



ESTADOS UNIDOS Y SU INFLUENCIA EN EL NUEVO MILITARISMO LATINOAMERICANO

Adam Isacson*

16 de noviembre de 2021

Resumen

La ayuda militar de Estados Unidos ha alentado durante mucho tiempo a las Fuerzas Armadas de América Latina a asumir funciones internas, complicando las relaciones cívico-militares. Este tipo de ayuda disminuyó durante la posguerra fría, puesto que las “guerras” de EE.UU. contra las drogas, el terror y el crimen organizado suponían tanto una focalización como una reducción de la ayuda, y cierta reticencia a ampliar las funciones internas de los militares. Pero es posible que en la década de 2020 se invierta la tendencia y que EE.UU. vuelva a fomentar la militarización, puesto que su estrategia de defensa se orienta de nuevo hacia la de una competencia entre grandes potencias. Cabe esperar más apoyo militar hacia los gobiernos que colaboren con EE.UU. Y ello puede ocurrir incluso si estos presentan tendencias autoritarias y utilizan a sus ejércitos internamente para enfrentarse a “amenazas híbridas”. Para evitarlo será necesario que EE.UU. refuerce su apoyo a la cada vez más vibrante, pero a menudo incomprendida, sociedad civil de la región.

Introducción

Estados Unidos es, con mucho, el mayor donante, equipador y formador internacional de las Fuerzas Armadas de América Latina. En las últimas décadas, los programas de asistencia militar de EE.UU. se han guiado por cinco misiones generales: i) lucha contra el comunismo durante la Guerra Fría (hasta aproximadamente 1990); ii) “guerra contra las drogas” (desde finales de los años ochenta hasta principios de la década de 2000); iii) “guerra contra el terror” (en la década de 2000); iv) un enfoque más amplio contra las “organizaciones criminales transnacionales” (OCT, en la década de 2010), y v) vuelta al marco de competencia entre

grandes potencias, especialmente con China, en la actualidad.

A lo largo de este periodo, la ayuda estadounidense ha animado a menudo a las Fuerzas Armadas de la región a llevar a cabo misiones internas, como de vigilancia a poblaciones, control de multitudes o involucración en proyectos de desarrollo (Withers *et al.*, 2010). Estos mensajes, junto con sus recursos, contribuyeron con frecuencia a inclinar la balanza cívico-militar en favor de los uniformados en momentos en que los líderes civiles se esforzaban por afirmar el control de las transiciones a la democracia.

Sin embargo, entre las fases segunda y cuarta (“guerra contra las drogas”, “guerra contra el terrorismo”, enfoque contra

* Director del Programa para Veeduría de Defensa, Oficina de Washington para América Latina (WOLA).



las OTC), el respaldo estadounidense a misiones militares internas disminuyó de forma constante, aunque desigual. La ayuda militar para la interdicción de las drogas o la lucha contra el crimen organizado se concentró en algunos países y unidades militares específicas, y disminuyó en otros lugares. La “guerra contra el terrorismo” resultó ser una mala opción en una región en la que casi no hay grupos terroristas de alcance mundial. Las nuevas medidas de protección de los derechos humanos, como la Ley Leahy, que limita la ayuda a las unidades que hayan cometido abusos, frenaron algunos excesos importantes¹. Durante la década de 2010, la asistencia militar disminuyó, al igual que el presupuesto del Comando Sur de EE.UU., puesto que América Latina se convirtió en una región menos prioritaria para el Departamento de Defensa. Además, a partir del gobierno de Barack Obama, los dirigentes en materia de seguridad empezaron a tener más en cuenta el posible daño a las relaciones cívico-militares que puede causar el fomento de los roles militares de carácter interno.

Sin embargo, la quinta fase —la de la competencia entre grandes potencias— amenaza con invertir esta tendencia. Los responsables de seguridad de Washington manifiestan mayor voluntad en ayudar y comprometerse con las Fuerzas Armadas de la región para impedir el incremento

¹ La Ley Leahy, que lleva el nombre de su principal patrocinador, el senador demócrata de Vermont, Patrick Leahy (sección 620M del Foreign Assistance Act of 1961, 22 U.S.C. 2378d), prohíbe proporcionar ayuda a unidades, o a miembros de unidades, militares y policías extranjeros, si han incurrido en graves violaciones de los derechos humanos, y si no se constatan esfuerzos creíbles para llevar esas violaciones ante la justicia.

de la influencia de China y, en menor medida, de Rusia, Irán y otros competidores.

Esto ocurre en un momento en el que muchos líderes civiles de la región han asignado funciones no militares a sus Fuerzas Armadas, concediendo peso político a los generales en un grado que no se veía desde el inicio de las transiciones a la democracia en las décadas de 1980 y 1990. También ocurre en un momento en el que muchos de esos líderes manifiestan tendencias populistas y autoritarias, y están desmantelando las instancias de control y contrapesos de sus sistemas políticos, tratando de involucrar a los comandantes militares en sus proyectos. Además, se produce asimismo en un momento en el que ha aumentado el arrojo de las poblaciones —muchas de ellas empobrecidas por la depresión económica de la pandemia— que expresan sus protestas ante sistemas políticos y económicos que preservan la desigualdad y no benefician a las mayorías.

