CoV 2. La regulación jurídica que emana de estos instrumentos tiene como finalidad general preservar el orden público y proteger la seguridad del Estado.

En el caso de Chile los estados de excepción constitucional deben acotarse exclusivamente a cuatro categorías que están contempladas en el artículo 40 de la Constitución Política de la República, el que junto con el 39 constituyen sus normas de clausura, a saber: el estado de

asamblea, el estado de sitio, el estado de emergencia y el estado de catástrofe. En ninguna otra circunstancia puede ser afectado el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura. La ley tampoco puede crear ningún otro estado excepcional restrictivo de tales derechos y garantías (Ríos, 2002).

Con lo anterior se quiere plantear que el marco legal del que disponemos es lo suficientemente claro y contiene precisiones que facilitan la distinción entre los distintos elementos presentes en un contexto de desastre o catástrofe, o en entornos complejos como la situación de la macro zona sur, específicamente en la Araucanía.

El hecho de que la normativa vigente se encuentre a entera disposición de los/as ciudadanos/as para su oportuna lectura y conocimiento, favorece no sólo su comprensión, sino que además permite actuar de acuerdo a la ley y lejos del juicio público que en ocasiones se emite por desconocimiento. La gente debe reconocer cuáles son sus deberes, cuáles son sus obligaciones, y también qué los respalda. Es tremendamente importante hoy en día distinguir a ciencia cierta qué instituciones y qué marco legal ampara el empleo de las fuerzas del Estado.

En lo que respecta a la naturaleza del trabajo que debe emprenderse ante una situación de emergencia o catástrofe, éste debe ser interministerial, o interagencial, término con el que se lo conoce en algunos países. En este sentido, el plan de acción de los diferentes ministerios debe estar no solamente relacionado, sino también planificado y coordinado para apuntar al éxito como objetivo. Todo esto se logra con un trabajo preliminar minuciosamente preparado, abordado de forma multidisciplinar y que esté en sintonía con los acontecimientos y características de las circunstancias en que ocurre la emergencia.

En Chile no es uno, sino varios los ministerios implicados en la ejecución de una misión de este tipo: Ministerio de Planificación, Ministerio del Interior, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Defensa, y Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, el trabajo que se hace a nivel ministerial se replica en la función que ejercen los distintos Comités comprometidos, estos son: Comité nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, Comité Regional para la Gestión de Riesgos de Desastres, Comité provincial para la Gestión de Riesgos de Desastres, y Comité Comunal para la Gestión de Riesgos de Desastres, respectivamente.

El segundo factor de éxito que exponemos es el entender el problema, para lo cual se requiere disponer de un léxico común.

La normativa vigente es clara y dialoga con la estrategia global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, buscando un horizonte común hacia el año 2030. Desde la Constitución de la República, y pasando por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la Política Nacional para la reducción del riesgo de desastres, hasta llegar al Plan específico de emergencia por variable de riesgo, a toda escala se contemplan las aristas técnicas y jurídicas para interpretar y tomar acción en situaciones de emergencia.

Uno de los grandes desafíos que presenta el trabajo interagencial para alcanzar un óptimo de eficiencia es el construir un léxico genérico que funcione como común denominador para identificar, tipificar y decidir en atención a los mecanismos de acción legales vigentes cuál será el curso de acción a tomar en cada caso particular de emergencia, en un contexto de crisis determinado.

Unificar el glosario es una labor fundamental para homogeneizar la conceptualización de los términos que se utilizan en el debate sobre emergencias complejas, lo que simplifica el diálogo entre instituciones que se dedican a diversas problemáticas, y que confluyen a la hora de tomar parte en la resolución de emergencias. Conceptos como “vulnerabilidad”, “prevención”, o “escalabilidad” no siempre refieren al mismo orden de cosas en los distintos órganos involucrados, y tanto la trayectoria histórica como la cultura organizacional de cada institución les imprimen un significado que puede ser difícil de comprender desde la perspectiva de una entidad u organización cuya razón de ser o misión es totalmente distinta. Incluso los conceptos de “amenaza” o “emergencia” tienen una definición distinta en diferentes organismos del Estado.

Al respecto, actualmente en Chile la Oficina Nacional de Emergencia ha establecido con precisión qué entendemos por las definiciones y principios que circundan el concepto de emergencias complejas, por lo que estamos en camino a hablar un léxico común. Si bien se trata de un proceso, ya está dado el primer paso. No obstante, el paso siguiente sería homogeneizar el léxico a nivel regional para facilitar la articulación entre los diferentes Estados, lo que conlleva de forma directa a respuestas más rápidas y efectivas, y la minimización de consecuencias negativas. La comunicación certera disminuye el tiempo de entendimiento y respuesta, y el tiempo es una variable fundamental a optimizar cuando de emergencias se trata.

Otro factor de éxito fundamental es contar con una planificación detallada y realista, para lo cual el vínculo entre las normas y el escenario para el que están diseñadas es un elemento de gran relevancia, esto es, es su relación con la realidad.

Lo anterior, debido a que hay diferentes elementos que subyacen a un problema, por lo cual su solución es necesariamente polifacética y comprende múltiples aristas. De acuerdo a ello, existen instancias en las que la realidad sobrepasa el contexto para el que fue pensada la norma. Un ejemplo de aquello fueron los saqueos y otros hechos delictivos que se produjeron en la zona costera de la Región del Biobío luego del terremoto que azotó el sector en el año 2010. Mientras personal militar y otras organizaciones colaboradoras se encargaban de distribuir bienes básicos y asistencia de la forma más rápida posible, hubo quienes optaron por el robo. Es por este motivo que la planificación debe contemplar la posibilidad de que ocurran hechos de estas características con el objetivo de tener un plan de respuesta y evitar la propagación del caos.

Asimismo, el Sistema Nacional de Prevención y respuesta ante desastres debe dialogar con la instrucción de uso de la fuerza que se le va a dar a las Fuerzas Armadas, para evitar confusiones y para que la acción de este brazo del Estado sea efectivamente para apoyar en contexto de catástrofe y/o recuperar el orden interno del país en caso de decreto de Excepción Constitucional. Esta responsabilidad le cabe exclusivamente a la autoridad estatal competente, en ningún caso a los efectivos de las FF.AA. ni a los civiles involucrados. Esta perspectiva no hace más que demostrar cómo el abordaje de los problemas y contingencia debe ser siempre transversal a las instituciones, desde una óptica multidimensional y no desde una visión aislada.

Si hablamos de las Reglas de Uso de las Fuerzas (RUF), éstas deben ser transparentes y específicas para que sean entendidas de la misma manera por los diferentes estamentos de la sociedad. De esta forma se allana el camino para un cumplimiento fehaciente de la ley sin generar suspicacias o sin adjudicar responsabilidad indebida a las FF.AA. y de esa forma debe ser reconocida desde todos los ámbitos.

Es trabajo del político lograr un consenso entre los diferentes estamentos de la sociedad, a fin de resguardar el accionar de las FF.AA., garantizando así el máximo provecho de las acciones que les son encargadas.

Con la recientemente propalada Política Nacional de Defensa y las directrices dispuestas por la Oficina Nacional de Emergencia, quedan delimitadas las atribuciones de las entidades involucradas en la articulación de las acciones de defensa.

A partir de lo dispuesto por dichas instituciones, quedan a cargo del Ministerio de Defensa funciones importantes como la coordinación y ejecución de las acciones clave y disposición del empleo de la fuerza, la coordinación de las operaciones de las FF.AA., facilitar que cada institución

pueda colaborar en todas las fases del ciclo de riesgo de desastres, y el señalar los medios de empleo de la fuerza. Adicionalmente, esta normativa señala los deberes de otra figura fundamental, el Jefe/a de Defensa Nacional.

Las fuerzas armadas de Chile están destinadas a la defensa exterior, pero a través de un Estado de Excepción Constitucional pueden colaborar al restablecimiento del orden interno. Para lograr este cometido existe justamente un Jefe(a) de la Defensa Nacional que es nombrado directamente por el presidente de la República para que desempeñe sus funciones en un periodo de tiempo acotado, y en un espacio geográfico delimitado, con fines específicos. De esta forma el plan de acción se le entrega mediante un decreto que contiene las instrucciones de lo que debe hacer, e indica sus responsabilidades y atribuciones. A partir de entonces, quien encarna este puesto asume el mando militar, el mando de la fuerza, y el mando y coordinación general. En este caso, el desafío consiste en tener la precaución para no sobreponerse a las labores de las autoridades civiles que tienen competencia en la zona.



ILUSTRACIÓN 2: DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL JEFE(A) DE LA DEFENSA NACIONAL.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE.

Por su parte, los representantes del Estado Mayor Conjunto (EMCO) tienen la labor de asesorar, coordinar y dirigir el apoyo militar.

En un escenario de crisis, en el que las exigencias son altas y las responsabilidades se vuelven confusas por la urgencia de resolver situaciones, resulta fundamental tener en claro el alcance de las atribuciones de cada figura y cada organismo. Una de las lecciones aprendidas de experiencias previas es la de acatar con precisión estas disposiciones, para no exceder el campo de acción cuando se tiene la intención de colaborar desde lo militar. Al mismo tiempo, aún en un escenario

complejo o de convergencia de distintos focos de emergencia o catástrofe, se debe recordar siempre que el empleo de los medios de las fuerzas militares no debería afectar las capacidades estratégicas que están dispuestas para otras contingencias o escenarios de nivel nacional en el ámbito de la seguridad. Esto es primordial tenerlo presente dado que los roles deben evitar todo tipo de matices de interpretación que se presten para el surgimiento de dudas, confusión, o superposición de funciones.

Recapitulando, las figuras involucradas en una catástrofe de este tipo son el Jefe (a) de la Defensa Nacional, fuerzas militares, y autoridades políticas a cargo de la zona en cuestión, entre las que más se destacan. Para que los resultados sean óptimos es crucial establecer una buena comunicación y tener una voluntad conjunta de coordinación, para que los esfuerzos sean mancomunados y las acciones a implementar resulten efectivas. Se trata de un trabajo en equipo que se sostiene en tres pilares fundamentales: liderazgo de tipo cooperativo, centro de operaciones inclusivo que integre las opiniones de distintas aristas de la sociedad para construir una visión multidisciplinar, y capacidad de delegación de autoridad, y por lo tanto, de responsabilidad cuando sea necesario y de forma apropiada para el objetivo que se persigue.

Por su parte, la preparación de los cuadros como factor de éxito se desarticula en distintos elementos. En primer lugar, es esencial capacitar al militar e instruirlo en métodos de resolución de problemas que aplican no solamente a situaciones de guerra o confrontación, sino también a un sinnúmero de otros contratiempos, lo cual le entrega herramientas de valor para el análisis estratégico, la capacidad de adaptación, y el estímulo de innovación. No puede existir discordancia en la doctrina de lo que se está incorporando como aprendizaje y principios del accionar militar. Así como el entendido de la misión que se está llevando a cabo debe estar claro para todas las unidades de la jerarquía militar involucrada, comenzando por el general que encabeza el cometido hasta los rangos inferiores, debe también existir un entendimiento riguroso de lo que se está aprehendiendo en el proceso de formación y capacitación.

Es en las Reglas del Uso de la Fuerza en donde con mayor frecuencia se produce la pugna entre la autoridad legal y la autoridad militar. Este es uno de los grandes desafíos que enfrentan aún hoy las fuerzas militares. Para sortear controversias de este tipo siempre es bueno recordar algunos fundamentos que son inherentes a la función militar en situaciones de extraordinarias, tales como un Estado de Excepción Constitucional. En primer lugar, las FF.AA. no son la agencia principal, sino que están en apoyo a las autoridades locales. En segundo lugar, se debe luchar por

todos los medios por la unidad de esfuerzo de los actores involucrados. Por último, se debe apuntar a encontrar el punto de equilibrio entre anticipación y paciencia, contrarrestando las ansias de avanzar con desmesura.

Cabe recordar la importancia de reconocer que el prestar labores de apoyo a la solución de catástrofes o restablecimiento del orden público durante un Estado de Excepción Constitucional es precisamente una actividad extra que se le asigna a las FF.AA., pero no dejan de ser importantes sus responsabilidades y faenas habituales. Lo anterior, con el objeto de no ponerles en una situación de sobre exigencia, sino con la expectativa de recibir un apoyo constante, pero en la justa medida.

La planificación necesita indefectiblemente de preparación, pero también de entrenamiento, e incluso se debe designar autoridades competentes en las distintas zonas geográficas del país para que asuman sus funciones rápidamente en caso de catástrofe o emergencia. Estos líderes se encargan de familiarizarse con la zona de la que deberán ocuparse en caso de desatarse una emergencia, de conocer a las autoridades locales en sus distintos niveles, así como también de establecer un vínculo con las organizaciones civiles con presencia en la zona, quienes tienen referencias clave y albergan el conocimiento profundo del acontecer en las comunidades y de las formas de vida que allí se desarrollan. Es precisamente en ese nivel de articulación social y político en donde se cavilan muchas de las decisiones que luego escalan hasta convertirse en medidas de gobierno para abordar problemáticas concretas, siendo posteriormente muy bien evaluadas.

Ahora bien, una planificación adecuada, que brinde ventajas a la hora de poner en marcha el plan de acción optimizando el uso de los recursos, siempre será más fácilmente urdida teniendo en claro el estado final deseado. Esto es, ¿cuál es el objetivo, fin, o meta de este plan de trabajo?, ¿qué características tiene el escenario futuro deseado, óptimo? Esta interrogante preliminar no es responsabilidad de la autoridad de las FF.AA. a cargo del operativo, sino que está sujeta a la definición política, la cual establece qué se quiere lograr mediante los esfuerzos mancomunados de civiles y militares dada una situación particular de emergencia.

En relación a lo anterior, y a fin de tener un parámetro con el cual medir y evaluar en qué medida se materializó el estado final deseado que se propuso en un primer momento, existen indicadores de normalidad. Es de suma importancia establecer con exactitud estos indicadores durante la etapa de planificación. Estos ítem se formulan de manera particular para cada una de las situaciones de emergencia que se desea abordar, dado que una fórmula genérica no lograría

abarcando las particularidades de todas las catástrofes o emergencias en cada uno de los rincones a lo largo y ancho del territorio nacional.

Al establecer de forma clara el Estado Final Deseado, se determina cuáles son los índices de normalidad que se van a considerar para evaluar el plan ejecutado. Toda vez que se cumplen los ítems señalados, se pone sobre aviso a la autoridad para dar por normalizada la situación que se abordó como emergencia o como catástrofe.

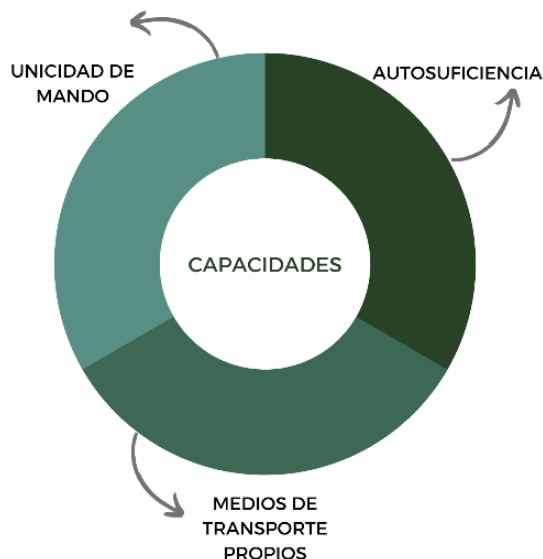


ILUSTRACIÓN 3: CAPACIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN.

Fuente: elaboración propia

Paralelamente, el desarrollo de capacidades como factor de éxito se constituye como algo fundamental en la labor militar para abordar situaciones de emergencia y catástrofe. Tal como se plantea a lo largo de este artículo las tareas a las que se enfrentan las fuerzas militares, son múltiples, y las labores que se les asignan durante un escenario extraordinario no suprimen las responsabilidades que tienen en un contexto ordinario o de normalidad. De este modo la capacidad que se tenga para desplegarse en todos los ámbitos en que son requeridas y haciendo una distribución eficiente de dotaciones es recursos, será crucial para las FF.AA.

Al hablar de “capacidad” hacemos alusión a las especificaciones formuladas en el año 2012 en la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en el documento que se conoce como “Declaración de Punta del Este”. Son capacidades aquellos recursos individuales o

colectivos dependientes de un país, que sirven para cooperar en una situación de emergencia o desastre en el marco de la asistencia humanitaria y dentro de las 48 horas de efectuada la petición. Es condición necesaria de la capacidad contar con 3 elementos: un mando unitario, autosuficiencia lógica y administrativa para un periodo de 7 días, y sus propios medios de transporte³.

En el contexto actual, en un mundo volátil, incierto, complejo y en el que se dan escenarios y situaciones de ambigüedad (VICA) de forma recurrente, las capacidades deben tener la cualidad de dar respuesta a ese nivel de complejidad en el entramado de sucesos y decisiones políticas. Se necesita contar con capacidades flexibles, polivalentes, interoperables y complementarias. Hoy en día Chile cuenta con un promedio cercano al 78% de proyectos polivalentes dentro de las fuerzas militares, esto significa que sirven para la acción fundamental de las FF.AA., que es la defensa del territorio nacional, como para abordar catástrofes y situaciones de emergencia en circunstancias extraordinarias. Este indicador muestra un trabajo de grandes avances gracias a las lecciones aprendidas de experiencias previas en las que se debieron atender en forma simultánea distintas labores relacionadas a las funciones normales de las FF.AA., a lo que se sumó un escenario de emergencia/catástrofe. No obstante, el desafío latente es continuar actualizando la planificación e incrementando esa cifra.

Las capacidades deben estar claras no solo para las FF.AA. y los encargados de implementar el plan de acción, sino que deben ser transparentadas a la ciudadanía en general, para que no existan suspicacias al momento de juzgar positiva o negativamente el campo de acción o atribuciones de las fuerzas militares convocadas. Es por ello que el definir las capacidades se trata en última instancia de una resolución de carácter político. Al mismo tiempo, esas capacidades se cumplen o no de acuerdo a la voluntad política y a la competencia para generar consensos y delegar correctamente las funciones.

Por otro lado, la integración con otros organismos como factor de éxito describe una situación en la que las FF.AA. actúan en coordinación con diferentes instituciones para llevar a cabo de manera óptima la misión que se les asigna, por lo que consolidar el proceso de integración se ha convertido en una prioridad para contribuir a una coordinación en la eficiencia.

³ OEA (2012) X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. República Oriental del Uruguay. En: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29656.pdf>

En este sentido, existen dos agentes a considerar con los que las fuerzas militares establecen lazos: la población civil y los colaboradores. Por un lado, la prensa se vuelve un elemento clave. Al establecer una relación provechosa con los medios masivos de comunicación, basada en la honestidad y en la difusión de información probada, basada en fuentes oficiales, y en coherencia con el discurso de las autoridades, se evita la difusión de noticias falsas y el esparcimiento de rumores que pueden erosionar la imagen de las FF.AA. y su vínculo con la población civil, e incluso obstruir el correcto desarrollo del plan de acción.

Para tener una relación fructífera y cordial con la prensa, la autoridad militar puede recurrir a la consultoría de un asesor/a comunicacional que le facilite herramientas para allanar el camino hacia una comunicación asertiva y fluida, en la que se evite la posibilidad de dejar ideas, conceptos o proyectos a la libre interpretación, esclareciendo con precisión las dudas que se puedan presentar sobre la marcha. Para lo anterior, resulta útil designar a un efectivo que haga las veces de interlocutor entre las fuerzas militares y los medios de comunicación, con lo cual se disminuye el riesgo de enviar mensajes confusos o contradictorios. Lo anterior sin llegar jamás a imponer una suerte de censura.

De la misma manera, una figura debe encarnar la responsabilidad de establecer relación y diálogo con los colaboradores, representados por todas aquellas personas e instituciones que se ofrecen a prestar ayuda, donaciones o cualquier tipo de insumo que contribuya a contrarrestar el malestar provocado por la situación de catástrofe/emergencia. De esta forma la ayuda se canaliza y se logra distribuir para que llegue oportunamente a los lugares o focos críticos para los que fue destinada.

En cuanto al vínculo con organismos o sistemas de prevención de riesgos, existen actualmente en Chile organizaciones del Estado con claros protocolos de acción, como CONAF, SOSAFE, ONEMI, etc., de los cuales las FF.AA. debe tener conocimiento preciso sobre las áreas de competencia de cada uno de ellos, para establecer un contacto rápido ante una situación de emergencia. Adicionalmente, toda información sobre el funcionamiento de estos mecanismos de respuesta que sea difundida a la ciudadanía en forma de educación cívica, será útil para agilizar los mecanismos de acción al momento de desatarse una catástrofe. Este flujo de diálogo entre las fuerzas militares, los organismos especializados en gestión de desastres, y la ciudadanía se hace posible gracias al trabajo en terreno de los mandos de las FF.AA

Por último, otro factor de éxito que debe ser garantizado en todas las etapas del mecanismo de respuesta que se esté implementando es un control exhaustivo que cuenta con la labor de fiscalizadores internos y externos.

Los fiscalizadores internos son encarnados por los efectivos de las FF.AA. que trabajan en terreno. Mientras que los fiscalizadores externos se componen de instituciones como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la Fiscalía del Ministerio Público de Chile, o incluso la Contraloría General de la República, entre otros. Algunos de estos entes tienen una visión particular de la gestión de las FF.AA. dada la naturaleza de su trabajo, por lo que en ocasiones los mecanismos que utilizan para fiscalizar se convierten en un desafío para el propósito de la misión que se está ejecutando. En resumen, parte de realizar una planificación con mayores probabilidades de éxito es tener presente la relación que se va a establecer tanto con los fiscalizadores internos, como con los fiscalizadores externos.

Del éxito del plan de acción y de las relaciones que se logren constituir con medios de comunicación, colaboradores, e instituciones fiscalizadoras, depende en gran medida la confiabilidad de la ciudadanía en las instituciones de las FF.AA. Si bien se tiene en claro que no estamos exentos de continuar enfrentando desafíos en cuanto a comunicación y transparencia de la información que se difunde, las estadísticas sobre percepción de confianza en las instituciones del último trienio han demostrado que las Fuerzas Armadas en Chile gozan de una visión favorable por parte de la ciudadanía que se expresa en un porcentaje de confianza creciente, e incluso se destaca frente a otras instituciones de la sociedad, ya sean políticas o judiciales.

REFLEXIONES FINALES

La geografía de nuestro país, y su posición relativa en el mapa del mundo le han conferido características particulares que lo convierten en un espacio de riesgo de catástrofes naturales como terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, e incluso inundaciones y tornados. De la misma manera, su historia, su cultura, y las particularidades de su población hacen que Chile sea objeto de situaciones de emergencia de origen humano, en las que el terrorismo, el crimen organizado, y la violencia en diferentes escalas generan escenarios de incertidumbre e inseguridad que ponen a las autoridades en la exigencia de tomar medidas al respecto

Desde 1828, los Estados de Excepción Constitucional se han decretado en circunstancias muy disímiles para abordar una situación de emergencia o catástrofe, para lo cual las FF.AA. han sido

convocadas a desarrollar diferentes funciones. En casi 200 años de historia, la experiencia se fue acumulando y generando insumos para la mejora y perfeccionamiento de los mecanismos de respuesta.

Es en las últimas décadas que los mecanismos de respuesta hicieron un giro hacia la modernización, de la mano de los vertiginosos avances tecnológicos que caracterizan el siglo que transitamos. La velocidad que caracteriza los cambios en la contemporaneidad, es el parámetro con el que intentan ajustarse y actualizarse las herramientas en materia de gestión de riesgo y de desastres.

Una institucionalidad moderna, un marco normativo claro, y unas FF.AA. que son conscientes de la necesidad de actuar para el mundo en que vivimos, de trabajar con planes realistas, pero sin dejar de lado la tradición de doctrina y fuerza moral que es clave para el éxito en las tareas que emprende, son pilares fundamentales del sistema que utilizamos hoy en día en Chile cuando se presenta una situación de emergencia o catástrofe.

Para que todo aquello sea posible han sido fundamentales los conocimientos acumulados con el correr de los años, y las lecciones aprendidas que han logrado generar un cambio seguido de una medida, ya fuera la creación de una institución (como CONAF) o herramienta de control y difusión (como SOSAFE).

Las lecciones aprendidas nos han demostrado que es necesario trabajar permanentemente en la coordinación y comunicación de las distintas figuras encargadas de resolver la emergencia, que es primordial mantener una buena relación con los medios de comunicación social, que se debe minimizar la posibilidad de dejar espacios de libre interpretación de las atribuciones de las FF.AA. dejando en claro desde un inicio cuáles son sus funciones y facultades y qué instrumentos jurídicos las determinan, que es probable tener visiones diferentes con organismos de otras áreas de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales, y que la planificación debe hacerse con anticipación, perfeccionarse y actualizarse de forma constante, y reconocer como riesgos aquellos elementos que no son solamente los inherentes a la catástrofe o emergencia en su origen, sino que tienen que ver más bien con la reacción que pueden tener las personas u organizaciones respecto al hecho de la emergencia, que en ocasiones pueden agravar aún más la situación de conflicto en curso. Se debe tener en cuenta una preparación tanto para lo esperable como para lo inesperado.

Este tipo de aprendizajes permiten avanzar hacia algo mejor y más evolucionado. Se debe hacer un catastro de las experiencias, simularlas, reglamentarlas, instruir a la ciudadanía y

profesionales dedicados a abordar las emergencias, apuntando a generar un cambio de conducta. Este cambio de conducta debe mostrar resultados medibles, palpables.

Sin perjuicio de lo anterior, no estamos exentos de tener errores, así como tampoco contamos con un modelo perfecto. Esto se da principalmente porque aún hoy existen lecciones no aprendidas, como el reconocer que las FF.AA. están conformadas por seres humanos que en escenarios de emergencia o catástrofe se encuentran sobreexigidos, y más allá de su compromiso y fuerza moral, se agotan, cometen errores, y necesitan tener un respaldo que les permita actuar de acuerdo a la ley sin ser enjuiciados por ello.

Para esto último debe alcanzarse una eficacia gubernamental. El estamento político es el responsable de clarificar con anticipación cuál será la función de los militares, cuáles son sus facultades y limitaciones, y expresarlo de manera transparente a la sociedad civil para evitar interpretaciones erróneas.

Afortunadamente, los factores de éxito nos demuestran que aunque hay muchos desafíos por delante, vamos en la dirección correcta. Muestra de ello es que ante un escenario de emergencia la población perciba desde el primer momento que las fuerzas están atendiendo el problema, que aparecen cuando se les necesita, y que su apoyo en estos contextos persigue siempre la finalidad es disminuir el sufrimiento de los afectados.

