

“Declaración de la Política de Defensa para el Hemisferio Occidental, 2012”

COMENTARIO DEL DR. GABRIEL MARCELLA

“En América, nos une la proximidad, los mercados integrados, la independencia energética, un compromiso común por la democracia, y el estado de derecho. Los profundos vínculos históricos, familiares y culturales hacen que nuestras alianzas y asociaciones sean vitales para los intereses de Estados Unidos. Trabajaremos en una asociación igualitaria para avanzar la inclusión económica y social, salvaguardar la seguridad ciudadana, fomentar las energías no contaminantes y defender los valores universales de la población del hemisferio”. Barack Obama, Estrategia de Seguridad Nacional, 2010, pág. 45.

Introducción

Esta elocuente declaración captura la calidad única y compleja de las relaciones interamericanas. Ninguna otra región del mundo tiene la capacidad de transformar la sociedad americana mediante interacción intensa. Días antes de la llegada del Secretario de Defensa Leon Panetta a Montevideo para la Conferencia de Ministros de Defensa de América del 8 de octubre de 2012, el Departamento de Defensa publicó la *Declaración de la Política de Defensa para el Hemisferio Occidental*. El momento no fue accidental. Los observadores políticos de América Latina esperaban ansiosamente la oportunidad de evaluar su contenido, con la esperanza de que la región mejore su posición entre las prioridades estratégicas globales estadounidenses. Los comentarios que siguen analizan los temas principales del documento y evalúan el balance entre las metas declaradas y la factibilidad de lograrlas.

Documentos de estrategia y América Latina

Para evaluar el contenido de la *Declaración de la Política de Defensa para el Hemisferio Occidental* primero hay que entender el proceso de planeamiento estratégico en Washington. El gobierno de los Estados Unidos crea documentos de política y estrategia con el fin de proporcionar disciplina, enfoque, realismo presupuestario y responsabilidad democrática ante el pueblo estadounidense y el Congreso, y también para asignar responsabilidad a los departamentos respectivos. También es importante la audiencia global de estos documentos: amigos, aliados y oponentes por igual. Los documentos más notables son la *Estrategia de Seguridad Nacional*, la *Revisión Cuadrienal de Defensa*, la *Revisión Cuadrienal de Diplomacia y Desarrollo* del Departamento de Estado, la *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos*, y la *Estrategia Nacional de Control de Estupefacientes*. El más importante de todos ellos es la *Estrategia de Seguridad Nacional* ordenado por el Congreso, que remonta sus orígenes a los últimos años de la Guerra Fría y sirve como marco intelectual para los demás.

Estos documentos de nivel nacional hacen que todos los departamentos de seguridad nacional y asuntos exteriores participen en la producción. Habrá continuidad obvia con las administraciones anteriores, como también recalibraciones en el balance entre realismo e idealismo sobre el rol de Estados Unidos en el mundo, de acuerdo con el partido que controle la Casa Blanca. Además, los documentos intentarán capturar el cambiante entorno global, como las amenazas emergentes y las transiciones de poder, y proyectarán las tendencias hacia el futuro. El desafío intelectual es proponer recomendaciones de política que fomenten los intereses nacionales de Estados Unidos. La coherencia con los intereses nacionales de los aliados y amigos alrededor del globo es esencial para una política exitosa.

Una queja común es que América Latina muy raramente recibe atención sostenida a alto nivel. Aunque hay mucho de cierto, una de las realidades de Washington es que casi toda administración promete ser activa en relación a América Latina, pero raramente sucede así, salvo que América Latina se imponga en la agenda. En años recientes ocurrió esto, por ejemplo, con el intenso activismo político en respuesta a la crisis en Colombia desde la década de 1990. Generó un torrente de documentos de política y estrategia, discursos, testimonios ante el Congreso, un repunte de inteligencia, estudios de alto nivel, e intensa actividad entre agencias, como también sucedió con la crisis centroamericana de la década de 1980, los problemas de seguridad centroamericana, y la respuesta política a la violencia relacionada con el narcotráfico en México. La consecuencia estratégica es que Washington puede mantener atención y recursos para política latinoamericana en tiempos de crisis.