A medida que los movimientos de la sociedad civil canalizan este descontento, se detecta cómo las Fuerzas Armadas les vigilan y se enfrentan a ellos. Estas Fuerzas Armadas están, cada vez más, influidas por las nuevas doctrinas del “enemigo interno”, que consideran que los reformistas y manifestantes organizados son una forma de amenaza “híbrida” para la seguridad nacional. Mientras tanto, EE.UU., temeroso de perder acceso y espacio frente a las grandes potencias con las que compete en la región, podría establecer (como hizo durante la Guerra Fría) grandes programas de asistencia en seguridad mientras ignora o resta importancia a los

abusos de los derechos humanos y los avances autoritarios.

No es seguro que esto vaya a suceder, pero es lo suficientemente probable como para que académicos/as, defensores de derechos humanos y líderes de la sociedad civil de América Latina y EE.UU. tengan que reconocerlo y empezar a trabajar para evitarlo.

El nivel de la retirada tras la Guerra Fría

Durante la época de las dictaduras militares en la Guerra Fría, la asistencia estadounidense y los mensajes de la Doctrina de Seguridad Nacional alentaron a las Fuerzas Armadas de la región a asumir funciones internas. Tras el final de la Guerra Fría —y a medida que la percepción de la amenaza comunista disminuía y la mayoría de los Estados iniciaban transiciones democráticas—, los programas de la “guerra contra las drogas” crearon nuevas misiones militares internas. La ayuda de EE.UU. potenció la capacidad de varias de estas Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado, erradicar cultivos, asaltar laboratorios, interceptar flujos, detener a los “capos”, y espiar a los ciudadanos sospechosos de delinquir.

La ayuda militar para la guerra contra el narcotráfico alcanzó su punto álgido durante el periodo 2000-2010, con importantes paquetes multimillonarios destinados a dos países: El “Plan Colombia” y la “Iniciativa Mérida” en México. Sin embargo, estos paquetes “de marca” fueron atípicos. Más allá de los Andes y de los principales países de tránsito, la asistencia militar disminuyó, y la ayuda en materia

de seguridad —sobre todo en América Central— pasó a respaldar más a las fuerzas policiales que a las militares. Además, cuando a principios de la década de 2010 los planes Colombia y Mérida se agotaron, la ayuda militar a Colombia y México también disminuyó.

Según la base de datos Security Assistance Monitor (ajustada con las estimaciones de asistencia del presupuesto de Defensa de 2019), la ayuda militar y policial de EE.UU. a América Latina fue de unos 13.500 millones de dólares entre 2000 y 2009, y de 9.300 millones de dólares entre 2010 y 2019 (incluso sin aplicar el ajuste por la inflación) (Security Assistance Monitor, 2020). El presupuesto del Comando Sur, organismo del Departamento de Defensa que lleva a cabo los programas militares estadounidenses en la mayor parte de América Latina, también se redujo. “En los últimos cinco años, hemos absorbido recortes del 25% en nuestro personal, una reducción del 10% en nuestro programa de ejercicios, y una disminución constante de los activos disponibles y las fuerzas necesarias para apoyar nuestra misión”, dijo el comandante del Comando Sur al Senado en enero de 2020 (Faller, 2020).

Este retroceso tuvo varias causas. En primer lugar, EE.UU. —y, especialmente, su Departamento de Defensa— no consideraba que la “guerra contra las drogas” fuese una misión tan completa como la lucha contra el comunismo mundial. En segundo lugar, aparte de Colombia y de unos pocos focos en los que se sospechaba que algunas comunidades mantenían vínculos con Hezbolá o el ISIS, la “guerra contra el terror” no condujo a una concen-



tración militar estadounidense en la región. En tercer lugar, aunque la lucha contra las OTC se convirtió en la misión más importante de su asistencia en seguridad —especialmente a medida que las redes del crimen organizado facilitaban la creciente llegada de inmigrantes—, este no era un asunto de primer orden mundial para el Departamento de Defensa, centrado en las guerras y el combate al terrorismo en otros lugares. En cuarto lugar, los líderes de muchos países, desde Venezuela hasta Argentina y México (después de la salida del gobierno de Calderón en 2012), solicitaron menos ayuda militar a EE.UU. o cortaron los vínculos por completo. En quinto lugar, una gran ola de migración de niños y familias a EE.UU. hizo que se prestara más atención a las “raíces causales” de la decisión de los ciudadanos de huir —como la seguridad ciudadana, la debilidad de los sistemas de justicia, el cambio climático o la falta de oportunidades económicas—; cuestiones que exigen una respuesta menos militar. En sexto lugar, y lo que resulta más relevante, los responsables de defensa y seguridad de EE.UU. se hicieron más conscientes de la importancia de las relaciones cívico-militares en la consolidación de las democracias de América Latina, y ajustaron sus programas para perjudicarlas menos.