En último término, las experiencias deben ser analizadas, reglamentadas y entregadas a la gente en forma de acciones correctivas para evitar que se conviertan en lecciones no aprendidas.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2014). Manual para la evaluación de desastres. Santiago de Chile.

Constitución Política de la República de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020) Decreto 104. Biblioteca Nacional del Congreso

Ríos Álvarez, L. (2002) Los estados de excepción constitucional en Chile. *Ius et Praxis*, 8(1), 251-282. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100014>

OEA (2012) X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. República Oriental del Uruguay. En: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29656.pdf>

ONEMI (2014) Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Santiago de Chile.

Ricci, E. (2010) Historia y análisis jurídico de los estados de excepción constitucional en Chile. El rol de las FF.AA. En: <https://revistamarina.cl/revistas/2010/3/ricci.pdf>

LA EXPERTICIA COLOMBIANA EN LA GESTIÓN DE LAS AMENAZAS SIMULTÁNEAS MÚLTIPLES, ASM.

Dr. Vicente Torrijos¹
Profesor Titular
Escuela Superior de Guerra de Colombia
Centro de Estudios Estratégicos, CSEDN

Acrónimos

ASM : Amenazas Simultáneas Múltiples.
CCIM : Operaciones Conjuntas, Coordinadas, Interinstitucionales y Multilaterales.
COGFM : Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.
DOT : Delincuencia Organizada Transnacional.
ELN : Ejército de Liberación Nacional.
EPL : Ejército Popular de Liberación.
FARC : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FFMM : Fuerzas Militares de Colombia.
GAO : Grupos armados organizados

¹ Analista político, escritor y periodista con diploma en Opinión Pública, es Magíster en Estudios Políticos, hizo el postgrado en Altos Estudios Internacionales, cursó los estudios doctorales en Relaciones Internacionales y culminó su beca postdoctoral en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Es Profesor Titular de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y Profesor Adjunto de la National Defense University - W. J. Perry Center, con sede en Washington DC. Ha sido Profesor Distinguido, Profesor Premio a la Excelencia Académica, Profesor Titular y Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, es autor de ocho libros sobre cuestiones políticas y, como poeta y novelista, ha publicado dos volúmenes. También ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela, asesor en seguridad y defensa de la Presidencia de la República y miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas instalada en La Habana por la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno Nacional y las Farc en agosto del 2014. Del mismo modo, fue fundador y director tanto de la Maestría y el Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, como de la Escuela Colombiana de Alto Gobierno con su Especialización en Alta Dirección del Estado. Adicionalmente, ha sido integrante (e) del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Sala de Ciencias Sociales y Humanidades), miembro del Centro Regional de Estudios Estratégicos (Crees) en la Escuela Superior de Guerra, consultor en asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares y colaborador del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, de Madrid. Asimismo, es par académico del Consejo Nacional de Acreditación Académica, columnista del diario El Nuevo Siglo y consultor internacional del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Costa Rica. También es profesor de Lógica Estratégica en el Curso de Altos Estudios Militares (Caem), e integrante del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa (Csedn) de la Escuela Superior de Guerra. Igualmente, es fundador y expresidente del Capítulo Colombiano de Egresados del W. J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa, Profesor Invitado de la Joint Special Operations University (Jsou), de los Estados Unidos, y colaborador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (Ceeep). Asimismo, ha sido condecorado con la Medalla de la Escuela Superior de Guerra, la Medalla de la Inteligencia Militar de Colombia, la Medalla de Servicios Distinguidos a las Fuerzas Militares, y la Orden del Congreso de la República.
vicente.torrijos@esdegue.edu.co vicentetorrijos.com

GDO : Grupos Delincuenciales Organizados.
MDN : Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.
NBQR : Nuclear, Biológico, Químico, Radiológico.
PB : Plan Bicentenario ‘Héroes de la Libertad’.
PDS : Política de Defensa y Seguridad.
PEI : Plan Estratégico Institucional del COGFM.
PES : Plan Estratégico Sectorial del Ministerio de Defensa de Colombia.
PND : Plan Nacional de Desarrollo de Colombia.
SAP : Sistema de Amenaza Persistente.

1- Planteamiento : El concepto de Amenazas Simultáneas Múltiples, ASM

1.1. Por ASM se entiende la reunión de amenazas intencionales y no intencionales que, al mismo tiempo, causan un muy alto estrés estratégico en el sistema decisonal de un país (Torrijos, 2016; Smith & Fraser, 2020).

1.2. Se trata de una irrupción, o sea, la acción violenta y repentina de:

- a- Actores estatales y/o no estatales (entendidos como conjunto de amenazas intencionales); y
- b- Factores no intencionales, es decir, “amenazas sin amenazadores”: desastres (Treverton, Nemeth & Srinivasan, 2012).

Cuando los actores y factores se entrelazan al unísono y se ciernen sobre un sistema sociopolítico, lo someten críticamente a niveles de elevado estrés estratégico en diferentes grados de frecuencia (inminencia) y permanencia (a lo largo de un periodo significativo).

En otras palabras, surgen una interrogante esencial en el sistema de toma de decisiones: ¿Qué tan frecuentemente estresan, y por cuánto tiempo permanecen como estresores?

De tal modo, queda claro que cada vez será más difícil que, por sí mismos, tales sistemas sociopolíticos (el gobierno y los sectores no gubernamentales) logren controlarlos, esto es, gestionarlos y superarlos (Tsur & Zemel, 2017).

2- La acción irruptora

Por tal razón, lo que se hace necesario estudiar es el grado de complejidad (intensidad e impacto) de tales ASM en sociedades muy densas, es decir, aquellas que, adicionalmente, presentan cuadros de inestabilidad crónica y prolongada (Kruckzkiewicz, et. al., 2021).

En particular, se hace necesario analizar si se ven afectadas de modo permanente (tradicionalmente) por situaciones que resquebrajan su funcionamiento regular, es decir, si se desenvuelven en torno a pocos o muchos escenarios de inestabilidad y conmoción (conflictos, amenazas externas, terrorismo, etc.).

Dicho de otro modo, se requiere conocer relativamente bien a los irruptores, o sea, tanto a los actores como a los factores que generan ese estrés estratégico, para saber cómo se entrecruzan y cómo forman un tejido altamente conflictivo (Sahebjamnia N., Torabi A. & Mansouri A., 2018).

3- El entorno específico de un país como Colombia

3.1. El grado de intencionalidad

Cuando un país reúne todas estas características, puede ser considerado como un país alta y frecuentemente conmocionado, pero también puede entenderse como un laboratorio de complejidad.

Colombia, por ejemplo, es una sociedad que no está sometida a un solo conflicto armado interno sino a cinco, simultáneos y recurrentes.

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, en territorio colombiano se presenta un conflicto entre las Fuerzas legítimas y las FARC. Otro más, entre las Fuerzas y el ELN. El tercero, entre las Fuerzas y el EPL. Uno más, entre las Fuerzas y las Autodefensas Gaitanistas. Y el quinto, entre el ELN y el EPL.

Con todo, habría que resaltar uno más: el que se libra entre la alianza FARC-ELN y las disidencias de las propias FARC tras las negociaciones en La Habana entre el gobierno colombiano y la mencionada organización armada ilegal.

Si a lo anterior se agrega el apoyo extrahemisférico que el gobierno venezolano recibe de Rusia, y cómo ese apoyo se traduce, a su vez, en el patrocinio de las FARC-ELN, se puede apreciar claramente el polimorfismo de las amenazas intencionales.

3.2. Los niveles de no intencionalidad

En concordancia con los mencionados escenarios, Colombia es un país que está sometido a desastres periódicos de alta intensidad que demandan una acción colectiva muy desgastante, de

tal forma que a una emergencia sanitaria como la del covid-19 hay que adicionar, por ejemplo, el devastador huracán Iota, que en noviembre de 2020 arrasó el 98 por ciento de las infraestructuras del archipiélago caribeño de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

3.3. El límite de la complejidad

El nivel de complejidad llega al extremo cuando todos los irruptores se conjugan, y es así como puede constatararse que,

(a) Las redes ilícitas conformadas por organizaciones delincuenciales a escala transnacional han convertido la pandemia en una herramienta para perfeccionar sus métodos de control social y desafío al modo de vida democrático.

Estas circunstancias han obligado al Estado, en acción unificada con los sectores no gubernamentales con los que conforma el mapa de la gobernabilidad, a participar en iniciativas articuladas transfronterizas, como la Operación Orión, codo a codo con el Comando Sur de los Estados Unidos.

(b) Los gobiernos dictatoriales y hostiles del vecindario han actuado de modo oportunista, apoyados por potencias extrarregionales como Rusia, China e Irán, para dotarse de armamento sofisticado y recursos de todo tipo de los que se dota a las organizaciones antisistémicas violentas ya mencionadas, convirtiendo así las áreas de frontera en franjas de agitación y degradación de la convivencia : tráfico de drogas, precursores químicos, minerales, armas, etc, forzando a Bogotá a entablar un diálogo directo con el gobierno ruso para aclarar los detalles de semejante plataforma crítica.

Plataforma crítica que repercute directamente en el mapa de riesgo electoral manejado por la Fiscalía General de la Nación en el que la mitad de los municipios del país aparecen en riesgo medio y 250 en riesgo alto.

(c) Interacción profunda. Más grave aún es el hecho de que los actores armados que recurren a prácticas híbridas y simbióticas, y que reciben el antedicho apoyo estatal de las dictaduras del área, inciden de modo traumático sobre el ambiente cuando producen ecocidios sistémicos, esto es, incendios forestales que desde el arco orinoco-amazónico del Este del

país, afectan las condiciones de vida cotidiana en el centro del país, en plena capital de la República.

Y lo hacen porque en su irresponsable proyecto de expansión criminal, ven la necesidad de deforestar para acaparar tierras, ampliar su ganadería extensiva destinada a lavar dinero, y finalmente expandir sus cultivos ilícitos de hoja de coca.

4- El marco de intervención profunda de las emergencias complejas

4.1. Acción transformadora

De hecho, la función y las tareas del Comando General solo pueden entenderse en el marco de lo enunciado en la Figura 2, es decir, a modo de triángulo dinámico en cuyo núcleo aparece un doble propósito esencial: el logro de la estabilidad, concebida como la otra cara de la legitimidad democrática.

En la práctica, esa meta se consigue mediante la articulación de tres grandes campos, a saber: la acción integral, el apoyo a las autoridades civiles en situaciones específicas y, por supuesto, la acción unificada del Estado en su conjunto.

Adicionalmente, esta conjugación de esfuerzos requiere de un aglutinante que no puede ser otro que la coordinación interagencial y la cooperación interinstitucional, con lo cual, la conjuntas que identifica las acciones de las FFMM cobra pleno sentido.

4.1.1. La coordinación interagencial

Existe una regla fundamental de los sistemas políticos de alta complejidad, según la cual, ningún problema de seguridad puede ser gestionado en perspectiva transformadora por una sola agencia, o por separado.

En ese sentido, la coordinación entre las agencias impulsa a las diferentes fuerzas y corrientes decisionales a maximizar y optimizar recursos para garantizar la eficacia y la eficiencia con miras a la defensa de la soberanía nacional tanto en su dimensión interna como externa.

Por tal razón, las FFMM han logrado superar la tendencia, propia del burocratismo, de activar la coordinación solo cuando las emergencias sociales lo exijan, con lo cual, han conseguido

un clima organizacional de permanente cooperación, de acuerdo con los niveles de especialización y recursos disponibles, pero siempre bajo la noción de contribuir y acelerar los procesos.

De tal manera se agrega valor al proceso de alcanzar los objetivos estratégicos maximizando la concordia y el entendimiento, en detrimento de la discordia, el recelo, o la parcelación del poder.

Esta cultura interagencial en red hace sostenible la recuperación del territorio, la presencia institucional y la unidad civil-político-militar facilitando la consolidación y sentando las bases del desarrollo socioeconómico regional.

Si se tiene en cuenta que los ministerios y organismos concernidos también manejan directrices que aseguran la antedicha coordinación interagencial, los esfuerzos de la acción colectiva se centran en alcanzar los objetivos nacionales y, en ese esquema, las FFMM ofrecen capacidades particulares de elevada especialización, empezando por el tejido de contactos internos y externos, los recursos logísticos diferenciales, el personal con una formación técnica irremplazable, los sistemas de mando y control, así como el conjunto de posibilidades de movilidad aérea, terrestre y naval.

4.1.2. *La acción integral*

En una sociedad democrática sometida a diversos detonantes de inestabilidad, resultan insoslayables las acciones militares ligadas a otras instancias que van desde las operaciones relacionadas con el manejo de la información, pasando por las de asuntos civiles y públicos, hasta llegar a la amplia esfera de la cooperación civil-militar, precisamente, para afianzar las relaciones con la comunidad y fortalecer crecientemente el bienestar de la población.

Está claro que esto se traduce en una serie de tareas concernientes a la información en las que el COGFM se ve inmerso recolectando, procesando y difundiendo contenidos que impactan directamente la percepción de la población acerca de la dinámica de los conflictos.

Asimismo, las relaciones civiles-militares ocupan un lugar prioritario puesto que se relacionan con los vínculos entre la población y la dinámica militar orientada a protegerla, siempre con particular atención por los factores identitarios, culturales, políticos, o productivos.

Dicho de otro modo, la acción integral tiene la virtud de que, por ejemplo, mediante la presencia militar en regiones aisladas pero que son de notable importancia para los objetivos

nacionales en función de sus recursos estratégicos, se logre la recuperación social y la consolidación sobre las que se erige la antedicha gobernabilidad y la prosperidad.

4.1.3. La acción unificada

Por extensión, el COGFM ha visto multiplicados sus frentes de actuación en la medida en que la mencionada integralidad se funda en la acción unificada, esto es, en la articulación sincronizada de sus operaciones militares con las iniciativas propias de las entidades gubernamentales y no gubernamentales (el sector privado, en suma) para alcanzar la unidad de esfuerzo, valga decir, la búsqueda colectiva de objetivos comunes en beneficio de la población y de la convivencia democrática.

En plena concordancia, esta línea continua entre la conducta integral y la unificada no es, obviamente, una exclusividad del COGFM y, antes bien, se ve reflejada en la Política de Defensa y Seguridad lanzada a comienzos del 2019, en cuyos objetivos estratégicos queda plasmada la unidad de esfuerzo entre el Estado, el sector privado, las organizaciones de iniciativa ciudadana y las propias Fuerzas, siempre en el entendido de que no puede tolerarse la anticuada discordia entre los organismos y que las limitaciones y taponamientos burocráticos deben ser erradicados.

4.1.4. El apoyo del sector Defensa a la población y a las autoridades civiles

En la misma lógica, las FFMM se ven comprometidas con la asistencia a las autoridades cuando las emergencias o crisis que rompen la normalidad decisional lo exigen, de tal modo que el Comando General no puede permanecer impasible frente al mandato constitucional de preservar el orden del sistema, es decir, la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Si se tiene en cuenta que una emergencia social ramificada puede ser una crisis humanitaria, o que compromete la seguridad ciudadana por cuanto se produce una ruptura severa de la autoridad como resultado de disturbios, movilizaciones violentas, conflictos, o tensiones internas y/o externas en las que se requiere de una respuesta concertada que vaya más allá del mandato o de las capacidades de una sola agencia, es comprensible que las Fuerzas participen en las iniciativas destinadas a garantizar el orden constitucional.

En consecuencia, frente a emergencias que conmocionan la convivencia, se genera un soporte coordinado de las FFMM en particular y del sector Defensa en general hacia las autoridades civiles, todo ello en el marco de la acción unificada y mediante operaciones no letales con el fin de,

- (a) Salvar vidas;
- (b) Mejorar la calidad de vida;
- (c) Proteger la propiedad pública y privada;
- (d) Garantizar la provisión de servicios públicos (la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano);
- (e) Recuperar social e institucionalmente el territorio, y
- (f) Normalizar la gobernabilidad democrática, o sea, la correspondencia entre los sectores público y privado para que fluya la toma de decisiones y se asegure la estabilidad relativa, siempre bajo la observancia y promoción de los derechos y garantías, así como de las libertades públicas e individuales.

No en vano, el Comando General ha constatado la importancia y las virtudes del Mando Tipo Misión, un enfoque flexible mediante el cual se procura el sostenimiento y la protección al mismo tiempo, desarrollando funciones que, por su alcance y trascendencia, pueden asimilarse a las de conducción de la guerra (apoyo médico-sanitario, suministro de equipos, o infraestructura de servicios) pues suplir las necesidades y blindar el orden es una misión sumamente delicada, más aún cuando se está en medio de condiciones adversas, o en las que la precariedad puede ser la principal característica.

Dicho de otro modo, aunque la misión emprendida puede tener un sello marcadamente militar, el Comando siempre ha puesto de presente el imperativo de que la culminación de este tipo de acciones se da cuando, genuinamente, las autoridades estatales, territoriales o tribales están suficientemente empoderadas para atender con fluidez las demandas de los ciudadanos sin depender de las Fuerzas propiamente dichas.

4.1.5. *La estabilidad*

Semejante panoplia de mecanismos estratégicos solo cobra auténtico sentido cuando contribuye a alcanzar y mantener la estabilidad en relación directa con la legitimidad.

De hecho, la estabilidad es un concepto de alta relevancia estratégica en tanto se relaciona con un conjunto de esfuerzos compartidos y sostenidos que se orientan a garantizar la legalidad, la equidad y el emprendimiento, con base en la seguridad del ciudadano.

Otra forma de ver la estabilidad hace referencia a la capacidad de un Estado para mantener los indicadores y funciones propias de la gobernabilidad democrática mediante la efectiva provisión de servicios públicos esenciales a nivel interno, operando, al mismo tiempo, como un actor plenamente soberano en el sistema internacional.

Pasando de las palabras a los hechos, las Fuerzas aportan sus capacidades ofensivas y defensivas, en el ámbito de la acción unificada, con el propósito de acceder a condiciones suficientes de seguridad, la sujeción a la ley y el bienestar colectivo, de tal manera que se viabilicen y sostengan el emprendimiento, la productividad, las libertades y la institucionalidad, esto es, la mismísima legitimidad.

Como puede apreciarse, el objetivo de todo este proceso no se limita a la asistencia del Comando General a los demás componentes del sistema de acción unificada, sino que, por el contrario, consiste en que la actuación militar refuerce horizontalmente las capacidades de todos los organismos, instancias y sectores para que el empoderamiento sea la constante y la sostenibilidad estratégica se haga realidad.

En la práctica, eso quiere decir que hay por lo menos cinco ámbitos en los que, por diferentes razones relacionadas con el conflicto polimórfico que vive el país, el gobierno colombiano se ha visto en la necesidad de estabilizar áreas con miras a restituir gobernanza y gobernabilidad de modo perdurable:

- (a) Seguridad, mediante tareas específicas destinadas a propiciar un ambiente protegido;
- (b) Justicia y reconciliación, en virtud de acciones que, estableciendo el control civil, están orientadas a garantizar la supremacía de la ley;

- (c) Asistencia humanitaria y bienestar social, activando iniciativas para reactivar los servicios esenciales y generar bienestar social:
- (d) Participación, desarrollando tareas de apoyo al Gobierno para que se mantenga la estabilidad, y
- (e) Infraestructura y productividad, mediante acciones de apoyo al desarrollo económico que conduzcan a la protección general de las infraestructuras y a la sostenibilidad económica.

Como puede apreciarse, la estabilidad ha pasado a ser sinónimo de confiabilidad y aceptación de la población hacia las autoridades civiles, así que tal situación no significa tan solo la reducción o ausencia de violencia.

Antes bien, significa el mantenimiento de la iniciativa estratégica para el fortalecimiento del sistema político y la armonización del proceso de toma de decisiones cristalizándose así la adhesión espontánea de la comunidad hacia sus gobernantes y la cohesión entre los diferentes sectores sociales.

En definitiva, las operaciones de estabilidad que propulsa el COGFM pueden darse, incluso, en un contexto internacional, cuando el país contribuye en operaciones de paz en suelo extranjero del mismo modo en que se presentan, a nivel interno, en áreas sensibles donde organizaciones armadas ilegales emprenden actividades que generan vacíos de poder o áreas grises, es decir, cuando ejecutan actividades que traumatizan, conmocionan o alteran la legitimidad, una situación que se mide en función de la percepción y la convicción de que se ha conseguido una convivencia sociopolítica basada en el consenso, la confianza, y la integración.

4.1.6. *La legitimidad*

En consecuencia, para el Comando General es de vital importancia la propagación y prevalencia de la legitimidad, entendida como una interrelación de cuatro dimensiones, siempre a partir del rechazo de la violencia como metodología política:

- (a) El mandato, esto es, la capacidad ciudadana de encomendar a sus autoridades misiones específicas con sustento legal, garantizando la obediencia ante la toma de decisiones;

(b) El esquema, o sea, el formato, o diseño de procesos en los que se da la participación ciudadana para intervenir en la toma de decisiones y en la canalización de sus expectativas e intereses;

(c) El consentimiento, es decir, el grado de aceptación espontánea por parte del ciudadano del ejercicio de la autoridad, o sea, la medida en la cual se repudia explícita e implícitamente la dominación social por parte de fuerzas extralegales o facciones armadas y, por el contrario, se acogen las normas, valores y principios en los que se basa el funcionamiento del sistema democrático, y

(d) La expectativa, valga decir, el grado en que los gobernantes resuelven las preocupaciones y problemas comunitarios, o gestionan los conflictos que, por naturaleza, afloran en toda convivencia, limitando su proliferación para evitar que se tornen violentos.

En otras palabras, el Comando General comparte claramente la idea de que la legitimidad reside en el grado de apoyo popular a las autoridades, la aversión del ciudadano hacia proyectos políticos basados en la violencia (armada o no armada), y el goce de instituciones que procuran la integración y la reducción de asimetrías sociales.

4.2. Acción decisiva-e-integradora

Dando continuidad lógica a la descrita acción transformadora, el COGFM ejecuta la acción decisiva-e-integradora, con lo que se conforma por completo el marco propio del salto estratégico en el que se halla y se proyecta el país.

Por una parte, la acción decisiva se refiere al conjunto de actuaciones de anticipación estratégica emprendidas por el Comando para contribuir a la estabilidad nacional, concretamente, mediante el Plan Bicentenario ‘Héroes de la Libertad’ (PB).

Por la otra, la acción integradora alude directamente a todo lo que ya se ha tratado aquí con respecto a la acción unificada, solo que ampliada, para entender la perfecta armonía y sincronización entre el antedicho Plan Bicentenario y la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

Al mencionar aquí la acción decisiva del Comando, es necesario recordar que, en particular, cuando la doctrina aborda la cuestión, lo hace destacando la combinación simultánea de tareas ofensivas, defensivas y de estabilidad tendientes, principalmente, a prevenir el conflicto violento, configurar un ambiente operacional y vencer en la guerra en todo el rango de las operaciones militares.

De hecho, las tareas ofensivas han obligado a los antagonistas a reaccionar, crear o revelar debilidades, permitiéndoles a las FFMM explotar tales circunstancias a favor del interés nacional.

A su vez, las tareas defensivas contrarrestan las ofensivas aventureras de las huestes adversarias, creando así un entorno propicio para mantener la iniciativa y abrir, en conjunto, la senda de la estabilidad.

Por ende, tras lograrse los objetivos propios de las operaciones y campañas, las acciones de estabilidad han pasado a ser prioritarias pues las tropas, la población y las autoridades, en verdadera correspondencia civil-político-militar identifican, en consorcio, los factores perturbadores más acuciantes.

Con este proceso de identificación e intervención permanente lo que se consigue, en definitiva, no es otra cosa que centrar la dinámica en la protección del ciudadano y en la atención de las necesidades humanitarias más sentidas, apoyando la reactivación o el mejoramiento de los servicios primarios, así como la reparación o la preservación de la infraestructura crítica.

En concreto, es mediante esta conjugación de tareas que las Fuerzas cooperan en la conformación de condiciones para que las demás instancias del Estado logren el éxito decisional que explica la transformación del conflicto.

En resumen, la acción decisiva-e-integradora, como un todo sistémico, garantiza la inextricable unidad funcional entre el emprendimiento militar y la política de defensa y seguridad para contener, disuadir y anticiparse a los factores de inestabilidad con el fin de asegurar los intereses nacionales y el perfeccionamiento constante del sistema democrático (Figura 1).

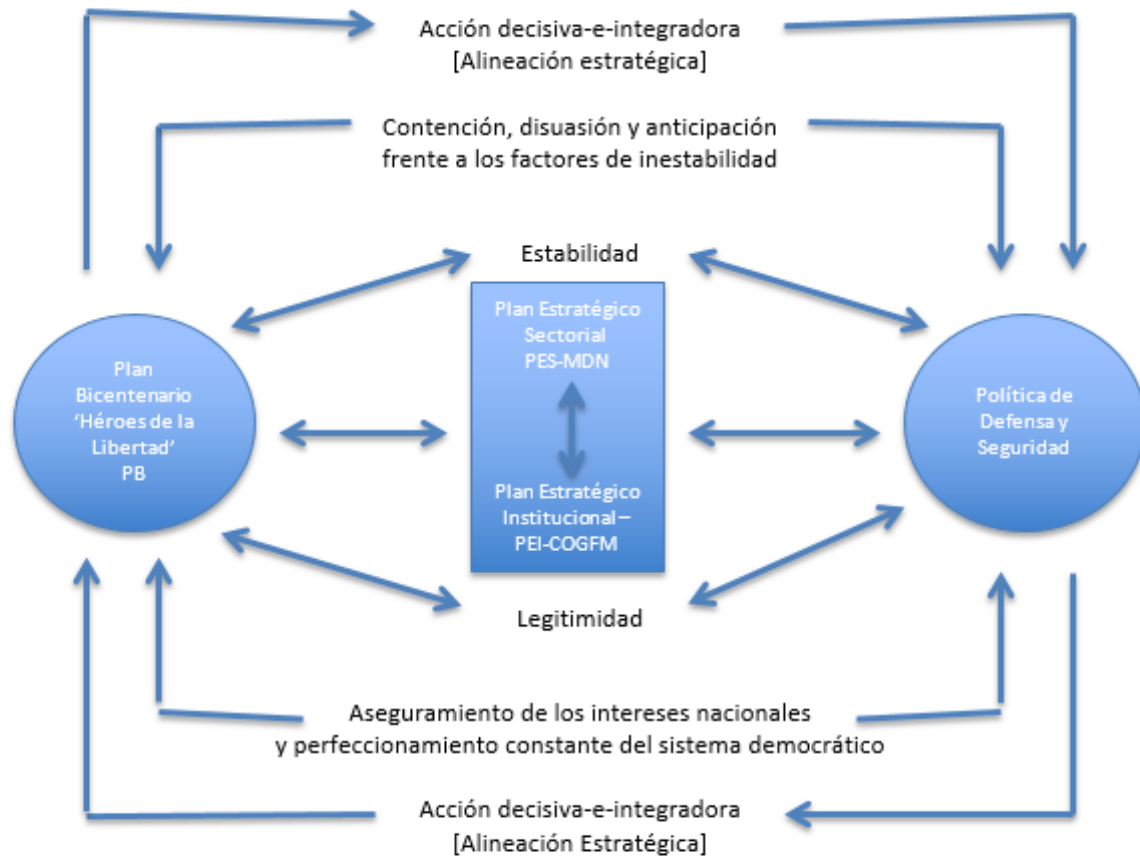


Figura 1: El salto estratégico. La acción decisiva-e-integradora.
Fuente: V. Torrijos. Elaboración propia.