Lenguaje

El lenguaje tiene consecuencias. Una característica saliente del documento es el lenguaje inclusivo, pulido y a veces celebratorio. Esto es típico de documentos de política, los cuales están diseñados para movilizar el apoyo nacional e internacional. Por lo tanto enfatiza lo positivo, proyecta la red más amplia, invoca los valores más arraigados, cita la autoridad del liderazgo político y convoca al esfuerzo común. El primer asunto de interés es el título. ¿Por qué la palabra Declaración en el título, por qué no simplemente la elegante, económica y afirmativa *Política de Defensa para el Hemisferio Occidental*? La innecesaria diferenciación podría atribuirse a lo tentativo, pero como lleva la rúbrica del Secretario de Defensa y cita las palabras del Presidente Obama es en realidad política oficial y no requiere calificador.

La redacción estratégica puede ser seca, antiséptica, densa—en una palabra, aburrida. Las metáforas y las imágenes pueden dar sabor al brebaje y aliviar al lector. Por algunos años el léxico de la política y estrategia ha absorbido una locución inservible: estabilidad. El término aparece cinco veces en el documento, como en “seguridad y estabilidad regional” para América Latina. ¿Qué clase de estabilidad deseamos: inmovilismo, equilibrio, ningún cambio, o falta de inestabilidad? ¿O es el avance hacia la paz, la cooperación, y el desarrollo social y económico en un entorno democrático? El lugar más estable en América es Cuba, difícilmente una meta encomiable.

Transformación en defensa

Una de las características distintivas del escenario latinoamericano ha sido la tendencia hacia la modernización de las instituciones de defensa, desde ministerios de defensa, fuerzas armadas, hasta relaciones entre civiles y militares. Estas instituciones son más profesionales, responsables, efectivas y muchas de ellas se han centrado en responsabilidades internacionales. El documento vincula la política estadounidense a esta transformación, propugnando más cooperación en defensa: “A medida que las instituciones militares hemisféricas incrementen sus capacidades y profesionalismo, Estados Unidos buscará reforzar las relaciones entre militares para el bien común”.

¿Socios iguales?

El marco organizacional para la *Declaración de la Política* es el imperativo de una asociación. En el Prólogo del documento, el Presidente Obama afirma: “Creo que hoy en día, en el continente americano, no hay socios principales ni socios secundarios; hay socios en igualdad de condiciones. Pero las sociedades igualitarias, a su vez, exigen un sentido de responsabilidad compartida”. Aunque el sentimiento de “socios igualitarios” puede ser noble, la realidad de las relaciones internacionales revela que la asimetría en poderío entre Estados Unidos y los “socios” latinoamericanos es aún enorme, a pesar del surgimiento de Brasil como actor global y la emergencia de

países como proveedores de apoyo de seguridad a otros países. No obstante, si se exagera lo de “socios igualitarios”, la asimetría en capacidades debe permitir que se compartan ciertas responsabilidades de defensa. Se puede hacer esto a pesar del hecho que Estados Unidos y los países de América Latina no forman un pacto de seguridad colectiva robusto (a pesar del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de 1947), y ciertamente no son un pacto de defensa colectiva como la OTAN. En años recientes se han desarrollado algunas relaciones bilaterales fuertes, particularmente entre Estados Unidos, Chile, Colombia y El Salvador. Hay buenas noticias en el hecho de compartir cargas en América. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, y Uruguay han participado en operaciones multinacionales de seguridad y paz. Colombia está compartiendo su amplia experiencia anti narcóticos y anti terrorismo en América Latina y África Occidental.

Una de las declaraciones más convincentes y perspicaces del documento es: “Estas asociaciones regionales y subregionales reflejan una nueva era de cooperación en defensa en base a un entendimiento mutuo de la gama de desafíos e intereses de seguridad. Las relaciones institucionales en el nivel hemisférico aseguran el respeto por la soberanía y las normas internacionales”. El desarrollo de respeto por la soberanía y las normas internacionales es un logro importante en la búsqueda de cooperación para la paz, la seguridad y el desarrollo. Aumenta la posibilidad de compartir otras normas, como democracia, el estado de derecho y el libre comercio. El filósofo alemán Emanuel Kant estaría orgulloso de que su triángulo interactivo de democracia, comercio e instituciones internacionales esté vigente en el documento.