Así, durante el primer mandato de Barack Obama, el Departamento de Defensa publicó una *Declaración de Política de Defensa del Hemisferio Occidental* que desaconsejaba la asistencia de EE.UU. a unidades militares que llevaran a cabo misiones de seguridad pública interna, señalando que “el uso de los militares para hacer cumplir la ley civil no puede ser

una solución a largo plazo” (Departamento de Defensa de EE.UU., 2012). Este tipo de ayuda no se prohibió —las unidades militares que luchan contra las pandillas en Centroamérica o los grupos criminales en los Andes siguen recibiendo mucha ayuda, por ejemplo— pero, como empezaron a afirmar desde 2010 comandantes estadounidenses en diversas entrevistas, el enfoque de la asistencia militar se desplazó más hacia “las costas, los ríos y las fronteras”, en lugar de los centros de población.

Esta tendencia de repliegue continuó bajo la Administración Trump (2017-2020). En las escasas ocasiones en las que el muy conservador presidente estadounidense expresó su opinión sobre América Latina, lo hizo para reflejar preocupaciones domésticas relevantes para su base política electoral: el deseo de renegociar el comercio con México, de endurecer la postura hacia Cuba y Venezuela, o de bloquear la llegada de migrantes. Como ardiente nacionalista, sus peticiones presupuestarias buscaban profundos recortes, tanto en asistencia militar como en ayuda económica hacia la región, que el Congreso estadounidense revirtió en su mayoría, de forma bipartidista. El presupuesto del Comando Sur no se reactivó, y la ayuda que podría alterar las relaciones cívico-militares no aumentó. La principal excepción fue el anuncio de Trump, en abril de 2020, de impulsar un gran despliegue naval de interdicción de drogas en el Caribe y el Pacífico oriental, pero que tuvo poco efecto en las funciones militares internas debido a que se produjo en el espacio marítimo, lejos de las poblaciones.



Esta retirada no significó, por supuesto, el fin del compromiso con las Fuerzas Armadas de la región. El Comando Sur y el Comando Norte mantienen un sólido programa de ejercicios, entrenamientos y contactos entre militares. Ni en las administraciones de Bush, ni en las de Obama, ni en la de Trump, los funcionarios trasladaron mensajes públicos de preocupación o desalentaron la asunción por parte de los militares de nuevas funciones internas o de su participación en política.

Este incremento de funciones internas y participación política tuvo impulso propio. A finales de 2015, una publicación del Comando Sur detectó que 23 de los 31 países del área de responsabilidad del comando, que no incluye a México, “han ordenado a sus Fuerzas Armadas que apoyen a las agencias de aplicación de la ley, incluso en la lucha contra el crimen organizado transnacional” (Bresnahan, 2015). Esa tendencia siguió y sigue avanzando en toda la región y, más notablemente, en el México del presidente Andrés Manuel López Obrador, donde en marzo de 2021 el diario *El Universal* contabilizó hasta 27 funciones, previamente civiles, que las Fuerzas Armadas habían pasado a asumir desde 2018 (Espino, 2021).

A finales de la década de 2010 y principios de la de 2020, las alarmas sobre las relaciones entre civiles y militares empezaron a sonar con más fuerza. A instancias de los líderes civiles, en algunos países los oficiales llegaron a dirigir ministerios no relacionados con la Defensa. La respuesta a la COVID-19 llevó a los soldados a desplegarse en las calles, y los presidentes populista-autoritarios trataron

de vincular a los comandantes en sus proyectos políticos.

En la actualidad, los responsables de seguridad y defensa de EE.UU. observan de cerca el aumento del autoritarismo populista en América Latina, junto con el aumento de la influencia de China en la región. No está claro, sin embargo, si “observar de cerca” significa “entender”. Parte del discurso actual, desarrollado en gran medida durante los años de Trump, apunta a que ambas tendencias se interpretan a través de la lente distorsionada de la Guerra Fría. El peligro radica en que el militarismo propio de la primera Guerra Fría se tolere, o incluso se fomente, para evitar la segunda.

La preocupación por China y los imperativos de acceso y compromiso

Aproximadamente cada tres años se nombra a un nuevo general o almirante de cuatro estrellas para dirigir el Comando Sur. El Comité de Servicios Armados del Senado de EE.UU. envía a dicho oficial un cuestionario sobre los asuntos pendientes dentro del Comando y en toda la región. En diciembre de 2015, cuando el almirante Kurt Tidd presentó este cuestionario, mencionó la palabra “China” o “chino” tres veces (Tidd, 2015). En agosto de 2021, el cuestionario de la general Laura Richardson mencionaba “China” o “chino” 33 veces (Richardson, 2021).