4.2.1. El horizonte estratégico

Ante una realidad histórica tan compleja como la colombiana, en la que la constante conflictiva ha embargado por completo el razonamiento estratégico, la intención del Comandante General de las FFMM, médula del Plan Bicentenario, solo puede interpretarse en perfecta coincidencia con las directrices en las que se asientan la PDS y el PES.

En efecto, cuando se expresa que ese objetivo estratégico conjunto consiste en emplear las capacidades militares con una visión de seguridad que transite de la confrontación directa al sistema de amenaza persistente (SAP) hacia una de carácter multidimensional como parte de la acción unificada del Estado mediante la articulación de las operaciones con los esfuerzos

gubernamentales y no gubernamentales, el Comandante General no solo está mostrando una línea de gestión sino que está dibujando un horizonte de transformación activa.

Transformación estratégica cuyo propósito es, justamente, el de proteger a la población y sus recursos, pero pasando del simple control territorial al control institucional del territorio, empezando por unas áreas de atención prioritaria y asegurando plenamente los resultados ya obtenidos en las áreas consolidadas.

Que es, básicamente, la misma orientación de la PDS cuando busca formar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del territorio, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos.

4.2.2. La dimensión múltiple de las amenazas simultáneas

Tal orientación, tan amplia como específica al mismo tiempo, es el reflejo natural del enmarañado escenario conflictivo local, regional y transnacional al que se enfrenta el país, plagado de una serie de factores de inestabilidad y amenazas de alto impacto que son múltiples, entrelazadas y simultáneas.

Múltiples, porque tienden a atomizarse, a proliferar y propagarse intensamente, tanto al interior del país como a escala transregional, mediante redes de redes.

Entrelazadas, porque se yuxtaponen, se interconectan, se basan en relaciones simbióticas y son transversales tanto territorial como sectorialmente, afectando todos los campos sociales, económicos y políticos.

Y simultáneas porque operan al mismo tiempo, ya sea intermitente y/o dosificadamente, pero, en todo caso, estresando profundamente a un sistema político que ha de procesar, digerir y anticiparse a los más sofisticados circuitos ilícitos y criminales mediante operaciones CCIM.

De hecho, son 20 los mencionados factores de inestabilidad, que pueden clasificarse en torno a tres dimensiones:

I. Dimensión económica:

- 1- Narcotráfico.
- 2- Explotación ilícita de yacimientos mineros.
- 3- Extorsión y secuestro.
- 4- Contrabando.

II. Dimensión armada y organizada:

- 5- Grupos armados organizados (GAO).
- 6- Grupo armado organizado GAO ELN.
- 7- Grupos delincuenciales organizados (GDO).
- 8- Delitos transnacionales.
- 9- Atentados terroristas.
- 10- Tráfico de armas, municiones y explosivos.
- 11- Afectación a la fase de reincorporación.

III. Dimensión social:

- 12- Manifestaciones sociales violentas y disturbios.
- 13- Migración irregular y tráfico de migrantes.
- 14- Interferencias a la restitución de tierras.
- 15- Afectación de líderes sociales.
- 16- Afectación de recursos naturales y ambiente.
- 17- Carencia de infraestructura vial básica.
- 18- Corrupción.
- 19- Indicadores sociales críticos y pobreza multidimensional.
- 20- Debilidades del sistema de justicia.

Factores de inestabilidad que, en el contexto estratégico más amplio, coinciden fielmente con toda una serie de dinámicas que afectan la defensa y la seguridad y que, en consonancia permanente, suponen un repertorio amenazador de largo aliento:

I- Amenazas a la defensa nacional:

- 1- Amenazas a la integridad territorial.
- 2- Conflicto armado internacional.
- 3- Violación de la soberanía nacional.
- 4- Ciberataques.
- 5- Denegación de servicios espaciales, tecnológicos y de comunicación.

II- Amenazas a la seguridad pública:

- 6- Grupos armados organizados.
- 7- Economías ilícitas.
- 8- Secuestro.
- 9- Extorsión.
- 10- Afectaciones a la seguridad integral, marítima y fluvial.
- 11- Delincuencia organizada transnacional (DOT).
- 12- Delitos ambientales.
- 13- Afectación a poblaciones vulnerables y sus líderes.
- 14- Afectaciones al control institucional.
- 15- Empleo de armas o sustancias nucleares, biológicas, químicas y radiológicas (NBQR).
- 16- Terrorismo internacional.

III- Amenazas a la convivencia y seguridad ciudadana:

- 17- Homicidio.
- 18- Hurto.
- 19- Cibercrimen
- 20- Comportamientos contrarios a la convivencia.
- 21- Actos violentos generados por multitudes.
- 22- Presencia y acciones de grupos delincuenciales organizados.

IV. Otras áreas misionales:

- 23- Riesgo de desastres.
- 24- Eventos epidémicos y pandemias.
- 25- Degradación ambiental.
- 26- Dinámicas de migración masiva regular e irregular.

4.2.3. Los fundamentos de la alineación estratégica

Frente a todo este panorama traumatizante, surge la claridad y contundencia unificada que se expresa claramente en la Misión asumida por el Comando General en términos de,

- (a) Ejercer el mando de las Fuerzas y la conducción estratégica de las operaciones en el teatro de la guerra conforme a las directrices gubernamentales, y
- (b) Cumplir las demás tareas asignadas por el Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional para defender la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional.

Misión que se refleja cualitativamente en cada una de las que comparten las Fuerzas, de tal forma que, en un ejercicio complementario, pueden apreciarse las tendencias del Ejército cuando conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, proteger a la población civil, los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo que garantice el orden constitucional de la nación.

O la Misión de la Armada Nacional, que se centra en contribuir a la defensa de la Nación mediante el empleo efectivo de un poder naval flexible en los espacios marítimo, fluvial y terrestre con el propósito de cumplir con la función constitucional y participar en el desarrollo del poder marítimo y la protección de los intereses de los colombianos.

O la de la Fuerza Aérea, consistente en volar, entrenar y combatir para vencer y dominar en el aire, el espacio y el ciberespacio, en defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, el orden constitucional y contribuir a los fines del Estado.

Coincidencia, pues, de principios, valores y metas que confluyen en los esfuerzos para confrontar a los perturbadores y perpetradores que, recurrentemente, han podido comprobar cómo el triángulo de la estabilidad/legitimidad, esencia misma del COGFM no es una simple ocurrencia intelectual sino, por el contrario, todo un aparato de fuerza concertada para reducir las tendencias destructivas y disruptivas.

De tal manera, la unidad de esfuerzos y la alineación estratégica saltan a la vista cuando se exploran tanto los objetivos del PB y del PEI, así como las áreas misionales y propósitos del MDN contempladas en el PES, formando, junto a los Pactos del PND y los objetivos de la PDS, una genuina cadena de valor estratégico en pos del progreso social y el perfeccionamiento democrático

5- Las iniciativas en la práctica: Acción integral, acción unificada y operaciones CCIM

En consecuencia, el Estado y las comunidades, en un claro ejemplo de Acción Integral, de apoyo de la defensa a la sociedad civil, de relaciones cívico militares de amplio espectro, de acción unificada, y con el liderazgo activo del Comando General de las Fuerzas Militares, han desarrollado diversas acciones mancomunadas y altamente costosas para anticiparse, prevenir y cooperar bajo un Modelo de Intervención Transversal y Transformador.

Este modelo está basado en las llamadas operaciones CCIM, es decir, conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales, de tal modo que resulta oportuno analizar por lo

menos tres operaciones concretas que sintetizan todo lo dicho: la Operación San Roque, la Operación San Andrés y la Operación Artemisa.

5.1. Operación San Roque

San Roque es el esfuerzo sostenible para la Ayuda Humanitaria de Emergencia con que las Fuerzas Militares aportaron todas sus capacidades contra el covid-19 en medio de las iniciativas contrainsurgentes que, como ha podido verse, no podían contraerse ni retraerse.

Entonces, con base en cuatro líneas de esfuerzo, San Roque logró:

- > Preservar la integridad de la Fuerza ante la propagación del contagio;
- > Mantener intacta la capacidad operacional de la Fuerza;
- > Sostener el control efectivo de las fronteras, o sea, cubrir 200 pasos fronterizos formales e informales, involucrando a casi 30 mil hombres en esta tarea, y
- > Asistir a la autoridad civil en directa relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, empleando a casi 80 mil hombres, con 2,400 horas de vuelo, y beneficiando a casi 16 mil ciudadanos.

5.2. Operación San Andrés

La segunda es la Operación San Andrés, esfuerzo sinérgico con que se atendieron los efectos del mencionado Huracán Iota: despeje de vías, remoción de escombros, reactivación de servicios públicos y comunicaciones militares y comerciales, salvamento acuático y gestión de albergues.

5.3. Operación Artemisa

Y la tercera es la Operación Artemisa, que es el esfuerzo de máximo nivel para enfrentar la deforestación anteriormente mencionada en el gigantesco arco orinoco-amazónico, esto es, los incendios inducidos por los grupos armados organizados que han arrasado casi 90 mil hectáreas

de bosques en 20 de los 32 departamentos (estados) del país, con activación de alerta roja en el 50 por ciento de los municipios a lo largo y ancho del territorio.

De hecho, en las 11 fases que ha tenido desde 2019, el Ejército ha conseguido capturar a 2 mil delincuentes ambientales, incautar 34 mil m³ de madera, 12 mil de fauna y 195 de flora, ampliando su radio de acción a los océanos “para enfrentar las amenazas a los arrecifes coralinos, como la pesca ilegal de arrastre, o la pesca indiscriminada.

Eso significa que, aceleradamente, se está logrando el propósito de declarar este año el 30 por ciento del territorio nacional como Área Protegida, empezando por los 59 parques naturales nacionales.

Al fin y al cabo, Colombia alberga el 10 por ciento de la flora y la fauna del mundo, está ubicada entre las 12 naciones megadiversas, es la tercera con más agua en el planeta y es la segunda en biodiversidad a nivel mundial.

6- Conclusión: Un modelo transformador del desafío

(a) Frente a las amenazas simultáneas múltiples (intencionales y no intencionales) que se ciernen sobre el sistema democrático colombiano, el Comando General despliega una serie de iniciativas y operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales de alta sensibilidad estratégica y sostenida orientadas a lograr la estabilidad, preservar la soberanía, las virtudes del pluralismo político-económico y las libertades públicas e individuales.

Eso significa que, metódica y racionalmente, el Comando avanza hacia el sometimiento de las amenazas al imperio de la ley, asegurando las áreas transfronterizas y dotando a las regiones priorizadas de suficiente seguridad integral, a tal punto, que en ellas se propague una cultura avanzada de seguridad y defensa : control institucional del territorio, participación cívica, desarrollo socioeconómico, apropiación consciente de las amenazas, empoderamiento ciudadano en prevención de la violencia y gobernabilidad democrática.

(b) En procura de mantener y fortalecer la legitimidad (proteger y servir) como razón de ser de su accionar, el COGFM se concentra en perfeccionar la acción unificada, la acción integral y el apoyo a las autoridades civiles.

Con tal orientación, el Comando General contribuye directamente a la formación de una arquitectura de protección efectiva de la ciudadanía, acompañándola y volcándose sobre ella decidida y sostenidamente, promoviendo así una genuina ‘revolución en los asuntos civiles-político-militares’.

(c) Es así como el COGFM emprende una serie de conductas basadas tanto en la acción transformadora como en la acción decisiva-e-integradora, o sea, toda una cadena de valor basada en la alineación estratégica, siempre en pos del progreso social y el perfeccionamiento del sistema democrático.

(d) Esta alineación estratégica se fundamenta en unas Fuerzas adaptables capaces de operar en entornos de seguridad cada vez más complejos a nivel interno, regional, y en apoyo de la seguridad global mediante mecanismos explícitos de cooperación y contribución a escala intra y extra hemisférica.

De consuno, tal alineación estratégica se sostiene en una serie de conectores entre los principales eslabones de la mencionada cadena de valor, valga decir, el Plan Bicentenario y el Plan Estratégico Institucional, emanados del propio Comando; el Plan Estratégico Sectorial, del Ministerio de Defensa; el Plan Nacional de Desarrollo, construido por el Departamento Nacional de Planeación, y la guía del sistema estratégico, o sea, la Política de Defensa y Seguridad.

(e) En definitiva, todo este conjunto de instrumentos y herramientas multipropósito son gestionadas bajo un criterio de sincronización contundente, con lo cual, tanto las amenazas intencionales como las amenazas no intencionales son enfrentadas de modo anticipado y preventivo, logrando, precisamente, su neutralización y superación progresiva.

Neutralización y superación que se orientan hacia un porvenir signado por la confianza, la credibilidad y el afecto de la población hacia sus FFMM al constatar que el salto estratégico del Comando General, es decir, el vuelco hacia la sociedad civil, persigue, justamente, el bienestar, la satisfacción y la protección del ciudadano.

(f) En consecuencia, Colombia en general, y el Comando General de las Fuerzas Militares en particular, han podido demostrar que en un país tan agobiado por seis conflictos violentos y toda suerte de Amenazas Simultáneas Múltiples, es posible atender y prevenir calamidades de amplio espectro manteniendo, al mismo tiempo, el ritmo operacional contra las redes ilícitas en las que se basan y mediante las que operan las amenazas transnacionales.

(g) Está claro que operaciones como San Roque, San Andrés y Artemisa deben entenderse en el marco de cuatro campos de acción:

- > Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad;
- > Control institucional del territorio;
- > Desarticulación del crimen organizado y garantía de la seguridad ciudadana, e
- > Institucionalización sostenida de la defensa y la seguridad.

(h) Aun así, todas estas capacidades podrían estar amalgamadas en una gran red de redes a escala hemisférica de acción colectiva cívico militar que, mediante el criterio de la Responsabilidad de Proteger, diera paso a la fundación de lo que podría llamarse Unidad Interamericana de Emergencias, cuyo acrónimo podría ser, precisamente, “UNIR”.

Un acrónimo que goza de la carga semántica altamente positiva que tal verbo supone, y cuyo valor residiría en contingentes entrenados y expertos, disponibles para actuar en cualquier país, o países, al mismo tiempo, pues, como ha podido comprobarse una vez más, ningún país puede bastarse por sí mismo y siempre se requiere del apoyo solidario del consorcio hemisférico de seguridad democrática que identifica a los países libres del área.

Referencias

- Kruckzkiewicz A., et. al. (2021) Compound risks and complex emergencies require new approaches to preparedness. *PNAS*, 118 / 19.
<https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2106795118>
- Smith N. & Fraser M.R. (2020) Straining the System : Novel Coronavirus (COVID-19) and Preparedness for Concomitant Disasters. *AJPH Perspectives*, 110 / 5.
<https://ajph.aphapublications.org/doi/pdfplus/10.2105/AJPH.2020.305618>
- Sahebjamnia N., Torabi A., Mansouri A. (2018) Organizational Resilience in the Face of Multiple Disruptions. *International Journal of Production Economics*, 197.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925527317304152>
- Torrijos V. (2016) Amenazas Simultáneas Múltiples. *El Nuevo Siglo*. 18 Octubre 2016.
<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2016-amenazas-simultaneas-multiples>
- Treverton F., Nemeth E. & Srinivasan, S. (2012) Threats Without Threateners ? Exploring Intersections of Threats to the Global Commons and National Security Gregory. *RAND Corporation*.
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2012/RAND_OP360.pdf
- Tsur Y. & Zemel, A. (2017) Coping with Multiple Catastrophic Threats. *Environmental and Resource Economics*, 68. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-017-0144-5#citeas>

A JOURNEY THROUGH THE RELATIONSHIP BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES AND ITS IMPACT ON THE WESTERN HEMISPHERE

Ambassador Nestor Forster Jr¹
Ambassador of Brazil to the United States of America

Obrigado, Senhor Vice-Diretor do Colégio Interamericano de Defesa, Brigadeiro do Ar Leonardo Chaves Rodrigues, prezados membros da Classe 61, tenho imensa satisfação em fazer essa apresentação. É uma honra para mim, falar aos senhores do Colégio Inter-Americano de Defesa. O tópico que me pediram para falar trata da situação das relações no hemisfério ocidental. Eu vou falar um pouco sobre isso e vou me concentrar nos aspectos da relação bilateral Brasil – EUA.

Como não sou o embaixador do hemisfério, sou embaixador do Brasil em Washington D.C., é sobre a relação bilateral que falo com maior desenvoltura para os senhores. Extrapolando esse contexto, um ou outro ponto dessa relação pode ser aplicado também para outros países do hemisfério. Pretendo não falar demais, vou falar de 15 a 20 minutos, e depois estarei disponível para perguntas dos senhores.

Começarei indo diretamente ao ponto, tratando de questões que estão diante de nós, tais como as transformações muito grandes que nós estamos assistindo no cenário internacional, com grandes implicações inclusive para o nosso hemisfério ocidental, a partir da agressão russa contra

¹ Born in Porto Alegre, Brazil, in 1963, Ambassador Forster graduated from the Brazilian Diplomatic Academy (Instituto Rio Branco) in 1986. As a diplomat, he served in Canada, Costa Rica, and the United States, where he was posted three times to the Embassy in Washington, as well as to the Brazilian consulates in Hartford (CT) and New York (NY). His diplomatic experience covers areas such as trade negotiations, intellectual property, financial policy, political affairs, international law, consular affairs, administration, and information technology. After starting his career in consular affairs, Forster was posted twice to the Office of the President of Brazil (1990-92 and 2002), having also served as chief of staff at the Office of the Attorney General. Most recently, he headed the Foreign Ministry's Information Technology Division. Ambassador Forster has led numerous Brazilian delegations to regional and multilateral meetings. In 2006, Nestor Forster successfully concluded his high studies dissertation on "Development Finance" at the Rio Branco diplomatic academy. He also coauthored the Official Style Guide of Brazil's federal administration, in use for almost 30 years, and participated in the first institutionalized Brazilian presidential transition team in 2002, which resulted in the book "Transition and Democracy: institutionalizing the transferring of power." He has also appeared as guest speaker at Columbia University, Toronto University, University of Alberta, Université Laval à Montreal, and Instituto Rio Branco. Ambassador Forster was the Chargé d'affaires of the Embassy of Brazil in Washington from June 2019 to October 2020. He is the Ambassador of Brazil to the United States of America since October 2020. Nestor Forster is married to Maria Theresa Forster. They have two daughters and three grandchildren.

a Ucrânia, que tem grande potencial de afetar não só as relações no contexto regional europeu, mas as relações internacionais de forma mais ampla, inclusive no nosso hemisfério em diferentes dimensões, na área política, na área econômica e na área estratégica.

Por outro lado, sempre que vemos desafios, ao menos na Diplomacia, procuramos também identificar quais as oportunidades que surgem, por mais complexos que sejam os desafios que estão diante de nós.

Então nós vemos neste momento para os países das Américas uma possibilidade de talvez buscar uma maior integração, buscar iniciativas que nos permitam uma maior aproximação na área de comércio de investimentos, sobretudo pela inserção dos países em cadeias de suprimento, que tem sido chamado de “*reanchoring*” ou reordenação das cadeias produtivas e tudo o que está associado a isso em termos de investimento, de financiamento, de transferência de tecnologia, de cooperação técnica, aperfeiçoando assim a integração dos países da região.

Quando falamos de segurança hemisférica, obviamente nós estamos pensando num conceito que é multidimensional. Tanto com os elementos tradicionais da área de defesa, como na questão do combate aos ilícitos transfronteiriços que infelizmente tem crescido muito nas décadas recentes. Tratamos também de desafios novos que nós enfrentamos na área de saúde, como tivemos recentemente o desafio da pandemia, e os desafios recorrentes na área de desastres naturais.

Nesse cenário, vemos que temos uma oportunidade importante agora no mês de junho, quando será realizada a Cúpula das Américas, na cidade de Los Angeles, tendo os Estados Unidos como o país anfitrião, que terá uma agenda que prevê 5 pilares até o momento: uma discussão sobre saúde; uma discussão sobre as questões de meio ambiente e mudança do clima; uma questão sobre energias renováveis; a questão da transformação digital e, finalmente, a questão fundamental da governança democrática.

O Brasil tem defendido também que nós aproveitemos, não percamos esta oportunidade, para tratar também, além das questões que eu aludi agora há pouco, da área econômica sobretudo buscando uma maior integração das empresas dos nossos países da América Latina com os Estados Unidos, com o Canadá e com todo o hemisfério. Nós entendemos que isso teria uma importância estratégica justamente para superar os gargalos e problemas que nós temos visto nas cadeias produtivas, contribuindo para uma maior ordenação das cadeias produtivas no nosso hemisfério.

De outro lado nós temos também, algo que é de especial interesse para os senhores, a previsão de realização da 15ª Conferência de Ministros de Defesa das Américas, que o Brasil tem a honra de sediar agora em julho, na nossa capital em Brasília. Obviamente vai ser um foro importante para que a gente repasse os temas prioritários, tanto da agenda regional de defesa e de segurança, como também para uma discussão mais ampla sobre os novos desafios e sobre o cenário internacional.

Permito-me passar aqui para o que é especificamente do aspecto bilateral da relação do Brasil com os Estados Unidos. Nós entendemos que é uma relação importante no hemisfério. Obviamente nós temos aqui 34 países no hemisfério e cada país tem a sua relação com os Estados Unidos. O Brasil se orgulha de ter com os Estados Unidos, uma relação que é única para nós. Este ano o Brasil comemora o bicentenário de sua independência como nação soberana e daqui a 2 anos nós estaremos completando o bicentenário das relações exteriores com os Estados Unidos. Os Estados Unidos foram o primeiro país a reconhecer a Independência do Brasil, em 1824, e neste mesmo ano o Presidente James Monroe, e o Secretário de Estado, John Quincy Adams, tiveram um papel muito importante nessa negociação. Desde então, nós temos 2 séculos ininterruptos de amizade entre Brasil e Estados Unidos. Com momentos de maior intensidade, momentos de menor intensidade, mas sempre uma relação próxima. Uma relação que de certa forma define a própria inserção Internacional do Brasil ao longo da história. Nós partilhamos com os Estados Unidos o fato de sermos os 2 países de dimensões continentais, 2 ex-colônias europeias, com populações de grande diversidade étnica e cultural.

E hoje nós somos as 2 maiores democracias do hemisfério ocidental e as 2 maiores economias do hemisfério ocidental, então é natural que haja uma aproximação entre os nossos países.

Falando brevemente de história, gostaria de destacar 2 ou 3 pontos para vocês verem que estamos falando de uma história compartilhada e que ela, de fato, molda a nossa relação.

Já mencionei o fato dos Estados Unidos ter sido o primeiro país a estabelecer relações com o Brasil independente em 1824. Nós tivemos um acontecimento importante quando os Estados Unidos completaram o seu Centenário de Independência, em 1876, quando o imperador do Brasil na época, Dom Pedro II, foi o primeiro Chefe de Estado estrangeiro a visitar os Estados Unidos.

Na verdade, houve uma visita anterior em 1848, do Rei do Havaí, mas como o Havaí depois se tornou um estado da federação Americana, o primeiro Estado que continua como nação

independente que visitou os Estados Unidos foi, de fato, o Brasil em 1876. Foi uma visita histórica sobre vários aspectos. Não vou entrar em maiores detalhes, mas basicamente assinalou um gesto consciente do Brasil de agradecer o fato dos Estados Unidos terem reconhecido a nossa Independência meio século antes.

Tivemos um outro momento, eu vou passar por vários importantes aqui. Eu gosto sempre de lembrar a influência que teve a Constituição Americana na formulação da primeira Constituição republicana do Brasil. Quando o Brasil se tornou uma República em 1889, 2 anos depois, em 1891 foi adotada a primeira Constituição republicana brasileira, que foi largamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos e que trouxe para o Brasil o modelo de organização administrativa do estado, que segue até hoje em vigor, com o Congresso bicameral e com a questão dos “*checks and balances*” da harmonia entre os 3 poderes, e assim por diante, uma inspiração na Constituição Americana que é outro elemento importante que nos aproxima.

Depois tivemos na área de defesa, talvez o elemento definidor da amizade do Brasil com os Estados Unidos, o fato de que o Brasil foi o único país do nosso hemisfério, único país da América Latina, a enviar tropas para lutar contra o nazi-fascismo na Segunda Guerra Mundial no teatro italiano, e mandamos não apenas um batalhão, mandamos 25000 soldados. Foram enviados 25000 pracinhas brasileiros do Exército Brasileiro, além do esforço feito pela Marinha brasileira para manter os canais de navegação abertos no Oceano Atlântico. Essa participação na guerra ao lado dos soldados americanos, lutando ombro a ombro contra um inimigo comum, certamente forjou uma amizade que, acreditamos, produz frutos até hoje.

Na área de defesa e segurança a cooperação é muito profunda e continua muito institucionalizada com os Estados Unidos, que tem produzido muitos bons frutos e eu vou mencioná-los na medida em que eu continuo. Gostaria de sublinhar para vocês, quando a gente ouve um diplomata estrangeiro falar na importância dos valores compartilhados, a gente acha que isso é algo um pouco etéreo, um pouco metafísico. A gente não consegue ver a concretude da importância de compartilhar os valores. Eu diria que, ao contrário dessa visão, nunca, pelo menos na história recente, compartilhar valores foi tão importante. E dada nossa história comum, Brasil e Estados Unidos compartilham os valores da democracia, do respeito aos direitos humanos, do respeito ao estado de direito, da promoção da liberdade econômica e assim por diante, são valores fundamentais que orientam não só a nossa atividade burocrática estatal, mas orientam as nossas sociedades.