Restricciones presupuestarias

Los estadistas estadounidenses que laboran en los campos de asuntos latinoamericanos enfrentan el dilema de presupuestos decrecientes. El documento nos recuerda que durante esta era de austeridad fiscal los fondos para una política de defensa del hemisferio serán más limitados. Por consiguiente, está repleto de advertencias como: “El Departamento de Defensa (DoD) desarrollará enfoques innovadores, de costo bajo y pequeña presencia. . .” y “En un entorno de restricción de recursos. . .” El remedio es responsabilidad compartida, asociación. No se menciona en el documento el hecho inescapable de que otros países están ansiosos de llenar la brecha que dejan los “enfoques de bajo costo” y “pequeña presencia” de los estadounidenses. China se está convirtiendo en un actor que suministra equipo y capacitación a algunos militares latinoamericanos, aunque sus esfuerzos hasta el momento tienen impacto limitado. Poniendo de lado la ideología, la mayoría de países considera a Estados Unidos como la fuente preferida de tecnología, doctrina y capacitación militar. Es también el único país con un espectro completo de inteligencia y capacidad para tratar lo que Michael O’Hanlon del Brookings Institution llama la agenda de “seguridad blanda”.¹

Desafíos a la gobernabilidad y el desarrollo: El dilema de la seguridad latinoamericana

“Estados Unidos y las naciones socias en las discusiones de cooperación en seguridad tienen presente que la seguridad, el desarrollo económico y social, y un gobierno responsable inextricablemente van de la mano. Dadas estas condiciones, nuestra cooperación en defensa debe complementar los esfuerzos de desarrollo bilateral y regional para aumentar la oportunidad económica, fomentar la inclusión social, el estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos”. Declaración de la Política de Defensa para el Hemisferio Occidental, 2012, pág. 3.

Bajo la categoría de “desafíos a la gobernabilidad y el desarrollo” el documento captura la esencia del dilema de la seguridad latinoamericana. En la década de 1950 los estrategas latinoamericanos civiles y militares desarrollaron la doctrina que la seguridad requiere desarrollo económico y social (*desarrollo*). Esta poderosa noción se debilitó con el repliegue de los gobiernos militares pero ha vuelto a surgir en los últimos años. Las amenazas en América son de una escala menor que en otras regiones. El crimen, terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas pequeñas, ciberamenazas, daño al medio ambiente, y contrabando están ligados al síndrome del estado débil. Los países no tienen suficiente capacidad para enfrentar de forma efectiva al narcotráfico, terrorismo, altas tasas de criminalidad, y deficientes controles territoriales y de fronteras, como consecuencia de sistemas judiciales débiles, pobreza, exclusión social, corrupción, proliferación de armas, y desastres naturales de creciente magnitud. Estos malestares se capturan bajo la necesidad de gobernabilidad efectiva.

Fortalecer las instituciones nacionales

La respuesta es la asociación para la cooperación en defensa, asociación basada en los principios de democracia y el control civil de los militares. El Departamento de Defensa, dice el documento, “. . .desarrollará enfoques innovadores de asociación. Nuestras asociaciones deben ser flexibles, ágiles, sensibles a los deseos del país socio, y capaces de transformarse a medida que los militares de la nación aumenten su capacidad”. Además, “. . .sin crear dependencia o un desbalance entre las autoridades civiles y de defensa . . . el departamento garantizará que el apoyo militar para la misión sea transparente, respetuoso de los derechos humanos y el estado de derecho, y apoye la consolidación continua de los valores democráticos en apoyo de las autoridades civiles”.

Fortalecer nuestra capacidad para responder

¿Cómo se hará esto? Poniendo en práctica programas “que abarquen todo el gobierno”, la participación sostenida, y el “énfasis en educación, capacitación y relaciones”. Se han de emplear numerosos medios, como educar a los profesionales civiles y militares utilizando las diversas instituciones educativas del DoD y el altamente exitoso programa de Educación y Capacitación Militar Internacional. Además, el DoD continuará atendiendo las necesidades de modernización de defensa proporcionando artículos y servicios de defensa a través de subvenciones y ventas.