El sistema de defensa de EE.UU. ha girado repentinamente hacia una visión de competencia entre grandes potencias. Esto significa, principalmente, “competencia con China”. Rusia también forma parte del debate sobre seguridad —ofrece una importante ayuda en materia de segu-



ridad a Cuba, Nicaragua y, sobre todo, a Venezuela—, pero se trata de un país con una población en declive y una economía del tamaño de la de Corea del Sur. Para los responsables de seguridad de EE.UU. el verdadero competidor “cercano” es China. El giro autoritario del gobierno de Xi Jinping, los episodios de ciberespionaje, las crueles medidas en Xinjiang y Hong Kong, la expansión en el Mar de la China Meridional, la agresión hacia Taiwán y, especialmente, el mal manejo del brote de COVID-19 por parte de Beijing, han aumentado enormemente las tensiones entre China y las administraciones de Trump y Biden.

La nueva orientación bajo un marco de “grandes potencias” también se debe al aumento de la influencia de los militares estadounidenses —cuya planificación da mucha importancia a estar preparado para los peores escenarios— en el proceso de elaboración de la política exterior de EE.UU. Esta influencia militar creció notablemente durante la Administración Trump (Lee, 2020). La *Estrategia de Defensa Nacional* de 2018, publicada por el entonces secretario de Defensa, el general retirado James Mattis, dejó claro que la principal prioridad de EE.UU. en materia de amenazas había pasado de la lucha contra el terrorismo a la competencia frente otros Estados, especialmente China. “El desafío central para la prosperidad y la seguridad de Estados Unidos”, se lee en su resumen, “es el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo por parte de lo que la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica como potencias revisionistas. Está cada vez más claro que China y Rusia quieren dar forma a un mundo consistente con su modelo autori-

tario, obteniendo autoridad de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones” (Mattis, 2018).

Aunque América Latina representa un escenario menor en esta competencia interestatal, el mensaje de los funcionarios estadounidenses con responsabilidades en materia de defensa regional es de pánico. “Siento una increíble sensación de urgencia”, afirmaba la Declaración de marzo de 2021 del comandante del Comando Sur, el almirante Craig Faller. “Este hemisferio en el que vivimos está bajo asalto. Los mismos principios y valores democráticos que nos unen están siendo activamente socavados por violentas organizaciones criminales transnacionales (OCT), la RPC [República Popular China] y Rusia. Estamos perdiendo nuestra ventaja posicional en este hemisferio y se necesita una acción inmediata para invertir esta tendencia” (Faller, 2021a).

En el mismo documento, el almirante Faller da máxima prioridad a China:

La República Popular China sigue incrementando sus actividades en beneficio propio para ganar influencia global y apalancamiento en todos los ámbitos del AOR [Área de Responsabilidad] del USSOUTHCOM: cibernética, espacio, industrias extractivas y energéticas, centros de transporte, carreteras, infraestructuras, telecomunicaciones, pesca legal e ilegal, agricultura y formación militar —educación militar en español y portugués, siguiendo el modelo de la formación militar profesional estadounidense—. La RPC también está “regalando” suministros y equipos de seguridad como forma de obtener acceso y ganarse el favor de las fuerzas de seguridad regionales.

En una monografía de 2020 de la Universidad de Defensa Nacional, Craig Deare



—que sirvió brevemente como primer director del Consejo de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental en la Administración Trump— alertaba sobre la búsqueda de beneficios geopolíticos por parte de China a través de las relaciones con Venezuela y otras naciones de la Alianza Bolivariana (ALBA):

Dada la intención declarada del ALBA de establecer una alternativa al liderazgo de Estados Unidos en la región y de distanciarse de las empresas occidentales y de las instituciones multilaterales convencionales, China ha intervenido como su socio preferido, tanto con mercados como con financiación (Deare, 2020).

La redefinición estadounidense de las amenazas en términos de “negar el acceso a las potencias exteriores competidoras” abre una puerta por la que puede volver la Doctrina Monroe. “Negar el acceso” significa comprometerse con los gobiernos, especialmente con sus fuerzas de seguridad, para seguir siendo el “socio militar preferido”, un término empleado por Deare y también en muchas publicaciones del Comando Sur², o el “socio de confianza”, como explicó el almirante Faller en junio de 2021:

¿Cómo podemos ganar esta competición estratégica en el futuro y qué significa ganar aquí, en el hemisferio occidental, desde la perspectiva del Comando Sur? En primer lugar, tenemos que seguir siendo el socio de confianza sin lugar a dudas. Eso significa permanecer en el terreno. Tenemos que estar en el campo para competir, y eso significa ser relevante y operar con cierta velocidad relevante, y asegurarnos de que nuestros propios programas y políticas no se interponen a esa velocidad. Trabajando juntos, podemos mejorar las democracias y evitar que la

RPC imponga su orden mundial y cree dependencias (Faller, 2021b).

Sin embargo, lo que no está claro es lo que ocurre cuando esos dos objetivos entran en contradicción. ¿Qué ocurre cuando, en el esfuerzo por negar el acceso a la RPC, un “socio de confianza” no es una democracia, o es una democracia que se desliza hacia la dictadura?