A sociedade brasileira, como a sociedade americana, é uma sociedade amante da liberdade. O que é algo que nos aproxima muito. Eu queria fazer esse corte histórico, passando para o período mais recente, trazendo a importância do que nós conseguimos fazer desde 2019, nesse período do governo do Presidente Jair Bolsonaro, justamente como fruto desses valores compartilhados entre os nossos países.

Para focar naquilo que é de interesse mais próximo para os senhores, tivemos marcos importantes na área de defesa e de segurança recentemente. O primeiro que eu vou destacar foi a assinatura do acordo de salvaguardas tecnológicas, um acordo que vinha sendo negociado há muito tempo, há quase 2 décadas, pelo Brasil e pelos Estados Unidos. Este acordo permite que empresas americanas usem a base de Alcântara, no nordeste do Brasil, no estado do Maranhão, para o lançamento de satélites. Alcântara é tido como, talvez, o melhor lugar do planeta Terra para se lançar satélites porque está apenas a 2° de latitude ao sul do Equador e permite o lançamento em qualquer direção, norte, sul, leste, Oeste, próximo do mar com uma economia de 30 a 40% de combustível para a colocação dos satélites em órbita. É realmente um lugar especial e esse acordo então permite que, pela primeira vez, as empresas Americanas possam utilizá-lo.

Tivemos também, na continuação, a assinatura de um acordo importante para a pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação de produtos de defesa. Esse é um acordo que requereu do lado brasileiro, a aprovação legislativa, que foi concluída semana passada quando tivemos a grata notícia de ter este acordo aprovado pelo plenário do Senado Federal brasileiro. Agora esse acordo nos permite lançar mãos à obra para começar a buscar as iniciativas e a agenda para essa cooperação nobre visando o desenvolvimento conjunto de produtos de defesa. Tivemos também a revitalização do diálogo, da indústria de defesa dos 2 países que tem se reunido aqui periodicamente nos últimos dois anos. Em março de 2019, na visita do Presidente Bolsonaro a Washington, tivemos a designação do Brasil como aliado prioritário extra OTAN, o que também nos abriu novas possibilidades de cooperação entre os 2 países.

Mais recentemente no Governo Biden, tivemos a realização de um dos maiores exercícios militares que jamais fizemos desde a Segunda Guerra Mundial, chamada operação CORE. Os exercícios CORE foram realizados no Brasil e aqui nos Estados Unidos no estado da Louisiana, em fevereiro do ano passado e depois também no Rio de Janeiro e em São Paulo, nas cidades de Lorena e Rezende, quando tivemos a visita lá de um batalhão americano. Isso vai continuar e um projeto para os próximos 2 ou 3 anos de continuar esse exercício conjunto das nossas Forças

Armadas para promover a interoperabilidade e o adestramento conjunto. O Brigadeiro mencionou que nós temos alunos do Comando do Sul assistindo esse seminário, e foi justamente lá no Comando do Sul onde eu ouvi do próprio Comandante do *US Southern Command*, Almirante Craig Faller, a avaliação de que esses exercícios foram muito bem sucedidos. Ele elogiou muito o grau de adestramento das forças brasileiras e o equipamento utilizado também que foi o avião de transporte fabricado pela Embraer. É um modelo novo e de grande atualização tecnológica. O KC-390 foi utilizado para um salto noturno de paraquedistas na Louisiana.

Isso tudo é motivo de grande alegria para nós. Essa cooperação nessa área tão fundamental. Eu queria destacar aqui outros marcos importantes da cooperação bilateral.

Tivemos em junho do ano passado, já portanto no governo do Presidente Biden, a negociação da participação do Brasil no projeto mais ambicioso de exploração espacial que existe no mundo hoje, o Projeto Ártemis, como os senhores se lembram da mitologia grega, Ártemis ou Artemísia que era a irmã gêmea do Apolo. Por isso o programa, que pretende levar a primeira mulher a Lua e também o primeiro afro-americano a Lua até 2024 ou 2025, foi batizado com esse nome. O Brasil é o primeiro país a participar e tivemos há cerca de 2 semanas a reunião da Agência Espacial Brasileira com a NASA examinando, justamente as modalidades e possibilidades concretas de cooperação. Isto está avançando e há um grande interesse do Brasil e da Agência Espacial Brasileira pela liderança importante, também do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Temos também uma participação importante do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, o ITA lá em São José dos Campos, também interessado em trazer essa possibilidade de cooperação espacial para o plano concreto, tentando fazer aquilo que, não sei se os senhores conhecem essa história mas só voltando um pouco no tempo: logo após a segunda guerra um Coronel do Exército Brasileiro, Coronel Montenegro, na então nascente Força Aérea Brasileira, visitou o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e levou a ideia para o Brasil de que o Brasil poderia ou deveria ter algo semelhante, um instituto voltado para tecnologia. No caso específico, a tecnologia aeronáutica. O pessoal no Brasil, recebeu a notícia como se ele fosse um visionário e disseram: Você está exagerando, isso é coisa de americano não é coisa para brasileiros. Mas ele persistiu na ideia e, poucos anos depois, criou o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, que está na origem da formação dos técnicos, daquilo que mais tarde viria a ser a Embraer que hoje é o terceiro pólo de aviação civil do mundo, situado na cidade de São José dos Campos no estado de São Paulo

no Brasil, depois apenas do pólo da Boeing aqui nos Estados Unidos, e do pólo da Airbus na Europa. Esse cluster da Embraer, que tem cerca de 300 empresas de aviação, é o terceiro do mundo.

Nós temos a esperança que, como eu mencionei aos nossos amigos da NASA, a participação do Brasil no *Ártemis* funcione também como um catalisador do mesmo tipo para elevar a quantidade de startups dedicadas ao setor espacial, especificamente para as empresas que nós temos lá em São José dos Campos. para darem um salto e para que também o Brasil se torne um centro importante nessa área.

Assinamos acordos também nessa esfera com a *Amazon Web Services*, então já começa também o setor privado americano a se interessar e a participar dessa iniciativa.

Menciono agora um último aspecto muito importante, os 2 últimos aspectos para encerrar a minha parte inicial, falando da cooperação Brasil – Estados Unidos. O primeiro deles é o seguinte:

Se os senhores olham para o Brasil a 50 ou 60 anos atrás, ou ainda nos anos 70, o Brasil era um país importador líquido de alimentos, ou seja, o Brasil não produzia o suficiente para alimentar sua própria população.

Um pouco mais de meio século depois, o Brasil hoje é uma das grandes potências agrícolas do mundo e alimenta cerca de 1 bilhão de pessoas ao redor do planeta. Assim como os Estados Unidos, grande potência agrícola.

Essa mudança no Brasil, radical e profunda que houve no setor agrícola, no “*agrobusiness*” brasileiro está muito intimamente ligada à cooperação com os Estados Unidos. Houve uma universidade americana do estado de Indiana, a *Purdue University*, que visitei recentemente no mês passado, que nos anos 50 começou a mandar técnicos para o Brasil, para a Universidade de Viçosa, em Minas Gerais, e depois dos anos 70, quando o Brasil criou a empresa Brasileira de pesquisa agropecuária, a Embrapa, muitos desses técnicos brasileiros e engenheiros agrônomos vieram estudar, fazer mestrado, doutorado na *Purdue University*, e depois em outras instituições americanas também. Mas a cooperação bilateral está na origem desta revolução de produtividade que o Brasil alcançou, adaptando a agricultura baseada em ciência, agricultura sustentável, às condições tropicais, as condições específicas do nosso ambiente brasileiro. Então está é outra parceria muito bem sucedida.

Finalmente eu queria mencionar para vocês hoje que a preocupação com questões ambientais, a questão de mudança do clima, é muito grande. Eu queria só mencionar para os senhores aqui para terem isso claro. Nós, infelizmente, temos muita desinformação circulando

sobre esse tema e nós, na diplomacia, não podemos operar com propaganda. *Fake news* para diplomatas não funcionam porque a gente logo é confrontado pela realidade, pelos fatos e pelos dados.

Então nós preferimos basear o que nós falamos a respeito desse tema tão importante nesse momento, naquilo que são dados objetivos e mensuráveis, dados científicos coletados por instituições respeitadas brasileiras e de outros países. Assim, a primeira coisa que eu para os senhores é o seguinte: o Brasil, ao contrário de tantos outros países, é um país de dimensões continentais, o quinto maior território do mundo, e tem 2/3 do seu território cobertos com a sua vegetação nativa. Isso é absolutamente único. Não há outro país no mundo com as dimensões do Brasil que tenha esse grau de preservação. Só para ter um tempo de comparação, nos Estados Unidos esse número fica em torno de 20%.

Nos países europeus, que tem uma militância muito forte na área ambiental, infelizmente, o número de preservação de florestas nativas, de vegetação nativa desse país, às vezes é inferior a 1%. O Brasil tem 2/3, ou seja mais de 66% é de cobertura natural. Nós temos na área de energia, e eu queria encerrar com isso, o Brasil está hoje no estágio onde muitos países mais avançados se comprometeram ou prometem estar daqui a 10, 15 ou 20 anos.

O Brasil, o país das dimensões do Brasil que hoje é a 11ª economia do mundo, às vezes é a décima de acordo com a flutuação cambial, tem de toda a energia consumida no país, metade oriunda de fontes renováveis. Boa parte disso são recursos hídricos, outra boa parte são biomassa, biocombustíveis, crescentemente energia eólica, energia solar e um resíduo para pequena participação da energia nuclear.

O Brasil tem um potencial imenso nessa área, essa área tão crítica, especialmente no momento que nós estamos vivendo. Se a gente olha especificamente para o setor de energia elétrica, 85% da energia elétrica consumida no Brasil vem de fontes renováveis. Então vejo que são credenciais importantes para o Brasil e é por essas credenciais que o Brasil assumiu uma liderança e compromissos importantes na Reunião de Glasgow e na COP 26, no ano passado, para a redução de gases de efeito estufa, com a transição energética, e assim por diante.

O Brasil tem uma contribuição importante a dar nesta área e estamos liderando de novo, agora, com a proposta recém apresentada de criação de um mercado de metano no Brasil para eliminação dos efeitos nocivos de efeito estufa, do gás metano, para a reciclagem do metano no Brasil e para

a criação do biometano que será usado para transporte público e transporte de carga no Brasil, substituindo o diesel tradicional.

Eu paro por aqui, não quero me estender demais, mas só para trazer um pouco esses tópicos e, obviamente, estou aqui à disposição dos senhores para elaborar um pouco mais e aprofundar a discussão sobre algum aspecto específico que seja de interesse da Classe 61 do Colégio Interamericano de Defesa. Muito obrigado.

INESTABILIDAD POLÍTICA GLOBAL Y EN EL HEMISFERIO²

Dr. Francisco Rojas Aravena³
Rector
U.N. Universidad para la Paz

Enfrentamos una crisis global, una guerra y una inestabilidad significativa. Esto es lo que marca la situación político-estratégica no sólo para el hemisferio, sino para el mundo. Lo esencial es que con amenazas y sin cooperación no tenemos paz y sin paz no hay desarrollo. La paz, como bien público, saltó por los aires con los bombardeos de Rusia sobre Ucrania.

Un tema esencial, y que debería ser estudiado de manera especial, es ¿por qué falló la paz tecnológica? Tuvimos toda la información vista por los satélites en los noticieros. Estados Unidos desclasificó muchos de los acontecimientos cuando se movían los tanques en la frontera de Ucrania, pero no hubo respuesta política, no hubo respuesta diplomática, no hubo respuesta de ningún tipo que permitiera detener una guerra.

Teniendo los instrumentos técnicos para saber qué es lo que estaba pasando, falló la respuesta político-diplomática. Fallo el liderazgo. En la actualidad los peligros globales se han incrementado, incluido el peligro atómico que parece cada vez más real. Con la guerra reapareció

² Me siento muy orgulloso de poder estar nuevamente en el Colegio Interamericano de Defensa compartiendo algunas de mis ideas y que permitan un diálogo con civiles y militares que estudian en el CID, en especial en su clase 61. Mis agradecimientos al Director del IADC/CID por la invitación, y a los coordinadores de curso 2022.

³ Francisco Rojas Aravena fue elegido octavo rector de la Universidad para la Paz (UPAZ) en el año 2013. Fue elegido para un segundo mandato en 2018. El Dr. Rojas-Aravena es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht (Países Bajos) y tiene una maestría en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y se especializa en relaciones internacionales, seguridad humana, integración, sistemas políticos latinoamericanos, negociaciones -teoría y práctica- y seguridad y defensa internacional. Se desempeñó como Secretario General de FLACSO (2004-2012) y Director de FLACSO Chile (1996-2004). El Dr. Rojas-Aravena también se desempeñó como Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) (1980-1990), Profesor en el campus de la Universidad de Stanford en Chile, Profesor Visitante de la Academia Diplomática Andrés Bello (Chile) y Profesor Fulbright en el Centro Latinoamericano y del Caribe (LACC) de la Universidad Internacional de Florida (EE.UU.). Actualmente forma parte del Consejo Editorial de varias revistas académicas, entre ellas la edición española de la revista *Foreign Affairs* (México), la revista *Pensamiento Iberoamericano* (España) y la revista *Ciencia Política* (Universidad Nacional de Colombia). El Dr. Rojas-Aravena es un autor y editor prolífico y ha publicado un gran número de libros, así como contribuido con capítulos de libros, tanto dentro como fuera de América Latina, muchos de los cuales han sido traducidos a otros idiomas. En 2016 el Dr. Rojas-Aravena recibió el Premio Malinalli de la Universidad Autónoma de Juárez (México), por sus contribuciones a la región de América Latina. En 2012, fue honrado por los gobiernos de Costa Rica, el Paraguay y la República Dominicana por sus contribuciones a la integración entre América Latina y el Caribe. A lo largo de su carrera profesional, también ha realizado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región.

la brutalidad de la violencia organizada. La guerra y la inestabilidad amenazan a toda la humanidad y no solamente a Europa, al planeta en su conjunto con sus graves consecuencias globales. En ese contexto, la inmensa mayoría de los países del mundo – por medio de la Asamblea General de Naciones Unidas - en dos ocasiones llamaron a Rusia para cesar las hostilidades. La Corte Internacional de Justicia le ordenó suspender en forma inmediata las acciones militares.

El sistema internacional basado en normas, fundado en reglas, dejó de funcionar. La invasión rusa puso fin, por lo menos, a 50 años de los acuerdos más significativos de distensión y cooperación en Europa como lo fueron los Acuerdos de Helsinki. Esos acuerdos, suscritos en el año 1975, fueron muy importantes desde la perspectiva hemisférica porque permitieron que se tomaran las lecciones positivas para ser aplicadas en el Hemisferio. A partir de esa experiencia positiva surgieron los desarrollos de las Medias de Confianza Mutua, y también, posteriormente, las reuniones de Ministros de Defensa en las Américas.

La pregunta principal, el actual contexto es si está emergiendo un nuevo sistema global. Esta pregunta va más allá de los impactos de la Pandemia del Covid19 y va más allá del tema de la guerra tradicional – pero con peligro de escalamiento – en la frontera ruso-ucraniana y gran parte del territorio ucraniano. Antes de la guerra, que se inició con la invasión el 24 de enero - la marcan nuevas tendencias. La declaración conjunta entre China y Rusia señalando cómo perciben el mundo ha sido muy importante y significativa. Las críticas y las medidas que surgieron posterior a la invasión – el reforzamiento de la unidad europea – y la unidad de acción sobre las sanciones y el apoyo político y militar a la dirigencia ucraniana marcan un cambio de rumbo y de visión sobre el sistema global. El discurso del Canciller alemán también fija una nueva mirada en este marco tanto para Europa como para el sistema global. La principal decisión es el aumento del gasto militar. Las nuevas visiones de la Unión Europea en su documento sobre la situación global y la situación estratégica – la brújula estratégica - son esenciales para poder entender de mejor manera cómo esto se mira hacia el futuro. Por lo tanto, este conjunto de posicionamientos son los que están marcando de alguna manera, como se percibe el mundo, como se perciben los cambios.

La conferencia de prensa que dio Putin hace unos días, en conjunto con el presidente de Bielorrusia, Lukashenko, de alguna manera marcaron lo que desde allí se percibe y como debería ser el nuevo sistema internacional. Putin señaló que el mundo de hoy es más complejo, en comparación con los tiempos de la Guerra Fría, por lo que un solo país – en referencia a Estados Unidos - no podrá preservar una posición dominante. Lukashenko lo especificó de manera muy

clara, dijo en la misma conferencia de prensa, que el mundo sería más estable si se apoyara en Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China y quizás India, en vez de basarse en el dominio destructivo de Washington.

Son muchas las preguntas que es necesario hacer sobre los orígenes de la guerra. Las críticas a la expansión de la OTAN, generadas hace muchos años incluso por prominentes personalidades civiles y militares en los Estados Unidos. El propio Henry Kissinger, en el año 2015, señalaba la inconveniencia de avanzar con la OTAN hacia las fronteras de Rusia, pero esto no fue escuchado. El sistema internacional se encuentra en una situación donde no hay claridad sobre cuál va a ser el mundo que va a emerger al término de esta guerra. Como terminaran de decantarse las relaciones globales de poder.

Esta crisis global nos pone ante el mayor peligro para la humanidad, lo que se ha denominado el Antropoceno, por un lado, por la guerra, las consecuencias de otras guerras que todavía se mantienen, como el caso de Siria, Etiopía, el Medio Oriente, entre otros, y, por otra parte, por la responsabilidad de la humanidad sobre la crisis y emergencia ambiental. El cambio climático es de carácter planetario, pero se ve localmente; allí están los graves impactos. Por ejemplo, los temas referidos al agua en el caso de Chile, la discusión y el análisis hoy día es qué se requerirá hacer un racionamiento de agua en la capital del país con más de 7 millones de habitantes. De la misma forma que se ha efectuado en Ciudad del Cabo, en Sud Africa.

La primera consecuencia directa de la guerra es que estamos a las puertas, entrando en una nueva carrera de armamentos. Ello significa menos recursos para la cooperación al desarrollo. La eliminación de los presupuestos para ser aplicados a mitigar y hacer retroceder las consecuencias del cambio climático. Una segunda consecuencia directa grave es que habrá más hambre y pobreza. Se incrementarán los precios de los granos producidos por Ucrania y los fertilizantes por Rusia. Habrá desnutrición y hambrunas en el norte de Africa y un aumento de los precios de los alimentos en el mundo. Una tercera consecuencia serán los impactos económicos globales y las rupturas de las cadenas de producción y comercialización. La inflación se incrementará; lo que afecta a los más pobres.

La guerra produce más guerra, la violencia produce más violencia. Los modelos y las formas de entender el mundo heredados de la guerra fría dejaron de percibir la realidad actual. Esas visiones ya no permiten aprehender las nuevas tendencias. Necesitamos aprehender la realidad emergente, las nuevas relaciones de poder. En esa realidad que está emergiendo, el peso

latinoamericano, la voz de la región, es cada vez menor en el sistema internacional. La capacidad de incidencia y poner los temas de la paz - por parte de la región - en la actualidad son nulos. La fragmentación, la atomización y la ideologización impiden a tener una voz común, una voz compartida de América Latina que se exprese en el sistema internacional.

¿Cuáles son las consecuencias? Constatamos una mayor conflictividad global. Todos nuestros análisis indican que la conflictividad en el mundo referidas a temas – militares, políticas, ambientales, alimentarias, de salud, de gobernabilidad, se va a incrementar. Tenemos una crisis de liderazgo global. Reitero, la carrera de armamentos en Europa se extenderá, por lo tanto, habrá menos dinero para cooperación, menos dinero para ayuda al desarrollo, menos recursos para enfrentar el cambio climático, menos recursos para enfrentar la pandemia. Ya se expresa más hambre y desnutrición en el norte de África por el aumento de los precios de los alimentos. Hay un incremento de las migraciones, son más de seis millones de ucranianos quienes han salido de su país. No son los únicos que huyen, además sigue habiendo migraciones que buscan dejar atrás temas climáticos, guerras, pobreza y violencia de distintas partes del planeta, incluida América Latina. El incremento de la inflación global en nuestros países tendrá un impacto que se expresará en un aumento la pobreza y la pobreza extrema.

El mayor peso de lo virtual hace que las noticias falsas tengan un mejor y mayor espacio. Se demanda mayor ciberseguridad, por ejemplo, recientemente el Ministerio de Hacienda de Costa Rica fue atacado por un grupo de hackers – aparentemente de origen ruso - que están pidiendo una cantidad de 10 millones de dólares para poder entregar las claves que permitan acceder a la información del Ministerio. Le siguió la Caja Costarricense del Seguro Social, afectando hospitales. Esto requiere un trabajo mucho más sistemático, las coordinado y asociativo en el conjunto de las Américas. Ello implica una mayor transparencia en el trabajo y relaciones de confianza. Un bien ausente en la región.

La necesidad de incrementar las capacidades en prevención es fundamental. Necesitamos generar confianza desde el Estado hacia la ciudadanía para evitar la erosión de las instituciones, el respaldo de las instituciones es cada vez más bajo. Es fundamental fortalecer las capacidades del Estado. Y lograr una gobernabilidad que permita superar la debilidad de los gobiernos. La combinación de Estados frágiles y Gobiernos débiles impide el desarrollo democrático y abre las puertas a actores ilegales que tomen control de áreas y zonas del país donde no hay imperio de la ley ni monopolio de la violencia.

Es necesario establecer nuevas medidas en el campo teórico para entender el sistema internacional, es urgente pensar en innovaciones para la paz. Constatamos innovaciones en todos los campos, desde los satélites, al campo de la Inteligencia artificial, de los robots que son armas autónomas que no requieren la presencia humana, a la salud y la ciencia. Desde la carrera de armamentos a nuevos alimentos.

¿Y, cuál es la innovación para la paz? No tenemos innovaciones para la paz significativas en las últimas décadas, es necesario trabajar en la innovación para la paz, porque si queremos la paz necesitamos trabajar para la paz.

América Latina territorio de crisis recurrentes

En América Latina enfrentamos por lo menos 10 crisis emergentes que deben ser entendidas en este nuevo marco global. En él, existe una gran dificultad para entender el sistema internacional, este no termina de decantarse respecto a cuáles son las posiciones de los principales actores internacionales, cómo esto se expresa, como cambian las relaciones de poder y como afecta la capacidad de llegar a acuerdos. El análisis de este conjunto de crisis - desde la crisis política, a la crisis del multilateralismo, a la crisis migratoria, a la de la pandemia, de la violencia, que otra grave pandemia, a la crisis de la transparencia, con un foco principal respecto a los temas de corrupción - es esencial para poder entender el cuadro específico del posicionamiento de los más diversos actores, en lo global, en cada una de las regiones, y como se quieren situar cada uno de los países.

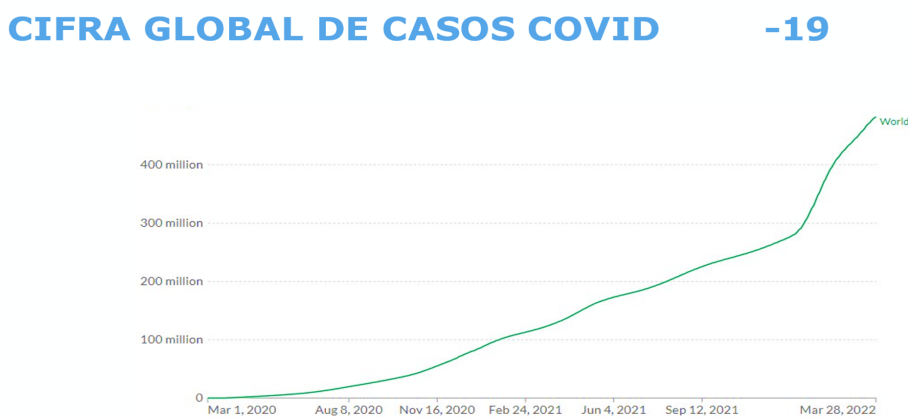
Esto lo enfrentamos con estados debilitados. Nuestros Estados no tienen el control nacional territorial, no hay un solo Estado en el hemisferio que tenga pleno control nacional territorial. En algunos casos, además, esto se vincula directamente a la inexistencia del monopolio de la violencia. Emergen otros poderes paralelos, se cuestiona la legitimidad de las autoridades y existe una alta corrupción y se amplían los espacios de impunidad.

Hay falta de transparencia. La reducida capacidad fiscal lleva a que se privaticen funciones públicas que van desde la seguridad, la salud, las pensiones, las viviendas, en fin, que generan los déficits sociales y la ausencia del Estado. Estas situaciones posibilitan que en algunos casos aumenten y se exprese con mayor fuerza el tema de la impunidad. Esto se vio con claridad, respecto a la obra pública, donde Odebrecht representó la mejor expresión – en profundidad y en magnitud - de integración de la corrupción en la región.

También tenemos poca separación de poderes. Algunos Estados que están concentrando el poder en torno al Gobierno y esto hace que aparezcan como situaciones crecientemente autoritarias y un déficit permanente a lo largo de los años, en la redemocratización en la región. La ausencia de políticas de Estado, es decir, políticas que sean capaces de incorporar al conjunto de la ciudadanía en sus definiciones, es una debilidad estructural en América Latina.

Y esto se expresa, a su vez, en estos Estados debilitados con Gobierno frágil que tienen liderazgos políticos endebles. Hay erosión, en todos los países, de los contratos sociales, profundiza y amplía una mayor protesta social. Los gobiernos que son elegidos no cuentan con mayorías parlamentarias, por lo tanto, tienen dificultades para poder aprobar leyes y desarrollar sus promesas de campaña. Hay una baja capacidad para construir acuerdos. Los altos grados de corrupción generan una protesta muy grande desde la ciudadanía. El capital humano se ha degradado en la función pública y hay dificultad para responder a estas crisis antes mencionadas: la ambiental, las migratorio, las de seguridad y las políticas, entre otras. Esto se produce, en contextos de alta inequidad y discriminación social. Por lo tanto, se generan las bases para problemas mayores que se han visto agravados por los graves impactos de la pandemia en los dos últimos años.