Integrar la capacidad

El documento hace una invocación para “integrar la capacidad”, asistiendo a las fuerzas de seguridad en la mejora de la interoperabilidad y la capacidad de responder a misiones “donde hay consenso en toda la región para la acción colectiva” y establece que el DoD cooperará con las fuerzas militares de otros países proporcionando apoyo logístico, de comunicaciones, ingeniería, infraestructura, capacitación, y analítico en una variedad de actividades: antinarcóticos, antiterrorismo, contrarresto de la proliferación de armas, apoyo a la autoridad civil en desastres humanitarios y naturales, y el estado de derecho. Un nuevo reto es proteger el ciberespacio de los ataques. Además, el documento establece que el DoD “debe mantenerse alerta contra el potencial para el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva en este hemisferio”.

Operaciones de paz y humanitarias

Como se indicó anteriormente, los países latinoamericanos apoyan las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Algunos, como Uruguay, Argentina y Brasil tienen capacidades y centros de adiestramiento altamente desarrollados. Estados Unidos promueve el

desarrollo continuo de la capacidad de mantenimiento de la paz, en parte porque prefiere que otras naciones asuman esas obligaciones para poder concentrarse en las responsabilidades de defensa más importantes alrededor del globo.

Cooperación en defensa

Finalmente, el documento propugna el reforzamiento del sistema de cooperación en defensa en el Hemisferio. Aunque el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río proporciona un marco para la seguridad colectiva, en el mejor de los casos es una reliquia histórica sustituida por un concepto de seguridad más complejo y, como se indicó anteriormente, pluralista, para incluir la cooperación de defensa bilateral amplia entre Estados Unidos y ciertos países. Varias instituciones promueven actividades comunes en defensa; entre ellas: la Organización de Estados Americanos, la Conferencia de Ministros de Defensa, la Conferencia de Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana, las Armadas, y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas. Éstas son bases importantes para la comunicación profesional y el desarrollo de confianza para iniciativas futuras.

Conclusión: Disparidad entre metas y recursos

El documento evita claramente asignar recursos a las varias propuestas, que son ambiciosas en alcance y cuidadosamente matizadas. Por lo tanto tenemos el clásico dilema de mandatos de política en espera de financiación, que probablemente serán insuficientes debido a la competición entre las prioridades globales y la agenda doméstica. Las metas son, no obstante, un equilibrio fino entre realismo e idealismo en política exterior estadounidense, con su atractivo normal para los valores democráticos, la búsqueda del orden internacional, y una agenda de seguridad común. Los programas de defensa estadounidenses con los establecimientos de defensa de América Latina tendrán que arreglarse con menores recursos, medios innovadores y sinergias que puedan surgir de la mejor coordinación entre agencias del gobierno de los Estados Unidos y del desarrollo de asociaciones realistas con los establecimientos de defensa latinoamericanos que estén dispuestos a contribuir a la seguridad regional e internacional. □

Nota

1. Michael O'Hanlon, "Obama's Weak and Failing States Agenda (Agenda de Obama Sobre los Estados Débiles y Fallidos)", *The Washington Quarterly*, otoño de 2012, páginas 67-80.



El Dr. Gabriel Marcella es profesor adjunto en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de Estados Unidos donde dicta el curso de las Américas. Durante su carrera en el gobierno fue instructor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército y se desempeñó en calidad de Asesor de Asuntos Internacionales en el Comando Sur de los EE.UU. Ha escrito extensamente sobre asuntos de seguridad en América Latina y política estadounidense. Entre sus publicaciones recientes se encuentran el Conflicto Colombiano y la Política Estadounidense, además de enseñar estrategia, al igual que seguridad nacional y el proceso interinstitucional. El Dr. Marcella también se ha desempeñado como asesor para el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa. Nacido en Italia, el Presidente de Italia reconoció sus obras académicas con la distinción de *Commendatore al Merito della Repubblica Italiana*.