Cabe recordar que, en diciembre de 2020, el Congreso de EE.UU. recortó parte de la asistencia militar a los gobiernos cada vez más corruptos y de tendencia autoritaria de El Salvador, Guatemala, y Honduras. Evan Ellis, profesor de la Escuela de Guerra del Ejército de EE.UU., funcionario del Departamento de Estado de la era Trump, y uno de los expertos más citados de EE.UU. sobre la influencia china en América Latina, advirtió que este recorte corría el riesgo de crear una oportunidad para China.

Si al reciente recorte de la ayuda a la seguridad le sigue una línea irrespetuosamente dura en materia de corrupción y derechos humanos, y una falta de prioridad para la ayuda necesaria prometida por el entonces candidato Biden, el resultado podría ser el peor de los mundos (...). Los gobiernos del Triángulo Norte, quebrados y económicamente devastados, acosados por la amenaza de las sanciones estadounidenses, y contemplando pocas perspectivas de ayuda de Estados Unidos, se verán tentados a recurrir a préstamos y proyectos de la RPC, que proporcione dinero fácil a las élites para pagar a sus partidarios y llenarse los bolsillos. Es vital que los republicanos y los demócratas estadounidenses trabajen juntos en un nuevo compromiso que exija a los gobiernos del Triángulo Norte que rindan cuentas, pero que sea a la vez generoso y respetuoso con su conducta en materia de seguridad y asuntos internos, hasta que traicionen claramente esa confianza (Ellis, 2020).

² Una búsqueda en Google de septiembre de 2021 de <site: southcom.mil “partner of choice”> arrojó 125 resultados.



¿Militaristas autoritarios “buenos” y “malos”?

Adoptar una línea más suave contra los regímenes autoritarios o hipercorruptos, para no perder terreno frente a China, significaría una inversión de la segunda fase a la cuarta (indicadas anteriormente), cuando los responsables de seguridad de EE.UU. retiraron una parte importante de la ayuda que podía fomentar un mayor protagonismo militar en asuntos internos en América Latina.

La preocupación por China aumenta además en un momento en el que los líderes “populistas” o “autoritarios” están acumulando poder en varios países de la región, y están asignando —por lo general— más presupuesto, mayores prerrogativas y nuevas funciones internas a sus Fuerzas Armadas. Pero el temor a empujarles hacia el abrazo de Beijing, o a que se distancien, puede significar que EE.UU. presione menos a estos populistas autoritarios si están dispuestos a colaborar con Washington. Y puede significar un mayor compromiso y asistencia militar.

Una característica clave de los populistas autoritarios “antiliberales” de América Latina es su diversidad ideológica. Algunos se identifican con la izquierda (como sucede en Venezuela, Nicaragua, y quizás México), y con antiguos líderes como Rafael Correa, en Ecuador, y Cristina Fernández, en Argentina. Algunos provienen de la derecha (como Jair Bolsonaro, en Brasil, Juan Orlando Hernández, en Honduras, y el expresidente Álvaro Uribe, en Colombia). Y algunos son de centro, como Nayib Bukele en El Salvador.

EE.UU. no presenta un gran historial de retirada de relaciones con regímenes abusivos o dictatoriales cercanos a posiciones proestadounidenses. Sin embargo, en sus primeros meses, el gobierno de Biden dio algunos pasos notables en esa dirección, sancionando a funcionarios corruptos del Triángulo Norte o presionando al gobierno de Bolsonaro para que frenase la deforestación. Además, el Congreso de EE.UU., de mayoría demócrata, ha tratado de imponer nuevas condiciones a la ayuda a la Policía de Colombia en materia de derechos humanos.

Pero incluso estos pequeños esfuerzos han chocado con un muro de preocupación tanto en el Partido Republicano, como entre los demócratas moderados y en la comunidad centrada en Defensa. Para estos actores, el escenario de pesadilla es que baste con que los líderes estadounidenses critiquen o se desvinculen un poco de un líder corrupto o dictatorial, para que este corra a Beijing para obtener préstamos, acuerdos de inversión, ayudas para construir la columna vertebral 5G del país, o una foto presidencial sonriente con Xi Jinping.

Los líderes regionales de signo autoritario son conscientes de ello. Saben que pueden aliviar la presión de EE.UU. sobre su democracia y la rendición de cuentas coqueteando con Beijing, y que lo pueden hacer todavía más eficazmente abriendo sus puertas a la participación de EE.UU. en sus Fuerzas Armadas. Así, incluso cuando el Departamento de Justicia de EE.UU. nombra “co-conspirador” de tráfico de cocaína a Juan Orlando Hernández, este permite que el Comando Sur mantenga una amplia presencia en la base

aérea Soto Cano en Comayagua, Honduras. Por su parte, los ejércitos de Colombia y Brasil mantienen un sólido programa de entrenamientos, ejercicios y compromisos conjuntos con sus homólogos estadounidenses. Ambos países han enviado generales al cuartel general del Comando Sur en Miami, donde han ejercido la dirección J7/9 (ejercicios y asuntos de la coalición) del comando.