La crisis de la Pandemia



Fuente: OurWorldData con datos de la Universidad Johns Hopkins CSSE, data COVID-19

www.upeace.org

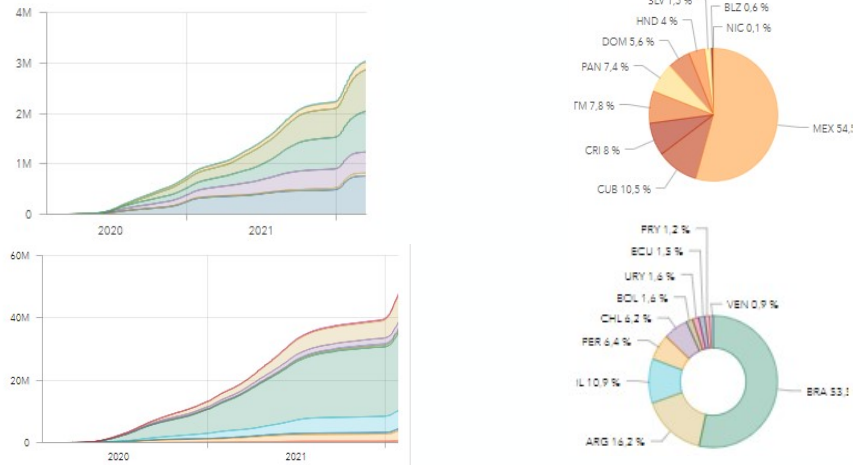
Universidad para la Paz | OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
 La Universidad para la Paz apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ILUSTRACIÓN 1: CIFRA GLOBAL DE CASOS COVID

Fuente: Our World Data con datos de la Universidad Johns Hopkins CSSE, data COVID-19

Las cifras globales de la pandemia muestran que en el mundo hay 500 millones de contagiados. Los casos de COVID19 en América Latina suman más de 68 millones, con 1.7 millones de muertes en distintos países, el número de muertos se han incrementado, siendo los 5 primeros Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina.

CASOS COVID -19 LATINOAMÉRICA



Fuente: PAHO-WHO, Geo-Hub COVID-19 - Information System for the Region of the Americas, 2022.
www.upeace.org

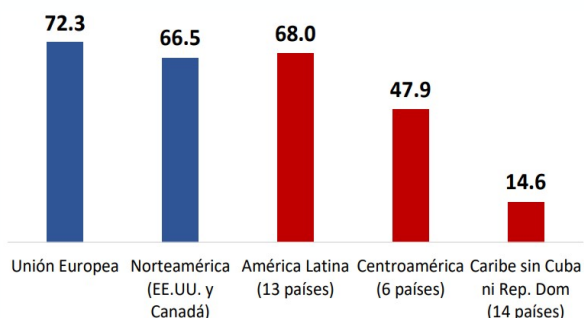
Universidad para la Paz
 La Universidad para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ILUSTRACIÓN 2: CASOS COVID LATINOAMERICA

Fuente: PAHO-WHO, Geo-Hub COVID-19 - Information System for the Region of the Americas, 2022

La situación es que tenemos una vacunación relativamente importante, pero que no necesariamente llega al conjunto de la región.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL CON ESQUEMA DE VACUNACIÓN COMPLETO



Fuente: CEPAL, Observatorio COVID-19 de la CEPAL, con base en Duke Global Health Innovation Center. (2021). Launch and Scale Speedometer. Duke University

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 3: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL CON ESQUEMA DE VACUNACIÓN COMPLETO.

Fuente: CEPAL, Observatorio COVID-19 de la CEPAL, con base en Duke Global Health Innovation Center. (2021). Launch and Scale Speedometer. Duke University

Hay países como Haití, que no alcanzan al 10% de la población a estar vacunada, en el caso del Caribe en su conjunto alcanza el 14% sin considerar Cuba que tiene una vacunación masiva muy importante. Si toda la población no está vacunada, no hay nadie que esté a salvo porque aparecerán nuevas variantes de la pandemia. Es esencial generar solidaridad y cooperación respecto a la pandemia, porque de lo contrario tendremos cuarta, quinta, octava olas de pandemias y las dosis de la vacuna no habrán logrado enfrentar el tema, dadas las inequidades en la distribución.

Crisis democráticas

Esto en un marco de un creciente deterioro de los regímenes democráticos en el mundo. Democracias completas en el mundo aparecen solo en 21 países, ellas representan el 6.4% de la población. Democracias defectuosas y regímenes autoritarios representan casi lo mismo, el 39% y el 37%, respectivamente y los regímenes híbridos el 17.2%.

ÍNDICE DE LA DEMOCRACIA GLOBAL 2021, SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN

	No. de países	% de países	% de la población del mundo
Democracias completas	21	12.6	6.4
Democracias defectuosas	53	31.7	39.3
Regímenes híbridos	34	20.4	17.2
Regímenes autoritarios	59	35.3	37.1

Fuente: Economist Intelligence (EUI). Democracy Index 2021: The China challenge

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 4: ÍNDICE DE LA DEMOCRACIA GLOBAL 2021, SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN

Fuente: Economist Intelligence (EUI). Democracy Index 2021: The China challenge

Ahora si miramos este mismo tema en la región latinoamericana, solamente tenemos dos países con democracias completas: Uruguay y Costa Rica. Las democracias defectuosas corresponden a 11 países. Los regímenes híbridos son 7. Varios de los cuales muestran que deberían estar ubicados en los regímenes autoritarios. El report señala como regímenes autoritarios a cuatro países de la región. Esto hace que tengamos un mapa muy heterogéneo en América Latina respecto a la situación democrática.

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN

Democracias completas	Uruguay, Costa Rica
Democracias defectuosas	Chile, Trinidad y Tobago, Jamaica, Brasil, Panamá, Surinam, Argentina, Colombia, República Dominicana, Guayana, Perú
Regímenes híbridos	Paraguay, El Salvador, Ecuador, México, Honduras, Bolivia, Guatemala
Regímenes autoritarios	Haití, Nicaragua, Cuba, Venezuela

Fuente: Economist Intelligence (EUI). Democracy Index 2021: The China challenge

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 5: DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN

Fuente: Economist Intelligence (EUI). Democracy Index 2021: The China challenge

Quien gana las elecciones, que tendencias muestra la región. ¿Cuál es el partido que más ha ganado en la región? El abstencionismo logra tener avances significativos en toda la región, con un promedio por sobre el 40% en todos y cada uno de nuestros países. La tendencia es al desapego, a la no participación.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Abstencionismo en AL	
País	Abstencionismo
República Dominicana	44.71%
Bolivia	11.58%
Ecuador	48.87%
Perú	25.43%
El Salvador (Legislativas)	49%
Nicaragua	34.77%
Argentina (Generales)	28.40%
Chile	52.66%
Venezuela (Regionales)	57.74%
Honduras	31.45%
México (Federales)	48.87%
Colombia (Congreso)	53.55%/52.57%**
Costa Rica	43.24%

Elaboración propia con datos de Junta Central Electoral República Dominicana, 2020., Informes ONPE, 2021., Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2020., Órgano Electoral Plurinacional Bolivia, 2020., Servicio Electoral de Chile, 2021. Centro Nacional Electoral Venezuela, 2021., Ini, 2021 en La Nación Argentina., Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, 2021., Presidencial de la República de El Salvador, 2021., Consejo Nacional Electoral Honduras, 2021, Instituto Electoral Nacional México, 2021, Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica, 2022, Registraduría Colombia, 2022.

**Porcentaje del senado y de la cámara

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 6: CRISIS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Fuente: Elaboración propia con datos de Junta Central Electoral República Dominicana, 2020, Informes ONPE, 2021., Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2020., Órgano Electoral Plurinacional Bolivia, 2020., Servicio Electoral de Chile, 2021. Centro Nacional Electoral Venezuela, 2021., Ini, 2021 en La Nación Argentina., Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, 2021., Presidencial de la República de El Salvador, 2021. Consejo Nacional Electoral Honduras, 2021, Instituto Electoral Nacional México, 2021, Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica, 2022, Registraduría Colombia, 2022.

**Porcentaje del senado y de la cámara

Eso significa que el vínculo con la ciudadanía se hace cada día más débil. El vínculo con el *constituency* se ha perdido en forma crecientemente.

¿Quién gana las elecciones?

Las tendencias muestran sin dejar dudas, que los perdedores son los partidos de gobierno, independiente de su signo ideológico. Gana la oposición. Si miramos el cuadro electoral en las últimas elecciones – en los dos últimos años - en América Latina constatamos que triunfa la oposición siempre. La “excepción” fue Nicaragua, donde en realidad no hubo una elección, todos los candidatos opositores estaban y continúan encarcelados.

ELECCIONES Y CAMBIOS POLÍTICOS

Ganadores de las elecciones		
País	Oficialismo	Oposición
República Dominicana (05 julio 2020)		x
Bolivia (18 octubre 2020)	x	
Ecuador (07 febrero 2021) (11 abril 2021)		x
Perú (11 abril 2021)		x
El Salvador (Legislativas) (28 febrero 2021)		x
Nicaragua (07 noviembre 2021)	x	
Argentina (Generales) (14 noviembre 2021)		x
Chile (21 noviembre 2021)		x
Venezuela (Regionales) (21 noviembre 2021)	x	
Honduras (28 noviembre 2021)		x
Colombia (Congreso) (13 marzo 2022)		x
Costa Rica (03 abril 2022)		x

Elaboración propia con datos de Election Guide, 2021.

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 7: ELECCIONES Y CAMBIOS POLÍTICOS

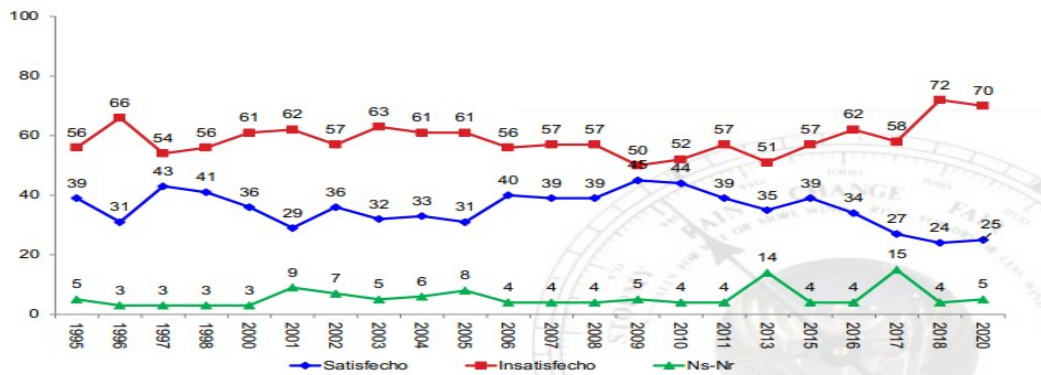
Fuente: Elaboración propia con datos de Elección Guide, 2021.

Con la salvedad de Venezuela y de Nicaragua y en el caso de Bolivia que, digamos, venía de una situación anterior. Pero en las elecciones que ocurren después del año 20, en todas gana la oposición y probablemente es el cuadro, estas tendencias, se verán en las 3 elecciones que corresponden este año, Costa Rica, Colombia y Brasil. Con ello habrá cambiado el mapa político de la región.

Que puede explicar estas tendencias, la principal es la insatisfacción con la democracia; con la percepción que se está gobernando para los mismos de siempre, para los poderosos; la baja confianza en los gobiernos; el impacto de la impunidad y la corrupción y con creciente fuerza las consecuencias de la pandemia de la violencia y de las migraciones.

Alta insatisfacción democrática y bajos niveles de confianza.

INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: Latinobarómetro 2020

www.upeace.org

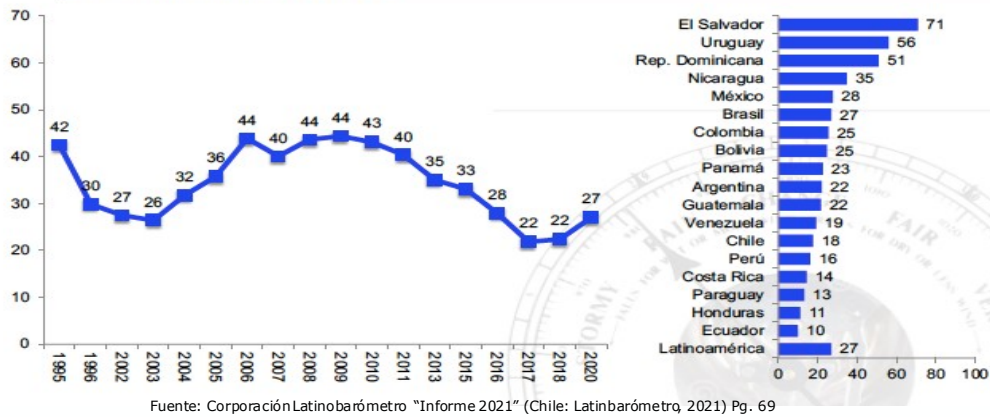
Universidad para la Paz
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
La Universidad para la Paz apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ILUSTRACIÓN 8: INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

Fuente: Latinobarómetro 2020

La insatisfacción con la democracia es creciente, donde más del 70% de los latinoamericanos no están satisfechos con la democracia, no se sienten representados por las autoridades. Y el apoyo a los actuales gobernantes alcanza solamente el 25%.

CONFIANZA EN EL GOBIERNO (1995 -2020)



www.upeace.org

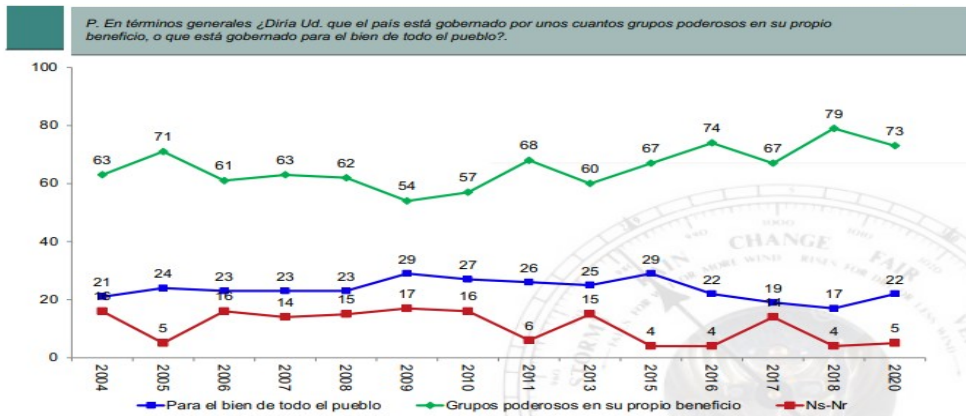


ILUSTRACIÓN 9: CONFIANZA EN EL GOBIERNO (1995-2020)

Fuente: Corporación Latinobarómetro "Informe 2021" (Chile: Latinobarómetro, 2021) Pg. 69

El gráfico nos muestra un bajo nivel de confianza en los gobiernos. El nivel de confianza en los gobiernos en promedio en la región es sólo un 27%. El nivel de confianza en los gobiernos cuando se inician tiende a ser alto, pero cae muy rápidamente, lo que hace que este periodo de relación fraterna entre los nuevos gobiernos y la ciudadanía se tienda a cortar cada vez más. Las expectativas son altas y se frustran muy rápidamente.

¿PARA QUIÉN SE GOBIERNA?



Fuente: Latinobarómetro 2020

www.upeace.org

Universidad para la Paz
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
La Universidad para la Paz apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ILUSTRACIÓN 10: ¿PARA QUIÉN SE GOBIERNA?

Fuente: Latinobarómetro 2020

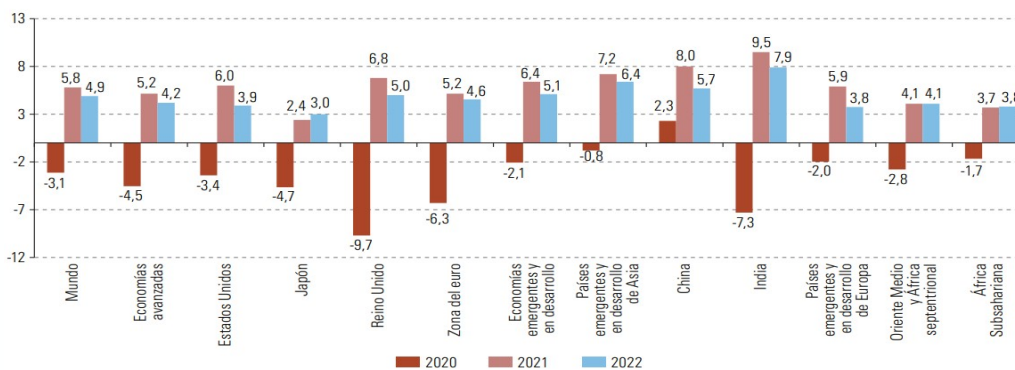
¿Qué consecuencias tiene esto? Falta de confianza, bajo crecimiento económico, gran pobreza y la pregunta es ¿para quién se está gobernando? ¿para quién se gobierna en los países de la región? El 73% piensa que se está gobernando para los poderosos; que se está gobernando para los grupos poderosos en su propio beneficio y por lo tanto eso hace que las dificultades de gobernabilidad se incrementen. ¿Por qué? Porque hay acceso altamente inequitativo de la ciudadanía a los servicios del Estado, al mercado, a la justicia y a la participación ciudadana, en contextos de alta corrupción. Las posibilidades de exigir derechos aparecen altamente limitadas, desde el derecho a la justicia, y al conjunto de derechos sociales.

Los privilegios se concentran en un reducido grupo de poder. Ello impacta las posibilidades de percibir a la democracia como un instrumento eficiente para resolver los problemas. La democracia deja de ser percibida como algo propio de la ciudadanía, la cual cuestiona la representación y la legitimidad de los sistemas políticos.

Las economías en crisis, con bajo crecimiento, y pocas esperanzas de desarrollo.

En el ámbito económico las tasas de crecimiento región son extraordinariamente bajas. Con lo cual los problemas estructurales no encuentran caminos de solución. La pobreza se incrementa, con ella la informalidad. Las secuelas del COVID19 han dejado una trágica y profunda huella en la región latinoamericana. La guerra en Europa ha amplificado sus impactos negativos. Luego de una caída de casi un 7% por la pandemia, la CEPAL solo proyecta un muy limitado crecimiento de un 1,8% para este año 2022. A su vez las cifras globales no son halagüeñas, son decepcionante, en un contexto de una crisis inflacionaria global.

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO 2020-2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Economic Outlook, Interim Report, Keeping the Recovery on Track, septiembre de 2021; Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook (WEO), octubre de 2021; Banco Central Europeo (BCE), "Eurosystem staff macroeconomic projections", septiembre de 2021 y Capital Economics.

www.upeace.org



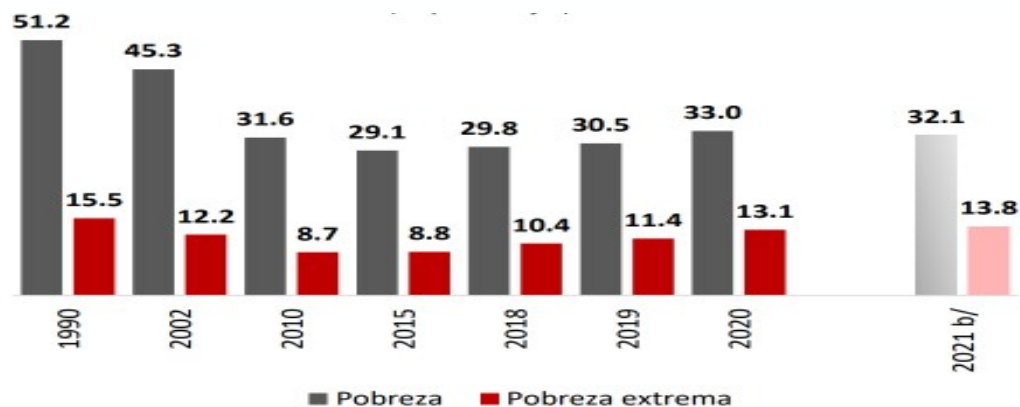
ILUSTRACIÓN 11: PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO 2020-2022

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Economic Outlook, Interim Report, Keeping the Recovery on Track, septiembre de 2021; Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook (WEO), octubre de 2021; Banco Central Europeo (BCE), "Eurosystem staff macroeconomic projections", septiembre de 2021 y Capital Economics

Con estas perspectivas, a su vez, de falta de confianza en los gobiernos para solucionar los problemas, se incrementará. La proyección del crecimiento económico de América Latina es mala, no permite la recuperación económica y se incrementa la certeza de una nueva década perdida. Nuestra región crecerá de manera muy, muy lenta y débil; y esto hace que estemos en una situación muy compleja en el ámbito de la gobernabilidad democrática y del cumplimiento de las promesas

y metas sociales. Las proyecciones para América Latina y el Caribe son solamente de un crecimiento de alrededor de poco menos del 2% y eso no sirve para enfrentar los principales problemas de la región, en particular la extrema pobreza y la marginalidad.

POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA 1990 - 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). b/ proyección.

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 12: POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA 1990-2021

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). b/ proyección.

Y si nosotros miramos la evolución de la pobreza y la pobreza extrema, estas han vuelto a subir. Estaba, en el año 2018, - en el contexto de la crisis financiera internacional - en un 29.8% digamos en un 30% y a partir de ese 30% se ha incrementado año a año, llegando al 33%; las proyecciones son que continuará creciendo. La pandemia agravó esta situación y con este crecimiento proyectado será muy difícil que se pueda recuperar de una manera importante.

Una alta corrupción.

La corrupción carcome las instituciones democráticas. Corroe las instituciones gubernamentales, desde los gobiernos locales al poder central, fagocita a los partidos políticos, debilita la cultura de la legalidad y abre espacios a actores ilegales no estatales.

Ranking de Percepción de la Corrupción		
1-29 Alta corrupción	30-55 Corrupción Media alta y baja	56-88 Baja corrupción
Venezuela (14)	Paraguay (30)	Santa Lucía (56)
Nicaragua (20)	República Dominicana (30)	Costa Rica (58)
Haití (20)	Bolivia (30)	San Vicente y la Granadinas (59)
Honduras (23)	México (31)	Bahamas (64)
Guatemala (25)	El Salvador (34)	Barbados (65)
	Perú (36)	Chile (67)
	Panamá (36)	Uruguay (73)
	Ecuador (36)	
	Brasil (38)	
	Argentina (38)	
	Colombia (39)	
	Trinidad y Tobago (41)	
	Jamaica (44)	
	Cuba (46)	

Fuente: Transparency International. 2021. Corruption Perception Index 2021.

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 13: RANKING DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Fuente: Transparency International. 2021. Corruption Perception Index 2021.

El cuadro muestra que la corrupción, en la región, tiene 5 países con alta corrupción: Venezuela, Nicaragua, Haití, Honduras, Guatemala. Un conjunto de países que están en una situación media compleja, y solamente 6 países de la región, básicamente del Caribe, con la salvedad de Costa Rica, Chile y Uruguay en esta perspectiva más positiva.

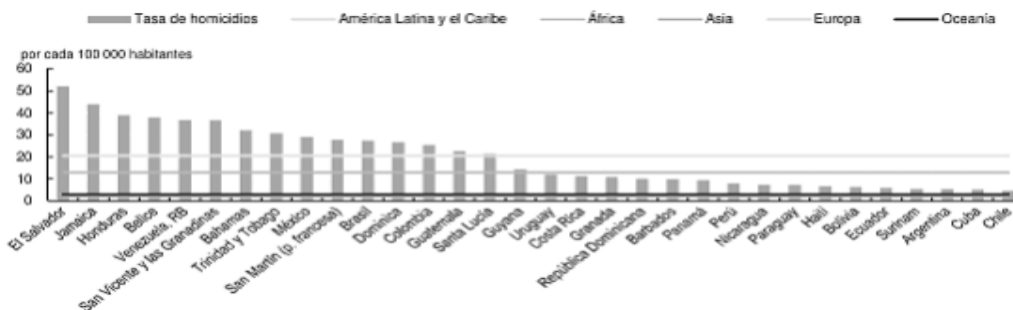
Es esencial trabajar sobre este tema, sin controlar la corrupción, las posibilidades de una mejor gobernabilidad democrática y un mayor apoyo ciudadano serán muy limitadas.

La pandemia de la violencia y sus graves consecuencias de muerte.

La violencia se ha enquistado y crece en toda América Latina. En todos los países hay regiones y zonas donde el Estado no tiene control territorial y donde tampoco ejerce el monopolio de la violencia. La violencia está directamente ligada a diversos factores estructurales como los que hemos señalado. Ella requiere una respuesta integral. Es esencial mirar las causas profundas y actuar sobre ellas. Hay medias de corto plazo, pero se requerirán medidas que darán resultados a mediano y largo plazo.

El fomento de la cultura de la legalidad y de la Cultura de Paz y no violencia son instrumentos esenciales. Ello demanda una acción desde la infancia y que se proyecte a lo largo de la vida para lograr una convivencia pacífica.

VIOLENCIA GLOBAL: AMÉRICA LATINA LA REGIÓN MÁS PELIGROSA DEL MUNDO



Nota: Los datos correspondientes a Bahamas, Belice, Dominica y Perú son de 2017; los datos correspondientes a Bolivia, Cuba, Nicaragua, San Martín y San Vicente y las Granadinas son de 2016; y los datos correspondientes a Trinidad y Tobago son de 2015. Heries-Banco Mundial (2020 y), indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos), [https://data worldbankors/indicatoe/GIAR.PSRC.PS](https://data.worldbank.org/indicatoe/GIAR.PSRC.PS); UNODC (2020.g), Victims of intentional homicide, 1990-2028, <https://dataunada.un.org/data/homicidelHomicide%20victims%620%20worldwide>.

www.upeace.org



ILUSTRACIÓN 14: VIOLENCIA GLOBAL: AMÉRICA LATINA LA REGIÓN MÁS PELIGROSA DEL MUNDO

Nota: Los datos correspondientes a Bahamas, Belice, Dominica y Perú son de 2017; los datos correspondientes a Bolivia, Cuba, Nicaragua, San Martín y San Vicente y las Granadinas son de 2016; y los datos correspondientes a Trinidad y Tobago son de 2015. Heries-Banco Mundial (2020 y), indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos), [https://data worldbankors/indicatoe/GIAR.PSRC.PS](https://data.worldbank.org/indicatoe/GIAR.PSRC.PS); UNODC (2020.g), Victims of intentional homicide, 1990-2028, <https://dataunada.un.org/data/homicidelHomicide%20victims%620%20worldwide>.

¿Cuál es la consecuencia de esto que nos muestra el gráfico? La falta de confianza, la falta de legitimidad, el abstencionismo, la inequidad, la segregación y el desprecio reflejan las altas cifras de violencia y también el poco apego al sistema político, como instrumento para resolver este grave problema. La corrupción genera más violencia en nuestra región. La corrupción es una forma de encontrar un atajo a la pobreza, superar la segregación y el desprecio.

Nuestra región, con el 9% de la población, somos responsables de casi el 40% de los homicidios y muertes dolosas y de estos, probablemente entre la mitad y el 60% están vinculados al crimen organizado transnacional. De las 50 ciudades más violentas del mundo, 42 están en América Latina.