En diciembre de 2020, Ellis advirtió del peligro de alienar a los populistas de derecha:

Los gobiernos de derecha que se enfrentan a una dinámica política cambiante en sus propios países o a un creciente aislamiento en el extranjero... pueden tratar de forzar muestras de apoyo de Estados Unidos. Si perciben una pérdida de apoyo o un aumento de la presión debido al cambio de tono en Washington, dichos regímenes, incluidos los de Colombia y Brasil, podrían tomar represalias restringiendo su participación como actores regionales (Ellis, 2020).

Por tanto, cuanto mayor sea la preocupación de la Administración Biden por la influencia china, más probable será que divida las dictaduras y las democracias fallidas de la región entre regímenes autoritarios “buenos” y “malos”.

Los “malos” —por ejemplo, los países del ALBA que, en palabras del almirante Faller, están “abriendo la puerta a las ESA [actores estatales externos] y a las OTC en perjuicio de su propio pueblo”— recibirían poca o ninguna ayuda militar, y las críticas de EE.UU. a su comportamiento antidemocrático, abusivo y corrupto serán tan rotundas como las de las organizaciones no gubernamentales (Faller, 2021a). Los “buenos”, sin embargo, podrían ver incrementada la ayuda militar

y recibir solo tímidas expresiones de preocupación por su comportamiento.

Amenazas híbridas y “moleculares”, protestas y control de multitudes

El apoyo de EE.UU. a lo que considerase “autoritarismos buenos” podría llegar a suponer un peligro para los derechos humanos, en un momento en el que la región lucha por recuperarse del duro golpe económico que ha supuesto la pandemia de la COVID-19, y las poblaciones afectadas están más inquietas. En particular, los militares en la región ya empezaron a desempeñar un mayor papel de control sobre las multitudes con la ola de protestas sociales que comenzó en 2019, en los meses anteriores al impacto de la pandemia.

El control de multitudes implica un complejo conjunto de destrezas y tareas que requiere la capacidad de discernir rápidamente, ignorar provocaciones deliberadas y evitar escalamientos innecesarios. Incluso cuando las armas utilizadas son “no letales”, el control inadecuado de multitudes puede provocar la muerte, la mutilación, la tortura, o la desaparición de un gran número de participantes en protestas, lo que restringe gravemente el derecho a la protesta social y a la libertad de expresión. Y en la era de las cámaras de vídeo de los teléfonos móviles, una respuesta brutal puede generar una nueva ola de indignación que prolongue las protestas durante días o semanas más de lo que duraría de otro modo.

Los militares latinoamericanos, aun cuando se les pide cada vez más que asuman este papel, tienen muy poca o ninguna experiencia en el control de multitudes o



en técnicas de desescalada. Tampoco tienen, o apenas, entrenamiento para distinguir a manifestantes pacíficos de una facción de vándalos o alborotadores violentos mezclados entre ellos. Sin embargo, los militares sí que están entrenados para derrotar al enemigo con una fuerza abrumadora. En este contexto, en la actualidad se está presenciando una difusión de nuevas doctrinas, a menudo de corte conspirativo, que pueden malinterpretarse para justificar el tratamiento de ciudadanos organizados y desobedientes como un “enemigo” al que enfrentarse.

Los dirigentes de seguridad de inclinación autoritaria están recurriendo a la noción de “guerra híbrida” —también conocida como guerra de “zona gris”— para presentar a los manifestantes, y a otros movimientos organizados de oposición, como amenazas potenciales a la seguridad nacional. La “guerra híbrida”, un concepto antiguo que se ha recuperado para describir algunas de las maniobras del régimen ruso en Europa y en otros lugares, se caracteriza por emplear la desinformación, las redes sociales, los ciberataques y los agitadores a sueldo para inflamar a las poblaciones y desestabilizar los regímenes (Schadlow, 2015). Su acción se refiere a ataques que no son directamente violentos, pero que el Departamento de Defensa de EE.UU. y la OTAN siguen considerando una forma moderna de guerra (Garamone, 2019).

En este sentido, la Declaración del almirante Faller de marzo de 2021, aunque en cierto modo reconoce los motivos de la ira popular, considera que la ola de protestas de América Latina ofrece una oportu-

nidad para las grandes potencias competidoras.

Tras las protestas públicas generalizadas contra los gobiernos de toda la región a finales de 2019, estas pérdidas de COVID-19, junto con los agravios socioeconómicos y la corrupción de larga data, han creado las condiciones para una inestabilidad y un malestar aún mayores entre nuestras naciones asociadas. Estas condiciones crean una región más frágil que sirve de terreno fértil para que nuestros competidores promuevan sus propios intereses, tanto malignos como legítimos, lo que hace que este desafío sea aún más complejo. Incluso algunos de nuestros socios más fuertes están en riesgo de inestabilidad debido a esta confluencia de factores (Faller, 2021a).

El riesgo es que parte de la sutileza y el matiz de esta afirmación se pierda en la práctica. En América Latina, la “guerra híbrida” puede proporcionar a los responsables de seguridad y a los líderes políticos un pretexto para negar el carácter autóctono de las manifestaciones y los movimientos de oposición, con agencia y quejas legítimas. En su lugar, pueden distorsionar dicha doctrina para presentarlos como adversarios tutelados por actores extranjeros, a menudo como incautos involuntarios, generalmente a partir del eje Cuba-Venezuela apoyado por Rusia o China, que la derecha suele llamar “Castro-Chavismo”.

Está claro que, como vimos con la intromisión rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, los actores extranjeros emplean la desinformación y abusan de las redes sociales para desestabilizar a los adversarios. Sin embargo, al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, el concepto de “guerra híbrida” corre el riesgo de mezclar la disidencia legítima y democrática con las amenazas existenciales. Si se abusa de él, podría convertirse



en una nueva “Doctrina de Seguridad Nacional”, incluso en países que carecen de insurgencias armadas o escenarios insurgentes creíbles.

Un buen ejemplo se encuentra en la respuesta a las protestas del paro nacional de abril-junio de 2021 en Colombia. Altos funcionarios de la defensa, la Policía y la Fiscalía, y el propio presidente Iván Duque, repitieron afirmaciones —no sustentadas en pruebas significativas— de que Cuba, Venezuela o grupos armados alineados con esos países, estaban orquestando las protestas, concretamente los episodios en los que los manifestantes cometieron actos de vandalismo o atacaron a la policía (*El Espectador*, 2021). El ministro de Defensa, Diego Molano, calificó estos actos de “terrorismo de baja intensidad” financiado por la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC (Morón, 2021).

Duque, un conservador de perfil más tecnócrata, no se ajusta a la descripción de un populista que desafía a las instituciones. Sin embargo, algunas personalidades de su partido gobernante, Centro Democrático (CD), sí encajan en esa categoría de tendencia autoritaria. El líder de facto del CD, el expresidente Álvaro Uribe, respondió muy llamativamente a las protestas con un curioso tuit en el que advertía de una “revolución molecular disipada” (Uribe, 2021).

El término está tomado de Alexis López Tapia, un entomólogo chileno cuyas teorías políticas de extrema derecha le han hecho ganar muchos seguidores en las redes sociales. López ve a un enemigo

transnacional de izquierdas que busca subvertir el Estado, pero no a través de la insurgencia como en el pasado, sino por medio de redes de acciones violentas, no violentas, y en línea, poco coordinadas pero secundadas internacionalmente. “La tesis principal que tiene esta doctrina es que las manifestaciones populares tienen por objetivo principal llevar a un Estado a lo que ellos llaman ‘guerra civil permanente’”, explicó en *CNN Español* Richard Tamayo Nieto, de la Universidad del Rosario de Bogotá. “Por lo tanto, debe de ser manejado por los Estados como un asunto de seguridad nacional y los manifestantes deben de ser considerados objetivo militar” (Blanco, 2021).

Al igual que ocurrió con la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría, la “guerra híbrida,” o su variante “molecular disipada”, corre el riesgo de facilitar una reversión de la política estadounidense que vuelva a fomentar la militarización en América Latina. Por tanto, si llega un momento en el que Washington, como contrapeso a la influencia china, se siente obligado a apoyar a militares de regímenes con propensiones autoritarias, esta ayuda podría volver a utilizarse para reprimir a la sociedad civil, ya sea mediante la aplicación imprudente del control de multitudes, o a través de la vigilancia, las persecuciones espurias, o acciones directamente más agresivas (“kinéticas”, en el lenguaje militar estadounidense).

El gobierno de EE.UU. debe entender el papel crucial de la sociedad civil

El panorama que se presenta es desalentador. La democracia está en retroceso mientras aumenta el papel de los militares. Los regímenes autoritarios se aprove-



chan de las nuevas definiciones de la guerra mientras se preparan para enfrentarse a poblaciones preocupadas por el empeoramiento de la desigualdad y la depresión económica tras la COVID-19. Y EE.UU., después de un período de relajación en el fomento de nuevas funciones militares, corre el peligro de caer de nuevo en la rutina de la Guerra Fría, en tanto su estado de alerta ante China y otros competidores aumenta cada vez más.

Aunque es el mayor proveedor de ayuda de América Latina, el gobierno de EE.UU. no tiene ni los recursos ni la credibilidad necesarios para devolver a la región a la senda de democratización y desmilitarización que había empezado a seguir en los años noventa y la década de 2000. Ni debería tener que hacerlo. Años después de la transición democrática, la mayoría de los países latinoamericanos tienen sociedades civiles vibrantes que están mejor organizadas, son más sofisticadas y están más conectadas que nunca.

Los movimientos sociales, incluidos los que se han enfrentado a las fuerzas de seguridad en las recientes protestas, ofrecen el mejor contrapeso a los Estados que tienden hacia el autoritarismo y el militarismo. También lo hacen, a veces, elementos importantes del sector privado empresarial. El gobierno de EE.UU., como la mayoría de los Estados, prefiere trabajar con gobiernos y grandes instituciones, especialmente militares, de naturaleza jerárquica, formados por funcionarios permanentes de carrera. Sin embargo, las complejidades actuales dejan claro que estas relaciones no son suficientes.