Esta es una de las mayores demandas de la ciudadanía. Dado el creciente rol del crimen organizado transnacional es fundamental crear espacios de cooperación, ello demanda construir confianza, establecer mecanismos transparentes de acción que faciliten la coordinación. También mejorar los procedimientos legales de carácter regional e internacional. El trabajo con la justicia y los responsables de cárceles y lugares de detención aparece como una necesidad urgente.

Incremento de las migraciones

No nos olvidemos de las crisis migratorias. Es un tema de crecientemente importancia, no solamente por la guerra en Europa, que está teniendo un impacto directo allí. La migración crece en todas las regiones, en todo el mundo. Las migraciones se incrementarán de manera rápida por la crisis y emergencia ambiental. La crisis ambiental y las sequías están haciendo que se mueva gente de distintas partes del interior de los países a hacia ciudades.

CRISIS MIGRATORIA

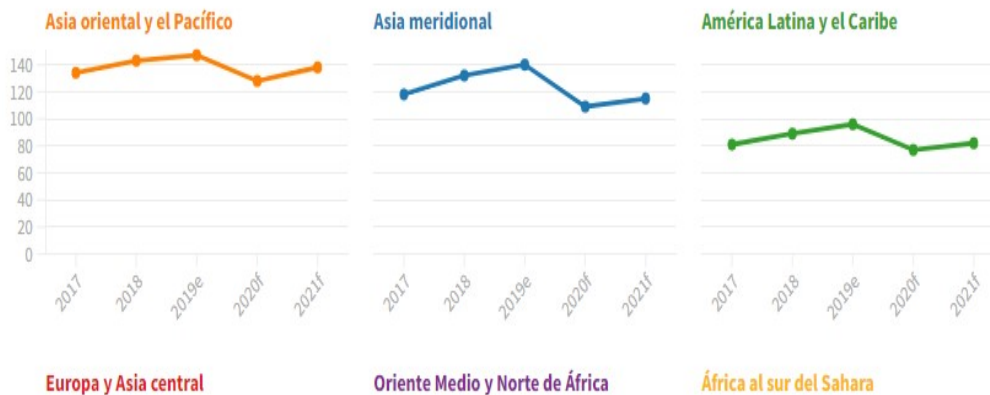


ILUSTRACIÓN 15: CRISIS MIGRATORIA

Fuente: Estimaciones del personal de KNOMAD y del Banco Mundial (octubre de 2020). Para consultar los métodos de previsión, véase el apéndice de la edición 31 de la reseña sobre migración y desarrollo (Banco Mundial, 2020c) • Nota: Los datos de 2019 son estimaciones, los de 2020-21 son previsiones; p = previsión.

Las crisis políticas profundas, con grados no vistos de polarización, expulsan a sus ciudadanos, a millones de ellos. Una gran cantidad de venezolanos que más de cinco millones se

han movido a lo largo de Sudamérica, y también hacia el norte y buscan llegar a los Estados Unidos.

Crisis migratorias de estas magnitudes requieren respuesta multilaterales. Es imposible que un solo país puede resolver estos graves dramas humanitarios. Ello demanda solidaridad y cooperación, las que en la región requieren ser construidas.

Escenarios posibles.

Lo que hemos señalado hace que los escenarios que tenemos hacia adelante, desde la perspectiva regional, son complejos, multivariable y con diferentes niveles. Un primer escenario, en este contexto de alta inestabilidad global, es que se va a mantener, la incertidumbre. Ello aun sí se acordase un cese del fuego entre Rusia y Ucrania. La inestabilidad global permanecerá porque los actores no han logrado decantar las relaciones de poder. Ello dificulta e incluso inhibe un acuerdo y será esencial ver cómo es posible establecer, (re)construir, formar un nuevo acuerdo global que restablezca los parámetros y las normas internacionales. Se requiere reconstruir un sistema internacional basado en normas.

Desde la perspectiva regional se constata una mayor marginalidad de América Latina en el sistema internacional, no es factible a corto plazo cambiar esta situación. Las relaciones están fracturadas, los niveles de confianza recíproca en están en los mínimos o menos que ello. La capacidad de incidencia en el sistema global es cada vez menor. Pesamos cada vez menos y el hecho de que Brasil no participe, se retirara de la CELAC, que era de las pocas instancias de carácter regional de búsqueda de acuerdos y consensos, hace que el peso del principal país, por su tamaño geográfico, por el peso de su economía de la región y en el mundo hacen que el conjunto se devalúe. Que no esté presente incrementa la marginalidad de América Latina en el sistema internacional.

La profundización de la crisis de gobernabilidad en todos nuestros países, con crecimiento económico débil, con una emergencia de protestas sociales y un incremento de la violencia, marcan el escenario regional. En muchos casos la violencia es de origen social, pero en muchos otros esta vinculada al mayor peso y presencia de las redes criminales internacionales. Con Estados debilitados, con Gobierno frágil, con una alta fragmentación regional y con un creciente impacto del cambio de clima las perspectivas del escenario regional son de profundización de su crisis.

Este es un escenario que, si no se toman las medidas adecuadas, se incrementará y ahondará año con año.

Sin cooperación no hay posibilidades de generar confianza, la confianza crea cooperación. Sin confianza, no hay paz. Sin paz, no hay posibilidad de ejercer derechos. Sin paz no hay desarrollo. Trabajar en la construcción de transparencia, de relaciones de confianza recíproca, en el desarrollo de cursos de acción compartidos abre oportunidades para vislumbrar que de nosotros depende el tener una voz común y compartida que permita proyectar a la región. Que a la vez seamos capaces de aprender los unos de los otros en el desarrollo de política de gobernabilidad democrática, en aplicar el imperio de la ley y construir convivencia democrática.

Este es un escenario, que deberíamos buscar y tomar las medidas para alcanzarlo. Es claro que la inestabilidad global continuará. La conflictividad se mantendrá en el sistema internacional, pero América Latina podría lograr generar propuestas regionales, basadas en sus experiencias y práctica respecto a la paz, y llevarlas al sistema internacional. Esta vez, frente a la guerra en Ucrania, no ha habido una palabra regional pidiendo la paz y eso hace que el peso de América Latina disminuya. Este escenario también reafirmaría América Latina como una zona de paz, como una cuestión esencial, como una zona en la que el tema de paz y de región desnuclearizada cobra cada vez mayor importancia.

Podemos tener una superación paulatina de las crisis regionales producto de los procesos electorales y del mayor peso que puedan tener autoridades con mayor legitimidad. Con un crecimiento aún débil, pero con una tendencia al alza, permitirá que se mejoren las condiciones generales y que pueda conformarse un nuevo pacto social. Un control paulatino, pero creciente, de la violencia del crimen organizado en cada uno de los países, pero que demandará confianza para trabajar binacional y regionalmente. Habrá o se requerirán avances en el reforzamiento del Estado, mayores fortalezas en los gobiernos frágiles para darles capacidades de gobernabilidad y afianzar la convivencia democrática.

Pienso que es posible reconstituir el multilateralismo regional y con ello, la reconstrucción de las confianzas. Si tenemos confianza avanzará la cooperación y surgirá la solidaridad. La que perdimos en medio de la pandemia y el nacionalismo de la salud. Con la cooperación habrá mayores oportunidades para el desarrollo democrático, para el crecimiento económico con inclusividad, y una sostenida estabilidad nacional y regional. En el contexto de algunos de estos

avances se podrán visualizar mejores medidas preventivas para mitigar el cambio climático y alejarnos del peligro del Antropoceno.

En todo caso, todos los escenarios estarán determinados por la continuidad o no de la inestabilidad global. Si esta se transforma en la tendencia principal, en el eje de gravitación, a nivel regional – si no somos capaces de cambiar de forma positiva - seremos arrastrados de la insensatez, la que producirá mayores inestabilidades en nuestros países.

Por ello, lo que nos corresponde, es lo que señala el lema de la Universidad para la Paz:

¡Si quieres la paz, prepara paz!

Muchas gracias.

NARCOTERRORISMO E LAVAGEM DE DINHEIRO – CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL

Commissioner Elvis Secco¹
Delegado de Polícia Federal (Commissioner)
Adido Diplomático
Adidância da Polícia Federal no México

Tendo em vista a árdua tarefa de combater o Crime Organizado Internacional, mister trazer a lume que a Polícia Federal brasileira vem atuando fortemente no combate às organizações criminosas dedicadas ao tráfico internacional de drogas e armas, com a adoção de metodologias de investigações voltadas para o desmantelamento dos grupos criminosos através da asfixia econômica e não unicamente focado na apreensão de entorpecentes, visto que, conforme já amplamente comprovado, a mera interdição de drogas não constitui efetivos prejuízos aos grupos criminosos.

Em razão da capilaridade e estrutura das organizações criminais que atuam em todo globo terrestre, as quais são formadas por inúmeros grupos paralelos com atividades específicas relacionadas em manter contato com os fornecedores estrangeiros, a internalização e transporte das drogas, a distribuição no mercado consumidor e, posteriormente, a remessa para outros continentes através de portos brasileiros e de outros países da América do Sul, estar-se-á diante de uma realidade que somente vem se agravando ao longo dos anos.

Soma-se a isso o fato de as Organizações Criminosas (OrCrim) internacionais possuírem núcleos específicos para a ocultação e lavagem do dinheiro ilícito obtido, não há outro caminho

¹ Academic formation: Bachelor of Law by UNOPAR - Universidad North of Paraná - Brazil (Londrina / PR, March 23, 2005). Bachelor of Economics of the Uel - State University of Londrina - Brazil Londrina / PR, August 28, 1995) Development course: POST Graduate Studies in Civil Process (Southern Santa University Catarina - Edition October 06, 2008; POST graduate Studies in Execution of Public Safety Policies (Federal Police - National Police Academy – Edition (01/12/2009). Professional experience: Commissioner of the Federal Police; National Coordinator of Drug Repression, Weapons and Factions Criminals of the Federal Police (2019 – april 2021); Experience of more than 25 (alive and five) years in coordination, planning and execution of police operatives destined for combat drug trafficking and money laundering; National coordinator of an institutional model to combat drug trafficking through a capitalist view oriented to the Asset decapitalization, based on 3 basic guidelines: complex money laundering investigations, leaders arrest and international cooperation, whose concrete results have led the Federal Police to seizure assets of Internacional Drug traffickers from more than 1 billion and 330 million reais in assets in the year of 2020, about 250 million dollars; Experience as Liaison Officer on the border of United States / Mexico, acting as a representative in the Fusion Center in El Paso / Texas / USA, where representatives act from other countries and dozens of American agencies Fighting against organized crime; Diplomatic Attaché of Federal Police in México.

senão o de atingir os mais altos níveis da cadeia hierárquica, contando, para tanto, com necessário auxílio das forças policiais de outros países, mediante intensa troca de informações de inteligência e cooperação jurídica internacional.

Analisando o cenário fático e físico que castiga o território brasileiro, imprescindível ter em mente que o Brasil tem uma área superior a 8.500.000 km² (oito milhões e quinhentos mil) quilômetros quadrados, contando com uma fronteira terrestre de aproximadamente 17.000 KM (dezessete mil) quilômetros de extensão, havendo vulnerabilidades para a entrada de drogas em território nacional, e uma fronteira marítima de quase 7.500 KM (sete mil e quinhentos) quilômetros de costa, utilizada pelas grandes organizações para a remessa de drogas além mar, sobretudo levando-se em conta os números das apreensões realizadas pela Polícia Federal, sendo certo que aproximadamente 60% de toda a cocaína apreendida em território nacional se deu em ambiente portuário.

Trata-se de um país com dimensão continental, cujas peculiaridades geográficas são traduzidas na complexidade da repressão aos crimes transfronteiriços. No tocante às fronteiras terrestres, ressalta-se que o país mantém limite com 10 países da América do Sul, dentre eles os três maiores produtores de cocaína (Colômbia, Peru e Bolívia) e um dos maiores produtores de maconha do planeta (Paraguai).

Haja vista o cenário mundial, onde o crime organizado transnacional, sobretudo o tráfico internacional de drogas e lavagem de dinheiro, vem se expandindo absurdamente, mostra-se imprescindível analisar o caso da Organização Criminosa Brasileira denominada Primeiro Comando da Capital, conhecido pela sigla PCC.

A expansão do PCC além das fronteiras brasileiras é uma realidade de há muitos anos, porém, apesar de várias operações policiais feitas pela Polícia Federal brasileira demonstrando sua atuação internacional em relevantes operações internacionais de combate à lavagem de dinheiro do PCC, a mídia brasileira enfeitada por uma cegueira ideológica de paixão por criminosos e os pés no passado de décadas atrás, insiste em enxergar o PCC como uma organização criminosa ligada somente à violência em presídios e tráfico de drogas doméstico.

Felizmente, a cegueira midiática não atinge o trabalho técnico feito pela Polícia Federal que levou a desarticular esquemas internacionais de lavagem de dinheiro do PCC, trabalhando em Cooperação Internacional com países da América do Sul, América Central e do Norte, Europa e

África para identificar, rastrear e sequestrar patrimônio, bem como efetuar prisões internacionais de líderes do PCC em território internacional.

O fato é que a Polícia Federal Brasileira, em sede de cooperação internacional, identificou a atuação do PCC em países como Inglaterra, Suriname, Guiana Inglesa e Francesa, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Uruguai, Argentina, Suíça, Espanha, Portugal, Estados Unidos, França, Holanda e Itália.

O que se apresenta mais relevante nessa expansão internacional dos membros do PCC, é que estes membros não estão reclusos em presídios, ao contrário operam internacionalmente fora das prisões representando um perigo real à segurança interna e estabilidade econômica de países dos continentes que atuam, sobretudo porque se infiltram em outros continentes visando estabelecer relações comerciais com ORCRIMs (organizações criminosas) locais, fornecendo meios para que internamente dominem territórios em portos de recebimento de cocaína, nas principais áreas de distribuição, bem como no domínio de determinados nichos empresariais para lavagem de dinheiro e montagem de uma estrutura empresarial de branqueamento de capitais e fortalecimento do crime organizado.

A periculosidade internacional do PCC aos demais continentes do globo terrestre foi reconhecida pelo Departamento do Tesouro dos EUA em 15 de dezembro de 2021, onde o famigerado PCC foi adicionado à lista das organizações criminosas mais perigosas do planeta.

Soma-se a essa expansão do PCC pelo planeta o fato de que as ORCRIMs internacionais têm seus emissores nos países produtores de cocaína da América do Sul e estão utilizando o território do Suriname, Guiana, Guiana Francesa e litoral norte do Brasil para a remessa de cocaína para Europa, através do território Africano, em uma área conhecida por ROTA DE SAHEL (um “túnel” do tráfico de drogas que atravessa o continente africano para transportar drogas para a Líbia e a Turquia)

A utilização da chamada ROTA DE SAHEL por grupos criminosos peritos em transporte marítimo tem como objetivo fugir da vigilância e da pressão policial no **Estreito de Gibraltar** (um canal marítimo que separa dois continentes: África e Europa, localizado entre o sul da Espanha e do território britânico de Gibraltar e o norte de Marrocos e Ceuta, o qual une o Mar Mediterrâneo (leste) ao Oceano Atlântico (oeste)).

Resta evidente que o crime organizado está sempre um pé à frente das ações de interdição dos países que buscam evitar ou reduzir o fluxo de cocaína para a Europa e outros países, sendo especialista em identificar as fraquezas judiciais dos países em que opera.

Os vastos recursos financeiros obtidos através da lavagem de dinheiro do tráfico de drogas, domínio do sistema financeiro, instalação de estrutura empresarial no mercado local do continente que operam, têm a capacidade de proporcionar às organizações criminosas a capacidade de contratar a melhor assessoria jurídica e defesa de qualidade, assim como permear o sistema jurídico com práticas de corrupção.

Não restam dúvidas de que o combate efetivo ao complexo problema do tráfico de drogas requer soluções diferentes da tradicional interdição de drogas e perseguição de meros transportadores e membros da Orccrim de menor relevância na estrutura criminosa.

Diante de um cenário mundial tão negativo para as forças de segurança pública em todo o planeta, apesar de todos os esforços e sacrifícios profissionais e pessoais, queda-se luzente que o crime organizado transnacional já ultrapassou as barreiras de dominação do sistema financeiro e branqueamento de capitais para investir fortemente no domínio político em alguns países, aproveitando-se muitas vezes do viés ideológico que alivia a responsabilização de criminosos, infiltrando-se como pseudo empresários no apoio à campanha eleitoral de partidos políticos simpáticos ao crime organizado, visando em última instância leis mais brandas e brechas legislativas para atuarem impunemente.

Nesse diapasão, dentro da realidade legislativa de cada país, cabe às forças de segurança focar seus esforços na mudança de paradigmas, olvidando o modelo antigo de décadas de fracassos visando somente a apreensão de drogas e prisão de transportadores, priorizando ações voltadas a uma visão capitalista de combate ao crime organizado, alicerçado em três principais pilares, quais sejam: Descapitalização Patrimonial através de complexas investigações de combate à lavagem de dinheiro; Prisão de Líderes e Cooperação Internacional.

Os resultados obtidos pela Polícia Federal nos últimos anos, notadamente com os recordes obtidos entre janeiro de 2019 a Dezembro de 2020, reforçam a efetividade desse modelo de combate ao tráfico internacional de drogas mediante a apreensão, sequestro e bloqueio de bens oriundos da lavagem de dinheiro do tráfico de drogas, com destaque para o recorde histórico obtido no ano de 2020, superando a marca de R\$ 1.330.000.000,00 (um bilhão, trezentos e trinta milhões

de reais), cerca de US\$ 300 milhões de dólares, de bens efetivamente sequestrados e devidamente catalogados pela Polícia Federal.

A mudança de paradigmas estabelecida nos últimos anos conduziu a Polícia Federal a um nível de destaque mundial, sobretudo com a deflagração de inúmeras e constantes operações policiais em curto espaço de tempo, como forma de asfixiar as organizações criminosas atuantes no país, destacando-se que no ano de 2020 o foco principal foi a descapitalização patrimonial do PCC, onde quase uma dezena de operações de lavagem de dinheiro foram deflagradas contra pseudo empresários e contadores ligados ao PCC, identificando movimentações financeiras na casa de bilhões de dólares e sequestro financeiro de milhões de dólares, além da identificação e bloqueio de dezenas de empresas utilizadas em esquemas de lavagem de dinheiro do PCC.

Estas operações policiais ganharam destaque internacional em razão da forma de investigação conduzida pela Polícia Federal, com foco exclusivo na identificação, sequestro e congelamento dos bens obtidos de origem ilícita dos traficantes, sendo que, em algumas das operações, não houve sequer a apreensão de um grama de substância entorpecente, sendo todo o esforço investigativo voltado para a comprovação do crime de lavagem de capitais oriundos do tráfico de drogas.

Há muito já se encontra superada a busca somente pela apreensão de drogas e a simples prisão de membros de menor importância na estrutura das organizações criminosas, visto que estes são fácil e rapidamente substituídos, não constituindo as ditas apreensões em efetivo prejuízo aos grupos criminosos, mas mero risco do negócio.

Por derradeiro, não restam dúvidas de que o enfrentamento ao tráfico de drogas com foco na prisão de lideranças, cooperação internacional e identificação, sequestro, congelamento e alienação do patrimônio ilícito obtido, possibilita atingir toda a cadeia hierárquica das Organizações Criminosas, sendo vital que esse patrimônio ilícito seja alienado antecipadamente e os recursos financeiros obtidos sejam utilizados para aparelhamento dos órgãos de segurança, demonstrando à sociedade nacional e internacional que o crime não compensa e que o dinheiro obtido com o tráfico retornará para ser utilizado contra o crime organizado, economizando dinheiro dos pagadores de impostos.

DEMOCRACIA: ¿CÓMO LA INESTABILIDAD GLOBAL HA AFECTADO A LOS PAÍSES AMERICANOS?¹

Dr. Francisco Guerrero Aguirre
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD)
de la Organización de Estados Americanos (OEA)²

Introducción

Es un gran honor ser parte de la “*Conferencia Anual sobre la Situación del Hemisferio Occidental*” organizada por el Colegio Interamericano de Defensa, en su rol de entidad educativa de la Junta Interamericana de Defensa, institución hemisférica que el pasado mes de marzo de 2022, conmemoró 80 años de labor enfocada en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación, seguridad y defensa regional.

Agradezco la invitación del Colegio Interamericano de Defensa, en la persona de su Director, el General James Taylor, mi saludo afectuoso a todos quienes integran el Colegio y a quienes hacen posible la realización de esta Conferencia. En la presente conferencia desarrollaré los siguientes puntos relevantes para contextualizar el tema central de la misma, los cuales son: la

¹ Conferencia virtual presentada por el Doctor Francisco Guerrero Aguirre, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante la Conferencia Anual sobre la situación del Hemisferio Occidental, en el Colegio Interamericano de Defensa (CID), el 20 de abril del 2022.

² Doctor en Relaciones Internacionales y Maestro en Análisis de Conflictos Internacionales, ambos por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra. Es licenciado en Derecho titulado con mención honorífica por la UNAM. En el ámbito académico, fue Fundador y Coordinador del Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo y de la Maestría en Economía y Gobierno, así como Titular de la Cátedra sobre Reformas Estructurales de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México Norte. Ha sido Coordinador Académico de diversos cursos, seminarios y diplomados; Investigador Visitante en diferentes países; y ha impartido clases a nivel doctorado, maestría y licenciatura, así como en diversos diplomados y seminarios. En enero de 2008, fue elegido como uno de los cinco beneficiarios mexicanos de la reconocida Beca Eisenhower. Dentro de sus áreas de especialización destacan: Electoral, Políticas públicas, Asuntos internacionales, Democracia y transición política, Gobierno y Transparencia, entre otros. Es autor de: El papel de la radio y la televisión en el nuevo modelo de comunicación política: Lecciones para México; El voto de los mexicanos en el extranjero: Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro; y, El modelo sancionador de quejas y denuncias y el control de la legalidad electoral. Y ha participado en diversos libros. Ha sido articulista en diversos diarios de circulación nacional, revistas y publicaciones especializadas. Colaborador en el periódico Excelsior con la columna Punto de equilibrio, comentarista en Frente al país, de Imagen radio 90.5 AM, conductor de Zona de Encuentro, en Horizonte 107.9 AM, del Instituto Mexicano de la Radio y miembro del programa Primer Plano del canal 11, del Instituto Politécnico Nacional. En su trayectoria profesional, fue Asesor del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; Asesor del Secretario del Trabajo y Previsión Social; Coordinador General de Atención al Derechohabiente del ISSSTE; Coordinador General de Asuntos Internacionales en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Presidente del Icadep, a.c.; Subcomisionado Nacional “A” de la Conamed; Coordinador de Asesores del Presidente del Senado de la República, durante las lviii y lix Legislaturas; Director General de la Fundación José Luis Lamadrid, a.c.; Director General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Cámara de Diputados; y Consejero Electoral del IFE de 2008 a 2013. Actualmente es Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

democracia y sus desafíos, la observación electoral como un pilar de la democracia, las redes sociales y su impacto en la democracia; y la construcción de democracias resilientes en América Latina en un contexto global complejo.

1) Democracia y sus desafíos

Hablar de democracia en nuestra región nos convoca a reconocer nuestros avances, analizar nuestros desafíos pendientes y, sobre todo, a pensar, colectivamente cómo podemos enfrentarlos. Los desafíos en torno a la democracia se multiplican exponencialmente en estos tiempos de pandemia en los cuales vive la humanidad en la actualidad.

En este contexto, durante los últimos años la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha articulado a las nuevas realidades políticas y sociales de un hemisferio multipolar, constituyéndose en el principal foro político de la región, liderando los debates y alzando la voz para defender a la gente en su derecho irrenunciable a vivir en democracia.

A diferencia de otros foros regionales como subregionales y procesos de integración en el continente los cuales han situado como eje central de la integración regional a las relaciones económicas y comerciales, la OEA ha situado de forma primordial a la gente, y a los derechos humanos, la democracia y la libertad.

En este casi medio siglo de vigencia de régimen constitucional y el Estado de Derecho en la región (1978 – 2022), la democracia en nuestra región ha recorrido un largo camino que, con altibajos, actualmente es una realidad objetiva que ha consolidado una comunidad de países democráticos en el hemisferio, marchando firmemente hacia su consolidación en un mundo multipolar, globalizado y complejo.

La democracia regional es, sin lugar a duda, el más importante logro y a la vez el mayor desafío político de nuestra América. Luego de una larga historia de dictaduras e inestabilidad política, nuestros países transitan el camino de la consolidación democrática y se han convertido en el paradigma de defensa de la democracia en el mundo.

En este contexto, la consolidación y la profundización de las democracias interamericanas, requiere de todos nuestros esfuerzos para ser promovidas, fortalecidas y defendidas colectivamente por los países que tenemos un espacio continuo y un futuro necesariamente compartido.

En este sentido, la OEA ha dado pasos muy importantes para fortalecer la democracia de nuestros países en el marco del sistema interamericano, tomando postura ante todos los intentos

de fraude electoral, represión, desestabilización y atentados en contra de los derechos fundamentales de la gente.

De esta forma, la Carta Democrática Interamericana (CDI) que va a tener 21 años de vigencia, ha sido un instrumento normativo crucial para la permanencia de la democracia durante los difíciles tiempos de la pandemia del Covid-19 entre 2020 y 2022.

Si bien, la CDI cuenta con una serie de elementos fundamentales en defensa de la democracia, su elemento más valioso es la habilitación del único espacio político permanente, desde Canadá hasta Tierra del Fuego, donde se puedan discutir de forma amplia y plural todos los asuntos relativos a la democracia, integrando toda la diversidad de voces y visiones existentes a lo largo de hemisferio.

Por sus orígenes, resultados y trayectoria, la CDI sigue siendo el instrumento idóneo y tangente para enfrentar las amenazas latentes del autoritarismo y prevenir los sueños delirantes de dictadores y tiranos, los cuales amenazan la vigencia del Estado de Derechos como los derechos y libertades fundamentales contemplados en las diversas constituciones de los países americanos, el corpus iuris interamericano y los demás instrumentos internacionales.

En estos momentos de prueba para la democracia en las Américas, es crucial mantener vivos los elementos centrales de la democracia representativa como lo son el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos, entre ellos los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales.

El fortalecimiento de nuestros sistemas políticos no puede limitarse a respetar únicamente los ciclos electorales. Debemos evitar caer en los pozos ciegos a los que nos conducen el exceso de formalismo. La consolidación de la democracia se verifica en el trabajo cotidiano de los Estados y en la riqueza política de nuestras comunidades.

Por tanto, la ampliación y fortalecimiento de los mecanismos colectivos para la difusión y defensa del orden democrático, cobra enorme relevancia para promover la institucionalidad democrática, el Estado de derecho, el orden constitucional y la paz social de nuestros pueblos.

Paralelamente a la consolidación de la Democracia en la región, lamentablemente nos ha tocado ser testigos -de forma excepcional- de cómo las peores tiranías buscan amordazar a los

pueblos, quebrarlos y mantenerlos en la miseria. Silenciar a la gente es la forma más fuerte de romper la soberanía de los pueblos.

A lo largo del hemisferio, diversas crisis sociales, económicas y de seguridad, la desigualdad, junto con casos de corrupción en organismos del Estado, agitan a la ciudadanía. Esto hace que los ciudadanos se sientan cada vez más decepcionados con el *statu quo* político y crezcan las dudas sobre que la democracia representativa pueda cumplir sus expectativas o mejorar su vida cotidiana.

A pesar de sus limitaciones, la democracia continúa ampliando su alcance en todo el mundo y el número de democracias sigue en aumento. Más de cuatro billones de personas viven ahora en alguna forma de democracia en el mundo.

Sin embargo, existen señales preocupantes de erosión democrática como la pérdida de calidad en el ejercicio público y graves dificultades para cumplir las expectativas de los ciudadanos, quienes exigen un mejor desempeño de sus gobiernos.

Estamos frente a ciudadanos insatisfechos en sus demandas, desencantados con las grandes desigualdades económicas y movilizados multitudinariamente a través de las redes sociales.

2) La observación electoral un pilar de la Democracia.

Dentro de este contexto democrático, la observación electoral se ha convertido en un pilar esencial de la democracia; es casi unánime la presencia de misiones en todos los comicios regionales y mundiales.

Desde 1962, la OEA ha desplegado más de 295 misiones de Observación Electoral, las cuales han tenido presencia en 28 de los 34 estados miembros de la OEA, bajo los principios de respeto a la soberanía de cada país, independencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y capacidad técnica, contemplados en la CDI.

Observar elecciones, precisa de principios y protocolos estrictos de neutralidad e imparcialidad que garanticen la. La presencia de la observación electoral contribuye a la transparencia de los procesos, genera confianza en los actores políticos y en la ciudadanía, permite el escrutinio público, da voz a quienes quieren presentar sus reclamos, favorece a la paz social y fortalece a la institucionalidad electoral y el Estado de derecho.

Bajo el liderazgo de Luis Almagro, Secretario General de la OEA, se han desplegado más de 73 misiones, la Organización consolidó el mejor sistema de Observación y Cooperación Electoral de la región y el mundo, a cuyas Misiones técnicas electorales se les otorgó absoluta autonomía e

independencia y se han convertido en un referente mundial, cuyo único norte es la defensa de la democracia en todas sus formas.

3) Redes sociales y su impacto en la Democracia

Las redes sociales han emergido como nuevas ágoras y sus usuarios como verdaderos tribunales digitales en donde se delibera y contrasta lo público.

En el caso particular de las Américas, durante 2021, las redes sociales alcanzan los 654 millones de usuarios, convirtiéndose en una herramienta imprescindible para la comunicación digital y la difusión de los mensajes desde y hacia la ciudadanía, y pese a que los índices de cobertura de internet todavía son limitados en Centro y Sudamérica, alcanzado una cobertura del 66.9% y 72% respectivamente entre la población. En contraste, la tasa de cobertura de internet en América del Norte alcanzó al 90.4% de la población.

Sin embargo, este ejercicio de libre expresión e información dentro de las redes sociales, ha estado acompañado negativamente por la presencia cada vez más incontrolable de -fake news-, -deepfake-, sumado a grandes dosis de desinformación en contextos electorales, que se han encargado de erosionar y debilitar a la democracia, la credibilidad en las instituciones, el Estado de derecho y el ordenamiento jurídico.

Lamentablemente el fenómeno de la viralización de la información en redes sociales, también contribuyen a una rápida difusión de mensajes de polarización política, fanatismo, discursos de odio, noticias falsas, descrédito a candidatos y autoridades, cuestionamientos a las instituciones y gobiernos, que afectan e inciden en la gobernanza y en la credibilidad de las instituciones democráticas.

La viralización de la información en las redes sociales difunde y promueve de forma masiva y sin filtros un estado permanente de insatisfacción de la ciudadanía frente a lo público, que socava paulatinamente los cimientos de la democracia, y la gobernabilidad de un país.

La virulencia o violencia digital crece principalmente durante las campañas electorales, se construyen discursos radicales y polarizadores y no en pocas ocasiones dan rienda suelta a noticias falsas y especulaciones de toda índole, que enturbian el ambiente social y electoral.

En este es escenario de prevalencia de la desinformación, estas amenazas se profundizadas por el mal uso de las redes sociales, a través de la proliferación de las fake news, la inclusión en las campañas electorales de narrativas falsas de fraude, la no aceptabilidad de la derrota, la

permanente estigmatización y la consecuente polarización, la descalificación permanente de los árbitros electorales como parte de una estrategia que debilita la institucionalidad.

La violencia digital es lesiva para la democracia y la gobernabilidad, ya que, al sembrar polarización de forma permanente, esto se convierte en un bumerán que regresa en contra de quienes asumen el poder, al imposibilitar acuerdos y consensos políticos para cumplir con su plan de gobierno, generando crisis y parálisis en la acción gubernamental.

4) Hacia la construcción de democracias resilientes en América Latina en un contexto global complejo

La solución a la crisis de la democracia regional requiere el concurso y el compromiso de los ciudadanos, actores políticos, e instituciones públicas y privadas, orientando todos ellos sus esfuerzos hacia la construcción de democracia resilientes, afrontando los riesgos y amenazas que sobre ella se cierne, aprendiendo de las crisis, superando sus efectos; y, fortaleciendo los sistemas democráticos.

Los elementos para edificar una democracia resiliente los podría resumir en: 1) siempre más democracia, nunca menos; 2) integridad electoral; 3) cuidar al árbitro electoral; 4) Pensar en el día después; 5) alfabetización digital.

Siempre más democracia, nunca menos:

A pesar de este difícil escenario, debemos destacar como un aspecto positivo y esperanzador, que los ciudadanos de la región no han renunciado al ejercicio de su derecho al voto como la herramienta para decidir su presente y construir su futuro, prevaleciendo en todos los casos sus derechos políticos para elegir a sus mandatarios e incidir en los aspectos vitales del quehacer público.

En los comicios de la región que fueron observados por la Organización de Estados Americanos durante 2020 y 2021, la participación del electorado fluctuó entre el 51% al 85% del padrón electoral, dependiendo si el voto era obligatorio o facultativo en cada sistema electoral. Esto refleja que incluso a pesar de la pandemia, el ausentismo o abstencionismo electoral no creció y los niveles históricos de participación se mantuvieron.

Nos corresponde a todos los actores defender y fortalecer la democracia, desde el ejercicio de una participación ciudadana propositiva, que active sus mecanismos democráticos y que aporte

en la construcción de la confianza pública permanente y a largo plazo, que supere la coyuntura y que cumpla con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente.

Integridad electoral:

El concepto de integridad en materia electoral tiene al menos 5 elementos, la confianza pública como su pilar fundamental, el trabajo de organismos electorales profesionales e independientes y técnicos, la participación política universal e igualitaria, la observación electoral y la regulación del financiamiento político.

Cuando las elecciones se celebran con integridad, se honra el principio democrático básico de la igualdad política. La celebración de elecciones justas, equitativas, competitivas y transparentes es el pilar fundamental en donde se edifica la confianza pública y constituyen el núcleo de la capacidad democrática para resolver pacíficamente los conflictos.

Como lo mencionaba Alan Doss, la democracia es una obra siempre en continuo progreso y cuando la gente pierde la fe en la democracia, la competencia política no desaparece, sino que adopta formas más caóticas y violentas.

Cuando las instituciones se debilitan, se abre la puerta al autoritarismo. Denigrar y estigmatizar a las instituciones causa daños irreparables a la confianza ciudadana y a la democracia.

Cuidar al árbitro electoral:

Las amenazas a la democracia deben ser enfrentadas por las autoridades electorales con autonomía e independencia, con decisiones apegadas a la constitución y a la ley, con capacidad técnica y comunicacional, con apoyo ciudadano, que son factores claves a la hora de enfrentar procesos electorales en escenarios complejos por la virulencia de las contiendas políticas, sumado al contexto pandémico y a la austeridad presupuestaria propia de la crisis por la que estamos atravesando.

Recuperar la confianza en las autoridades electorales es indispensable para un proceso electoral y sus resultados, en el cual la aceptabilidad de la derrota es esencial para el funcionamiento de la democracia y en la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos.

Se hace impostergable el ejercicio de nuevas prácticas políticas, no basta con diagnosticar el problema, hay que ser parte de la solución, el momento exige de una gran minga democrática para fortalecer la institucionalidad y la confianza en el sistema electoral.

La democracia moderna no podría funcionar sin los procesos electorales. Cuidar al árbitro y fortalecer la democracia es responsabilidad de todos sin excepción.

Pensar en el día después:

Las campañas electorales deben volver a su génesis, deben ser los espacios para plantear, debatir, contradecir; y, proponer un plan de gobierno que sea ejecutable y que garantice acuerdos mínimos de gobernanza para nuestros países.

En consecuencia, se hace imprescindible pensar responsablemente en el día después de las elecciones; y, que puedan generarse condiciones inmediatas y futuras de gobernanza para quienes ejerzan el poder público y para quien les corresponda realizar una oposición democrática.

Como puede observarse los desafíos para cada uno de los países de la región individual y colectivamente son enormes y requieren de consensos entre sus actores políticos, caso contrario el estancamiento de los Estados es inevitable luego de las elecciones.

Las herramientas para lograr este cometido son el diálogo entre posturas diversas y la activación del estatuto de oposición, el mismo que permita el desarrollo civilizado y democrático de la oposición a un régimen y a sus actores de gobierno, pero también permita al gobierno presentar, debatir y discutir sus tesis enrumbo sus acciones de gobierno mediante alternativas reales en beneficio del país.

Se debe institucionalizar el diálogo político, como un mecanismo de conciliación de las fuerzas políticas en pugna, tendiéndose puentes para encontrar soluciones eficientes a las demandas ciudadanas, superando aquellas prácticas de estancamiento y oposición ciega comunes en nuestras sociedades.

Alfabetización digital:

La democracia requiere de ciudadanos informados y capacitados para el responsable y adecuado ejercicio de los derechos políticos, la libertad de expresión e información. Así, en una democracia enraizada, sus ciudadanos ineludiblemente deben asumir responsabilidades para el

ejercicio de la vida cívica. De esto depende la salud y la vigencia de la democracia, y de que las instituciones sean robustas, y no débiles.

Frente a las fake news, la desinformación y la viralización en los espacios digitales y sus efectos nocivos, se hace imprescindible la formación de los ciudadanos como -tribunos digitales-, con el fin de que puedan utilizar de manera adecuada las redes sociales, analizar y cuestionar la información que reciben y denunciar la difusión de aquellas noticias que lesionan la paz pública y la estabilidad de las instituciones.

El concepto de alfabetización digital cobra relieve, al desarrollar en los ciudadanos, la capacidad de encontrar, identificar, evaluar y usar la información encontrada en medios digitales de manera efectiva.

La alfabetización digital de los ciudadanos debe estar acompañada por marcos regulatorios adecuados, los cuales tomen en cuenta los estándares de restricción legítima y proporcional a las libertades de expresión e información, contemplado en los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Ideas finales

En el índice Riesgo Político América Latina 2022, publicado recientemente, se menciona que la región enfrentará otro año complejo. Los niveles de incertidumbre, volatilidad, riesgo político y polarización se mantendrán altos. Por su parte, la falta de diálogo entre poderes, la desigualdad rampante, y el nativismo xenófobo seguirán presentes, haciendo cada vez más compleja la gobernabilidad democrática.

A pesar de la incertidumbre y ansiedad que genera la crisis, el principal compromiso es asegurar todo nuestro esfuerzo para enfrentar los retos y desafíos de la democracia. La salida de la crisis es colectiva y compartida, es un desafío vital por nuestra sobrevivencia que no excluye a nadie y que nos convoca a todos sin excepción.

Finalmente considero que el reto no sólo es abordar los riesgos inminentes de la democracia y mitigarlos con estricto apego a los derechos humanos y las prácticas democráticas, sino también apuntalar la resiliencia de los sistemas democráticos y, así, recuperar la confianza pública en sus instituciones y la política. Éste sin duda será el reto más importante de los próximos años.

¡Muchas Gracias!

Lista de referencias bibliográficas.

- Almagro, L. (2020, 14 de mayo. a). "Durante la reunión virtual del consejo permanente de la OEA para dialogar sobre Apoyo a la resiliencia de la democracia en las américas: desafíos y mejores prácticas"[Discurso]. Secretaria General de la OEA, Washington, EE.UU. https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0036
- Almagro, L. (2022, 18 de mayo. b). "Durante la Cumbre para la Democracia Electoral: El papel de los organismos electorales en su fortalecimiento. " [Discurso]. Secretaria General de la OEA, Washington, EE.UU. https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=22-0035
- Berganza, G. (2021). Las redes sociales y la democracia en América Latina. En J. Thompson & J. Cabreja (eds.), Democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos (pp.179 – 228). IIDH – CAPEL.
- De Icaza, G & Chávez, P. (2021). Las Misiones de Observación Electoral como herramienta de la Carta Democrática Interamericana. En Secretaria General de la OEA, 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Celebrando la democracia en las Américas. (pp.45 – 50). SG-OEA.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2019). El Estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa. <https://doi.org/10.31752/idea.2019.32>
- Mora M, A. (2021). A 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Hacia el reconocimiento de la democracia paritaria en la región. En Secretaria General de la OEA, 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Celebrando la democracia en las Américas. (pp.35 – 44). SG-OEA.
- Pozo B, J. (2021). Nuevos retos de la Democracia en las Américas. En Secretaria General de la OEA, 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Celebrando la democracia en las Américas. (pp.23 – 28). SG-OEA.
- Romero B, S. (2021). Rumbo a medio siglo de la transición: los claroscuros de la democracia en América Latina. En J. Thompson & J. Cabreja (eds.), Democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos (pp.11 – 32). IIDH – CAPEL.
- Tamalas, M. (2021). Democracia y Promoción de la paz. En Secretaria General de la OEA, 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Celebrando la democracia en las Américas. (pp.51 – 54). SG-OEA.
- Thompson, J. (2021). Presentación. En J. Thompson & J. Cabreja (eds.), Democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos (pp.7 – 9). IIDH – CAPEL.
- Vaca, P. (2021). La Carta y el Derecho a la Libertad de Expresión. En Secretaria General de la OEA, 20 años de la Carta Democrática Interamericana: Celebrando la democracia en las Américas. (pp.55 – 60). SG-OEA.

MÉXICO, EL PUENTE QUE IMPULSA LA UNIFICACIÓN DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL.

Embajadora Luz Elena Baños Rivas¹

Muy buenas tardes, distinguidos Generales James Taylor, Director del Colegio Interamericana de Defensa, Leonardo Chaves Rodríguez, Vicedirector, y Jorge Ramírez Zúñiga, Jefe de Estudios. Agradezco cumplidamente la atenta invitación que me han hecho para dirigirme a la clase 61 de la Maestría en Defensa y Seguridad Interamericana. Saludo a las y los estudiantes de la clase 61.

Volver al Colegio es siempre una distinción para mí. No sólo por ser una egresada, sino por el alto valor académico de esta institución de educación superior que se ha constituido en ejemplo de cómo se puede servir a los Estados miembros, fortaleciendo sus capacidades técnicas y promoviendo la amistad y el entendimiento entre sus gobiernos.

Destaco al inicio de esta charla la vinculación que existe entre el Colegio Interamericano de Defensa y la OEA, porque es importante tener presente los retos de la Organización. A pesar de

¹ Embajadora de carrera. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano (SEM) el 1 de diciembre de 1986 con nombramiento por artículo 13 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LOSEM). Ingresó al SEM de carrera el 1 de abril de 1994. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNAM/Mención honorífica). Maestra en International Service (American University, Washington D.C.) y Maestra en Defensa y Seguridad Hemisférica (Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina, programa compartido con el Colegio Interamericano de Defensa/Mención honorífica, de la OEA, 2006-2007). Estudió el Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica (Especialidad), en el Colegio Interamericano de Defensa, en la 46 Generación, 2006-2007, graduada con honores. Tesis de licenciatura: “La política exterior de México: Un análisis del ejercicio con Guatemala 1976-1982”. Tesis de Maestría: “Política exterior de países divididos internamente”, donde el análisis de caso fue la política exterior de Ecuador. Trabajó en la Subsecretaría de Cultura de la SEP, el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Festival Internacional Cervantino. Fue Directora de Publicaciones Educativas de la SEP; Directora de Intercambio Académico y Becas, Directora de Cooperación Educativa e Intercambio Académico y Directora General Adjunta de Cooperación Educativa y Cultural de la S.R.E., en estos tres últimos cargos fue la responsable de los programas de cooperación de México con la OEA. Fue Encargada de Medios de la Embajada de México en Panamá. Agregada Cultural y de Cooperación en la Embajada de México en El Salvador y Cónsul de Comunidades Mexicanas en el Consulado General de México en Miami, Florida. Fue Jefa de Cancillería y Encargada de Negocios ad interim en la Embajada de México en Trinidad y Tobago, concurrente ante Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Esta adscripción tenía a su cargo la relación con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Fue Jefa de Cancillería en la Embajada de México en Guatemala. Jefa de Cancillería, Encargada del área política y de las concurrencias ante Mongolia y la República Democrática Popular de Corea, en la Embajada de México en la República de Corea. Consejera de Asuntos Económicos y Prensa en la Embajada de México en Italia. Fue Directora General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores de agosto de 2016 a enero de 2019. Ha publicado artículos, ensayos, introducciones de libros y crónicas, en diversos medios. Fue Consejera por México en el Centro Internacional de Traducción Literaria de Banff (Banf International Literary Translation Council BILTC) del Banff Centre, Alberta Canadá, durante cuatro periodos, de 2008 a 2011. El BILTC está formado por Canadá, Estados Unidos y México. Fue Representante de la S.R.E. en la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS) de 1994 a 2001 y de 2007 a 2011.

su componente muy relevante de cooperación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas, la naturaleza de la OEA es eminentemente política y, por lo tanto, todas sus acciones y decisiones deben entenderse en ese contexto como un hilo conductor de su quehacer.

Quienes estamos aquí reunidos somos, en la gran mayoría funcionarios de Estado. Como tales, tenemos una responsabilidad adicional a quienes han asumido tareas de gobierno relacionadas con administraciones en particular. Como miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano, comparto con ustedes el sentido del deber y la lealtad que caracterizan a quienes integran las Fuerzas Armadas y los servicios diplomáticos. La diplomacia y la defensa son pilares fundamentales para garantizar la soberanía, la defensa y la seguridad de nuestros países. En el ejercicio de esta alta responsabilidad es que representamos a nuestros países ante la OEA, con el objetivo de preservar la paz, fomentar la cooperación y mejorar la vida de las personas de nuestro hemisferio.

Al haber sido acreditados ante la OEA, como diplomáticos, funcionarios o estudiantes del Colegio, estamos obligados a entender a profundidad la naturaleza de la Organización, así como la de los órganos, organismos y entidades que la componen, como lo es la Junta Interamericana de Defensa. El vínculo entre el Colegio Interamericano de Defensa y la OEA viene por su pertenencia a la Junta, que este año celebra su octogésimo aniversario y ese vínculo es además reiterado por la orientación de los contenidos académicos que lo convierten en la institución por excelencia para estudiar el sistema interamericano.

México es Estado miembro de la JID desde su fundación en 1942. Como tal, mi país ha estado presente en las distintas etapas de su vida, desde el contexto en el que fue creada, hasta su evolución para convertirse, en 2006, en una entidad cuyo objetivo es asesorar a la Organización en materia militar y de defensa, ámbitos muy relevantes y delicados.

El trabajo de las Fuerzas Armadas de México en la Junta está orientado a fortalecer sus esfuerzos de cooperación, para robustecer la formación de su personal con la preparación de alto nivel que ofrece el Colegio Interamericano de Defensa, así como para profundizar sus vínculos con sus pares en nuestro continente. Por ello, México ha postulado a funcionarios del Ejército mexicano que han sido electos para ocupar algunos de los más importantes puestos en los órganos de la JID. Como saben, la Dirección General de la Secretaría es responsabilidad del General Porfirio Fuentes Vélez, mientras que la Jefatura de Estudios del Colegio la ocupa el General Jorge Ramírez Zúñiga.

Sin embargo, no debemos obviar los enormes retos que la Junta tiene frente a sí. Si bien el Colegio ha dado muestras de ser una institución sólida de la que casi todos los Estados nos hemos beneficiado, la Junta Interamericana de Defensa atraviesa por un momento de definiciones, en un contexto internacional particularmente complicado. El papel de los ejércitos de nuestro hemisferio ha evolucionado profundamente desde la creación de la Junta, a partir del fortalecimiento y normalización de su relación institucional con los gobiernos civiles, hasta el ejercicio de tareas no tradicionales, como las relacionadas con la atención a desastres y el combate al crimen organizado transnacional.

En este sentido, al copatrocinar recientemente la resolución del Consejo Permanente que conmemoró el octogésimo aniversario del establecimiento de la JID, México llamó a la membresía de la OEA a buscar soluciones a los problemas que la aquejan y vías novedosas para explotar al máximo sus áreas de oportunidad.

Les invito, estimados estudiantes, a que profundicen en el conocimiento de la Organización para que la formación que reciben en el Colegio no quede desvinculada de las complejidades del Sistema Interamericano, un entramado jurídico e institucional que, si bien es perfectible y en ocasiones ha sido objeto de instrumentalización política, ha logrado con bastante éxito que los Estados del hemisferio sostengan relaciones pacíficas entre sí.

Deseo compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la perspectiva de México relativa al papel que debe jugar la OEA en el Sistema Interamericano, además de los desafíos que enfrentamos como hemisferio y la forma en la que los podemos abordar desde esta colectividad. La OEA es un foro político para enfrentar los cambiantes retos del hemisferio sobre la base de nuestros valores compartidos, el diálogo respetuoso, el entendimiento común, la cooperación y la soberanía de los Estados miembros.

Como saben, la OEA fue creada en 1948 como un organismo internacional regional, en el marco de Naciones Unidas, orientado a que los Estados americanos logren un orden de paz y de justicia, fomenten su solidaridad, robustezcan su colaboración y defiendan su soberanía, su integridad territorial y su independencia. La Organización también tiene como objetivo brindar asistencia y cooperación a los Estados miembros en materia de fortalecimiento institucional y buen gobierno, educación, salud, seguridad y defensa, por mencionar tan sólo algunos ejemplos de su amplio ámbito de acción.

A pesar de sus numerosos retos, la Organización se mantiene como un espacio único de diálogo político que reúne a los Estados del hemisferio y ha producido resultados relevantes, entre los que destacan el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el robusto marco jurídico regional en materias como la lucha contra la corrupción, el combate al tráfico ilícito de drogas, la eliminación de la violencia contra la mujer o el control del tráfico ilícito de armas.

A lo largo de sus más de 70 años de la OEA, México ha sido uno de los Estados con mayores liderazgos. Mi país es un Estado fundador y participa proactivamente en todos sus foros convencido del valor del multilateralismo como la vía primordial para resolver los problemas globales y como vehículo eficaz para promover el desarrollo nacional. El diálogo y la cooperación multilateral, basados en reglas y en la igualdad jurídica de los Estados, son la única forma de hacer frente a los retos hemisféricos que a todos nos impactan. Esta igualdad es una de las principales bases de actuación multilateral y México la aprecia particularmente porque es uno de sus principios constitucionales de política exterior.

A pesar de que las relaciones de poder suelen marcar la pauta de la política internacional, gracias a las instituciones multilaterales es posible enmarcarlas en una arquitectura de normas y principios que dan mayor certidumbre y acotan, en alguna medida, los cursos de acción arbitrarios y unilaterales. El multilateralismo crea un mundo robusto de redes de comunicación, intereses y objetivos, produce normas y fomenta hábitos y valores entre diversos actores. La política multilateral de México responde a la preferencia por un orden internacional institucionalizado que proporcione un espacio para que todas las voces se expresen y se ofrezcan incentivos para alcanzar acuerdos colectivos. Se trata de una expresión de la política exterior mexicana que busca afirmar y mantener la soberanía, preservar la paz y proscribir el uso o la amenaza del uso de la fuerza, fomentar la cooperación internacional y, sobre todas las cosas, promover el desarrollo sostenible del país. México cuenta con una larga tradición diplomática en este campo, mediante la cual ha sido capaz de colocar en la agenda internacional los temas que le preocupan y contribuir a generar soluciones a los problemas que a todos nos aquejan.

Los mexicanos estamos habituados a la presencia de las Fuerzas Armadas al interior de nuestro territorio en situaciones de crisis y de desastres y, coyunturalmente, coadyuvando en las labores de seguridad interior. Sin embargo, estamos poco familiarizados con sus actividades en el exterior. Las Fuerzas Armadas tienen un papel importante en las actividades de promoción y búsqueda de la paz, uno de los objetivos fundacionales de la Organización. La globalización ha

traído oportunidades y desafíos y ha situado en el campo de la defensa algunas de las agendas que solían ser del ámbito nacional.

En el caso de mi país, la visión y el perfil de nuestras Fuerzas Armadas han ido evolucionando para acompañar la presencia de México en el mundo. Con excepción de un pequeño escuadrón que participó con los Aliados en la Segunda Guerra Mundial, México no tomó parte en ningún operativo militar en terceros países sino hasta 2014, con el anuncio de integrarse a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. La participación de México en las Operaciones de Paz ha sido una experiencia enriquecedora para las Fuerzas Armadas y ha contribuido al fortalecimiento de la política multilateral. Nuestro país aporta miembros civiles y observadores militares y ha hecho público su compromiso de incrementar de manera gradual su participación en las Operaciones de la Paz, incluyendo el despliegue de un mayor número de personal femenino.

En la OEA, nuestra presencia más significativa se encuentra en la Junta Interamericana de Defensa, como ya lo referí anteriormente. En la Secretaría General de la Organización, México también tiene presencia significativa a través de Personal Asociado, del Ejército y de la Marina, particularmente en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), en la Comisión Interamericana de Puertos (CIP) y en la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). La presencia de personal de las Fuerzas Armadas de nuestros países en la Organización, incluyendo desde luego al Colegio Interamericano de Defensa, constituye una inversión que los Estados realizan para el fortalecimiento del multilateralismo y la formación más sólida de sus funcionarios de Estado.

La OEA engloba sus responsabilidades en cuatro grandes pilares: Democracia, Derechos Humanos, Desarrollo Integral y Seguridad Multidimensional. Los alcances y responsabilidades de la Organización se encuentran establecidos en la Carta de la OEA, tratado vinculante, y se hacen más concretos en los mandatos de la Asamblea General de la Organización y en un amplio número de instrumentos jurídicos interamericanos. Para detallar el contenido de estos grandes pilares y su relevancia en el Sistema Interamericano, me gustaría compartir las prioridades de mi país en cada uno de ellos:

En el ámbito de la **democracia**, México aboga por fortalecer el estado de Derecho, el buen gobierno, la transparencia, la prevención y el combate a la corrupción, la consolidación de las instituciones democráticas y la educación cívica, entre otros. Tradicionalmente, mi país ha

apoyado política y financieramente a las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs), como herramienta de cooperación técnica que han hecho aportes técnicos a la evolución de los procesos electorales en la región. Sin embargo, México ha sido abiertamente crítico con la instrumentalización política de las MOEs, señalando repetidamente que su función no es la de certificar elecciones, ni sustituir a instituciones nacionales. A raíz de lo acontecido en las elecciones bolivianas de 2019, mi país considera necesario implementar reformas que sustraigan a las misiones de cualquier interés político que las desnaturalice.

En materia de **derechos humanos**, México impulsa que la Asamblea General emita mensajes fuertes y claros sobre la protección y promoción de toda la gama de derechos humanos, con particular atención a los grupos en situación de vulnerabilidad y sin ningún tipo de discriminación, que no se justifica bajo ninguna causa. Ni el origen, ni el estatus migratorio, ni el género u orientación sexual, apariencia, condición socioeconómica, edad o discapacidad, son justificantes para establecer límites a los derechos humanos.

México considera el pilar de **desarrollo integral** como un factor insoslayable y prioritario de nuestros trabajos en la OEA, y para ello impulsa el seguimiento puntual a los compromisos emanados de los procesos ministeriales del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, a fin de que se traduzcan en beneficios reales para nuestras poblaciones. Mi país ha tenido un papel muy activo en las Comisiones Interamericanas de Turismo y de Desarrollo Social (CITUR y CIDES, respectivamente) que ha presidido, impulsando la ejecución de acciones encaminadas al turismo sustentable y al desarrollo social incluyente. Además, México presidió dos periodos, hasta muy recientemente la Agencia Interamericana de Cooperación para el Desarrollo, desde donde dio seguimiento a la instrumentación responsable de los programas de becas de la OEA y buscó profundizar los trabajos para el fortalecimiento de la resiliencia frente a desastres, aspecto indispensable particularmente para las regiones más vulnerables del hemisferio.

En cuanto al pilar de **seguridad multidimensional**, México otorga particular interés a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, al problema mundial de las drogas, a la prevención del extremismo violento que conduce al terrorismo, a la ciberseguridad y al tráfico ilícito de armas y municiones. México considera que estos flagelos están íntimamente interrelacionados y que los problemas que generan deben ser enfrentados bajo el principio de responsabilidad compartida de los Estados involucrados.

En materia de drogas, México promueve la discusión y atención al problema mundial de las drogas en todos los foros multilaterales de los que es parte, incluida la OEA, donde es miembro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) desde su establecimiento en 1986. La CICAD sirve como un foro para que los Estados Miembros de la OEA discutan y encuentren soluciones al problema de las drogas, y brinda asistencia técnica para aumentar su capacidad para contrarrestar dicho problema. México entiende que el control de las drogas ilícitas está firmemente vinculado con el desarrollo socioeconómico, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y el respeto por las tradiciones y las costumbres de los grupos nacionales y regionales.

Uno de los principales resultados de los trabajos de la CICAD es la creación de Estrategias Hemisféricas sobre Drogas plurianuales. Estas estrategias abordan el problema mundial de las drogas como un fenómeno complejo, dinámico y multicausal, que requiere un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario. La Estrategia en vigencia comprende los años 2021-2025. Para su implementación, los Estados miembros han definido un Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas, que establece acciones prioritarias colocando a los individuos en el centro de las políticas de drogas e incluyendo una perspectiva transversal sobre derechos humanos, género y desarrollo, con un enfoque en políticas de drogas basadas en evidencia.

México está firmemente comprometido con el cumplimiento de la Estrategia Hemisférica y para ello es uno de los principales financiadores del Mecanismo de Evaluación Multilateral. El MEM es el único mecanismo de evaluación entre partes, inclusivo, transparente y perfectible, que existe en el mundo en materia de drogas. Su relevancia radica, entre otras cosas, en que hace frente a evaluaciones unilaterales en la materia. El informe de la Evaluación sobre Política de Drogas 2019, que comprende los años 2014 a 2018, señaló un alto nivel de cumplimiento de México al Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas.

En cuanto al tráfico de armas, México fue uno de los principales impulsores de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997, CIFTA, instrumento integral del cual forman parte casi todos los Estados miembros de la OEA. El principal reto de CIFTA es su implementación, pero México realiza esfuerzos para lograrla efectivamente.

El tráfico ilícito de armas impacta muy negativamente en la seguridad de nuestros países, al ser un facilitador la violencia y de otros tipos de delito y repercutir directamente en las

oportunidades de desarrollo de las personas. Se calcula que anualmente cerca de la mitad de todas las muertes violentas a nivel mundial son cometidas con armas de fuego. México tiene actualmente la presidencia del Consejo de Estados Parte y la Secretaría del Comité Consultivo de la CIFTA, que se debe reunir en el segundo semestre de 2022.

Uno de los ejes de acción de mi país en esta área consiste en exigir mayor responsabilidad comercial a los fabricantes, intermediarios y transportistas de armas. Para ello ha implementado acciones novedosas tales como la presentación de acciones legales en contra de la comercialización de armas y su tráfico ilícito a México, recurriendo a las cortes de Estados Unidos para señalar que sufre daños derivados de prácticas de comercialización negligente de fabricantes y distribuidores de armas. La demanda es un componente más de la amplia estrategia del Gobierno de México contra el crimen organizado y la violencia armada en el país y busca promover medidas de comercio responsable que prevengan el tráfico ilícito de armas hacia México y su uso en actividades ilícitas

Por otro lado, México asumió recientemente la vicepresidencia del Comité Interamericano contra el Terrorismo, CICTE. Este Comité es la única entidad regional que tiene como propósito prevenir y combatir el terrorismo en las Américas, al fomentar la cooperación y el diálogo entre los Estados, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA y con la Convención Interamericana contra el Terrorismo. En este espacio es que se inscriben los liderazgos de mi país en materia ciberseguridad y de prevención del extremismo violento que conduce al terrorismo. México preside el Grupo de Trabajo de Medidas de Fomento a la Confianza y Cooperación en el Ciberespacio, y promovió la creación de un programa de prevención del Extremismo Violento, que mucho daño ha hecho a nuestras sociedades. Ambos temas se abordan en coordinación con las acciones que nuestros Estados implementan en Naciones Unidas, pero desde una óptica regional que atiende las necesidades y particularidades de nuestro hemisferio.

El Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos -GELAVEX- creado en 1990, es el principal foro de la OEA para discutir y proponer líneas de acción para prevenir y contrarrestar el lavado de activos en el hemisferio. Actualmente, México preside este Grupo y prepara una propuesta de Reglamento que normará sus trabajos a partir de la reunión que sostendrá en mayo de este año.

Mi país está convencido de que los retos de la seguridad deben enfrentarse desde una perspectiva que atienda la génesis social de la actividad delictiva mediante la cooperación para el

desarrollo y la regeneración del tejido social. Por ello, es indispensable diseñar estrategias novedosas de combate al crimen basadas en la experiencia de nuestra región y en las lecciones aprendidas, para lo cual México promueve en la OEA una actuación responsable y proactiva.

No quiero concluir mi intervención sin reiterar el alto valor que tiene el sistema de normas interamericanas que nuestros Estados han construido desde el siglo XIX, con el objetivo de dar armonía y certeza a sus relaciones internacionales. Este sistema normativo es, por naturaleza, perfectible, y ha dado muestras de flexibilidad y evolución al acompañar el desarrollo de nuestros Estados y nuestras sociedades. El Sistema Jurídico Interamericano representa el más alto escalón que hemos alcanzado los Estados del hemisferio en nuestra intención de reunirnos para atender las preocupaciones comunes que nos aquejan, así como para idear soluciones innovadoras que permitan alcanzar los objetivos que nos hemos impuesto como colectividad.

La Carta de la OEA, no sólo es el instrumento constitutivo de esta Organización, sino que es la base normativa a la que debemos ajustar nuestra actuación quienes la integramos: Estados, órganos, organismos y entidades. Como organismo internacional que es, la OEA se rige, además, por el derecho internacional y por los principios que le son propios, incluyendo, desde luego, los reconocidos por Naciones Unidas, de la cual, como mencioné al inicio de mi intervención, es un organismo regional.

Es fundamental tener presentes en todas nuestras interacciones los principios que están establecidos en la propia Carta fundacional de la OEA y que deben guiar nuestra actuación en todo momento, como garantes de una convivencia armónica, respetuosa y civilizada. Los primeros tres principios establecidos en la Carta de la OEA son la esencia de todo el entramado jurídico que hemos desarrollado en nuestro hemisferio y representan un marco de actuación que debemos respetar escrupulosamente:

- 1) El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas;
- 2) El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; y
- 3) La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.

Es cierto que la OEA tiene una naturaleza política de la cual no se puede desprender, pero este carácter no le releva de la observancia de las disposiciones convencionales establecidas por los Estados miembros en su Carta de creación, especialmente cuando éstas constituyen limitaciones a sus poderes o criterios para normar su comportamiento, a fin de preservar la integridad, el prestigio y la efectividad de esta Organización para mejorar la vida de las personas de nuestro hemisferio.

La participación de México en la OEA es activa y responsable. Con base en los principios mexicanos de política exterior consagrados en nuestra Constitución, México continuará promoviendo los compromisos emanados del Derecho Internacional y defendiendo la integridad del Sistema Interamericano.

Agradezco su atención, estimados y estimadas estudiantes, y con gusto recibo sus preguntas.

REFLEXIONES DE LOS INVITADOS DEL *U.S. SOUTHERN COMMAND*.

Durante el Seminario de *Emergencias Complejas y Desastres a Gran Escala* y el *Seminario de la Situación del Hemisferio Occidental*, se contó con la asistencia de integrantes invitados por el *U.S. Southern Command*, quienes participaron de conferencias y talleres de discusión en grupos. Estos grupos fueron liderados por un profesor titular del CID con el apoyo de facilitadores egresados del Colegio, procedentes de distintos países. En el caso del seminario-Taller de Emergencias Complejas y Desastres a Gran Escala, se habló de la importancia que tiene la integración cívico militar cuando se realizan tareas como la asistencia en casos de desastres. Se discutió ampliamente acerca de las actividades que comprende cada nivel de asistencia humanitaria y las mejores prácticas para llevar a cabo la gestión de crisis.

Actividades que van desde planeación, mitigación, activación de los mecanismos de cooperación internacional, así como de la coordinación y la necesidad de una comunicación efectiva durante las distintas fases de la gestión. Los participantes compartieron sus experiencias y aportaron ideas que engrosaron las discusiones.

Algunas de las principales ideas fueron: la necesidad de entrenamiento de las Fuerzas Armadas en atención de desastres, la relevancia de educar a la población civil en aspectos de prevención y la importancia de contar con políticas públicas enfocadas más allá de la mitigación. En ese sentido, se propusieron políticas públicas que incluyan el enfoque preventivo; porque si bien, la capacidad logística de reacción en estos eventos es de gran ayuda, trabajar en prevenir estas catástrofes será más redituable. Los asistentes coincidieron en que unir fuerzas a nivel regional para abordar este tipo de eventos ayudará a afrontarlos de manera más rápida y efectiva, sobre todo en aquellos países que no cuentan con suficiente infraestructura ni recursos humanos para responder.

En la misma línea de pensamiento, hablaron de la utilidad de los marcos internacionales existentes para la reducción de riesgos de desastres y la necesidad de seguir evaluando las políticas y estrategias implementadas. En cuanto al panorama actual se resaltó el impacto que tienen los fenómenos antropocéntricos como la pandemia de Covid-19 y las grandes lecciones que dejó. Entre otros, adecuar los protocolos de respuesta para este tipo de eventos, el empleo de las Fuerzas

Armadas y su impacto en las relaciones cívico-militares, así como el gran obstáculo que representa la falsa información que se difunde en los medios sociales.

En el caso del seminario-Taller sobre la Situación del Hemisferio Occidental, se intercambiaron ideas en temas de interés común como la situación geopolítica. Entre ellos, el panorama de la guerra entre Rusia y Ucrania y sus repercusiones a nivel hemisférico en los distintos ámbitos del poder nacional. También se reflexionó acerca del ambiente político actual de la región, donde la desconfianza hacia los gobernantes, la falta de intereses y objetivos regionales, así como la incertidumbre política son aspectos que repercuten en los procesos democráticos.

Otro punto mencionado fue, el de que las situaciones de crisis como las pandemias ponen a prueba la democracia, ya que incrementan las brechas sociales y dejan al descubierto las falencias de los Estados. Aspectos como, la falta de políticas robustas en el ámbito de la salud, la economía, y en la dimensión tecnológica, entre otros, situación que fomenta la polarización de los sectores sociales que en el futuro se traduce en insatisfacción y desconfianza.

Por otra parte, temas como la corrupción, su impacto negativo en la gobernabilidad y su conexión con el crimen organizado, fueron también traídos a discusión. Mencionando que las amenazas a la seguridad de cada país varían, pero una amenaza común es el narcotráfico y sus actividades conexas. Para combatirlo, es de gran importancia la realización de tareas coordinadas en la lucha contra el crimen organizado transnacional, como el intercambio de información en actividades de inteligencia. Otro aspecto revisado fue el tema de los flujos migratorios en la región y el desafío que representa a la seguridad. La principal reflexión fue, considerar que la conexión del fenómeno migratorio con actividades delictivas hace que el impacto en la seguridad sea mayor. Por ello, se hace necesario un abordaje multidimensional en cada uno de los países, tratando el problema de fondo y considerando la cooperación internacional. Además, resaltando la importancia de que exista un compromiso a nivel regional por parte de los Estados y de los organismos internacionales para buscar soluciones que repercutan en el bien de la región.

Finalmente, en ambos seminarios los participantes coincidieron en la importancia que tiene la cooperación y la integración a nivel regional para enfrentar con éxito los desafíos actuales y futuros. De estas dinámicas surgieron recomendaciones como, fomentar una cultura estratégica de cooperación regional, trabajar para robustecer la gobernanza regional mediante el fortalecimiento de las instituciones y ver a la educación como una herramienta de gran valor estratégico.

REFLEXIONES FINALES

Maj. Paola Ríos
División de Investigación IADC
Dra. Sarivette Ortiz
Bibliotecaria IADC

Las pandemias, los desastres naturales y los desastres provocados por actividades antrópicas son solo algunas de las emergencias que está sufriendo la población a nivel mundial. Muchos de estos acontecimientos deben analizarse como un conjunto de situaciones que llegan a su punto álgido en forma de emergencias. A esto hay que añadir que éstas no se dan de manera aislada, sino que se entrelazan; por tener un ejemplo, la pandemia del COVID-19 es una emergencia de salud con implicaciones en la economía y la migración entre otras áreas. Los días 8 al 10 de febrero el Colegio Interamericano de Defensa celebró el *Seminario Emergencias Complejas y Desastres a Gran Escala* con la participación de varios panelistas, expertos en diferentes áreas del conocimiento para discutir estos temas.

Como parte de las conferencias se presentaron ejemplos concretos sobre estrategias empleadas por las Fuerzas Armadas de Perú para enfrentar múltiples emergencias relacionadas con pandemias o desastres naturales a gran escala. De igual manera, los ponentes destacaron la importancia de la colaboración internacional ante los requerimientos de apoyo que puedan tener los países. Las diferentes experiencias que enfrenta un país sirven para nutrir su capacidad de respuesta y también como instrumento de apoyo a otro país en escenarios similares. Como parte de la colaboración internacional se encuentra el intercambio de información. En este sentido, los autores presentaron como es la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú (SINAGERD).

En la misma línea de pensamiento, relacionada con estrategias para enfrentar catástrofes o emergencias de origen humano, se presentaron las lecciones aprendidas en Chile. Entre los acontecimientos enfrentados por este país pueden mencionarse las erupciones volcánicas, sismos, oleadas de violencia, o incendios forestales intencionados. Se presentó la importancia de generar mecanismos de respuesta analizados con una perspectiva multidisciplinar. Esta perspectiva debe considerar no solo los riesgos permanentes, sino también los imprevistos que pueden poner en riesgo la planificación efectuada para recuperar el estado de normalidad después de la emergencia. Los autores resaltaron los avances que ha tenido Chile en temas de planificación estratégica para

abordar las emergencias y explicaron los factores de éxito de las Fuerzas Armadas en su respuesta a catástrofes.

De forma similar se presentó la experiencia de Colombia. En dicha ponencia el autor nos llevó desde una definición de conceptos que permite comprender el tema de las amenazas simultáneas múltiples para luego presentar propuestas específicas en el entorno colombiano. La ponencia planteó que para alcanzar la estabilidad se necesitan tres campos: la acción integral, apoyo a las autoridades civiles y la acción unificada del Estado. Se discutieron ejemplos de iniciativas que incluyen: acción integral, acción unificada y operaciones CCIM (conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales). Estos ejemplos prácticos llevaron a la propuesta de una colaboración hemisférica en lo que el autor planteó denominar como *UNIR* (Unidad Interamericana de Emergencias).

Los procesos de enfrentar las emergencias complejas y los desastres en gran escala son más exitosos si se trabajan dentro de un marco de cooperación hemisférica. Por su parte, la cooperación requiere del conocimiento sobre el estado de la situación de la región. En este sentido, el Colegio Interamericano de Defensa organizó el *Seminario de la Situación del Hemisferio Occidental*. La actividad se realizó los días 19 al 21 de abril de 2022

Durante las conferencias se presentó el caso específico de México y se discutió como es conocido el trabajo que realizan las Fuerzas Armadas en temas de crisis, desastres y seguridad en el interior, sin embargo, es menos conocida la labor que realizan a nivel internacional. Algunos ejemplos mencionados fueron la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU y el apoyo a la OEA en temas relacionados con protección de los derechos humanos, desarrollo integral y seguridad multidimensional. De igual manera se presentaron ejemplos concretos de la postura de México relacionada con los temas de tráfico de drogas y armas, así como las medidas que este país ha impulsado para enfrentar estas amenazas.

Otro de los temas presentados fue la situación político-estratégica a nivel mundial y hemisférica, mencionando como estamos atravesando una crisis global, una guerra y una inestabilidad significativa. Como parte de dicha ponencia se discutió como la situación Rusia-Ucrania puso fin a un sistema internacional basado en normas. De igual manera, se discutió el tema de las crisis en América Latina enfatizando no solo la crisis de la pandemia, sino la crisis económica, migratoria y crisis de la democracia en el área. Dentro de los escenarios discutidos se planteó que sí es posible reconstruir el multilateralismo regional y la confianza; teniendo confianza

se tendrá cooperación. De igual manera, se exhortó a trabajar en innovaciones para la paz y así poder conseguirla.

Por otra parte, el narcoterrorismo y el lavado de dinero son amenazas que enfrenta el Hemisferio. En este aspecto, la Policía de Brasil trabaja con una estrategia que busca, no solo incautar las mercancías, sino asfixiar económicamente a los narcotraficantes. Debido a la magnitud de estas redes criminales se retoma el tema de la cooperación entre países, en este caso, en forma de intercambio de información de inteligencia y cooperación jurídica internacional. Esta estrategia busca la incautación de los activos ilícitos de manera que puedan venderse y los recursos financieros obtenidos se designen a los organismos de seguridad.

Otra de las preocupaciones hemisféricas discutidas fueron los desafíos a la democracia en la región y las iniciativas de la OEA para trabajar el tema. Entre los esfuerzos realizados se presentaron los datos de participación de la OEA como observador electoral considerando este proceso como un pilar de la democracia. También se discutió como la desinformación y noticias falsas o “fake news” erosionan y debilitan los procesos democráticos y de gobernabilidad. Se anticipa que el Hemisferio tendrá otro año complejo en el que la incertidumbre y el riesgo político se mantendrán altos. Sin embargo, los ponentes concuerdan con otros autores al promover la cooperación indicando que la salida de la crisis debe ser colectiva y compartida. Se propone mitigar los riesgos de la crisis apeándose a los derechos humanos y las prácticas democráticas para recuperar la confianza en las instituciones y la política.

En suma, la discusión de las distintas conferencias dio a los participantes (alumnos del CID y asistentes del *U.S. Southern Command*) una visión general y particular de la situación regional en el contexto mundial en los ámbitos Político, Económico, de Defensa, Seguridad, Social y Ambiental. Esto, significó un valor agregado para el análisis crítico que realizaron los alumnos durante el desarrollo de las materias de la maestría. Además, conocer las lecciones aprendidas en el manejo de desastres y emergencias a gran escala de los países representados en la conferencia, amplió el panorama de soluciones disponibles para la toma de decisiones a quienes serán los futuros líderes. Dejandoles también, la enseñanza de modelos de trabajo que pueden ser reproducidos en sus países. Finalmente, a todos los participantes les mostró elementos valiosos como la integración, cooperación y mecanismos multilaterales. Herramientas de gran ayuda para enfrentar las amenazas, desafíos y vulnerabilidades en los países del Hemisferio.

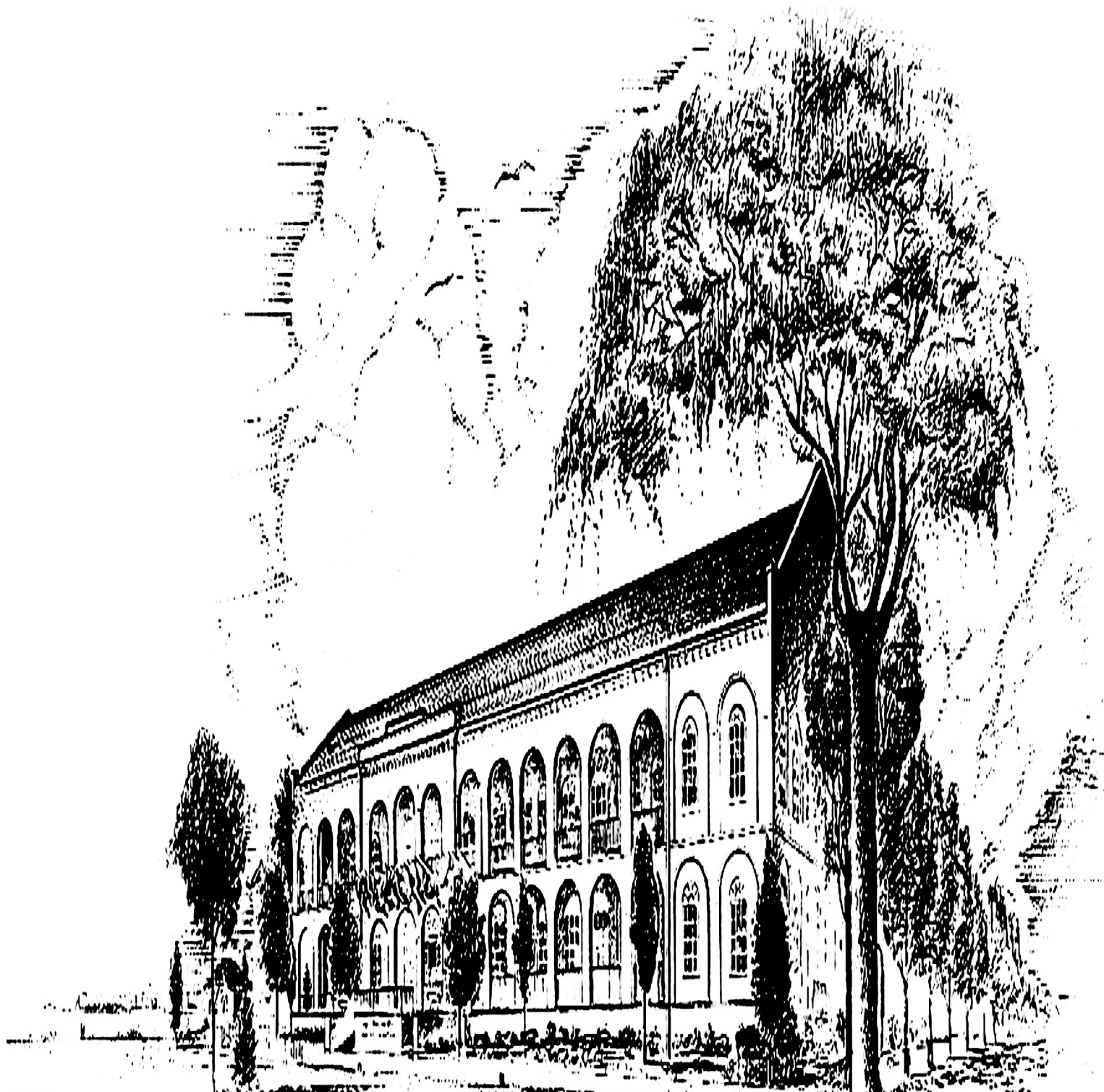
Una vez concluidos los días de presentaciones se solicitó a los ponentes que resumieran sus comentarios para esta publicación. El IADC no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanos, ni la del país u organización representada por el autor.

Expresamos nuestro agradecimiento al Comando Sur de los Estados Unidos de América (US Southern Command) por su apoyo económico, para la realización de ambos Seminarios.

Las actas de *Emergencias Complejas y Desastres a Gran Escala y Situación del Hemisferio Occidental* se publican bajo una licencia de Creative Commons Attribution – Non Commercial 4.0 Internacional (CC BY NC). Su contenido es de distribución gratuita, los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o crear un enlace que dirija a esta publicación. El derecho de utilizar este material no releva al usuario de la responsabilidad de otorgar el crédito correspondiente a los autores y a la publicación proveyendo una descripción bibliográfica completa del trabajo. El usuario debe notificar a los autores y a la publicación si intenta realizar algún cambio. El CID no cobra a los autores por presentar sus ponencias y tampoco cobra por la utilización de este material. Para más información sobre esta licencia puede visitar el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA. Para más información sobre el CID, por favor, visite nuestra web www.iadc.edu. Publicada en Washington, D.C. (EE. UU.).



ISBN 978-1-7379232-1-3



ISBN 978-1-7379232-1-3