Los representantes de Washington en América Latina deben conocer y comprender mejor a la sociedad civil. Esto es crucial si Washington quiere evitar perjudicar las frágiles relaciones cívico-militares en nombre de la competencia entre grandes potencias, lo que sería un triste eco de un pasado no muy lejano.

Conclusiones

- Al transitar a una fase de “competencia de grandes potencias” —un paso que se está dando en Washington sin suficiente debate democrático—, EE.UU. debe evitar que se repita el perjuicio que sus programas de asistencia causaron a las relaciones cívico-militares de América Latina durante la Guerra Fría.
- En un momento de creciente autoritarismo populista en la región, EE.UU. debe resistir la tentación de distinguir entre “autoritarismos buenos” y “malos” simplemente porque los primeros ofrezcan mayor acceso militar a EE.UU. que a otras potencias.
- La ayuda de EE.UU. no debe apoyar los esfuerzos de los líderes latinoamericanos de asignar a los militares funciones nuevas e impropias que perjudican las relaciones cívico-militares. En sus mensajes públicos y privados, los diplomáticos y militares estadounidenses deben desalentar la militarización.
- En todas las interacciones con sus homólogos latinoamericanos, los funcionarios estadounidenses deben evitar fomentar doctrinas como la de las “amenazas híbridas”, que pueden ser empleadas para considerar a la sociedad civil organizada una amenaza para la seguridad nacional, cuyas protestas requieran una respuesta militar.
- Especialmente en los regímenes de tendencia autoritaria, los diplomáticos y responsables de seguridad estadounidenses deberían contemplar a la sociedad civil latinoamericana como una fuente de esperanza, estabilidad y responsabilidad, aunque su realidad cotidiana parezca complicada y desordenada. Nunca deberían apoyar operaciones de control de multitudes, ya sea por parte de los militares o de la policía, que carecen de fuertes salvaguardias de derechos humanos, blindan al personal abusivo, escalan las situaciones de tensión y desalientan el diálogo.

Referencias bibliográficas

- BLANCO, U. (2021): “Revolución molecular disipada: ¿a qué se refiere Álvaro Uribe?”, *CNN* (6 de mayo). Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/06/revolucion-molecular-disipada-alvaro-uribe-protestas-colombia-orix/>.
- BRESNAHAN, L. D. (2015): “A Critical Juncture for Security and Human Rights”, *Prism*, 4, 13. Disponible en: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Critical%20Juncture%20for%20Security.pdf.
- DEARE, C. A. (2020): “Latin America 2020: Challenges to U.S. National Security Interests”, *National Defense University*, 50. Disponible en: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/strat-monograph/latin-america-2020.pdf>.
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE EE.UU. (2012): *Western Hemisphere Defense Policy Statement*. <https://securityassistance.org/sites/default/files/WHDPS-English.pdf>.
- EL ESPECTADOR (2021): “Cali: ¿están las disidencias de las Farc detrás de los disturbios?”, *El Espectador* (13 de mayo). Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/cali-estan-las-disidencias-de-las-farc-detras-de-los-disturbios/>.
- ELLIS, E. (2020): “The Northern Triangle Needs Some TLC”, *Newsmax* (30 de diciembre). Disponible en: <https://www.newsmax.com/evanelis/northern-triangle/2020/12/30/id/1003644/>.
- ESPINO, M. (2021): “Ejército asume al menos 27 funciones civiles”, *El Universal* (21 de marzo). Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-asume-al-menos-27-funciones-civiles>.
- FALLER, C. (2021a): *Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before the 117th Congress Senate Armed Services Committee* (17 de marzo). Disponible en: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Pos-tu-re%20Statement_FINAL.pdf?ver=qVZdqBYBi_rPgtL2LzDkg%3D%3D.
- (2021b): *Adm. Faller Remarks, Project 2049 Conference on U.S.-China Strategic Competition in the Western Hemisphere*, U.S. Southern Command (15 de junio). Disponible en: <https://www.southcom.mil/Media/Speeches-Transcripts/Article/2663184/adm-faller-remarks-project-2049-conference-on-us-china-strategic-competition-in/>.

- GARAMONE, J. (2019): *Military Must Be Ready to Confront Hybrid Threats, Intel Official Says*, U.S. Department of Defense (4 de septiembre). Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1952023/military-must-be-ready-to-confront-hybrid-threats-intel-official-says/>.
- LEE, C. A. (2020): “Trump’s Dangerous Militarization of Foreign Policy”, *Foreign Affairs* (19 de octubre). Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-19/sleepwalking-world-war-iii>.
- MATTIS, J. (2018): *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. Disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- MORÓN, P. (2021): “Terrorismo de baja intensidad en protestas es financiado por disidencias y el ELN”. Diego Molano”, *La FM* (3 de mayo). Disponible en: <https://www.lafm.com.co/politica/terrorismo-de-baja-intensidad-en-protestas-es-financiado-por-disidencias-y-el-eln-diego>.
- RICHARDSON, L. (2021): *Senate Armed Services Committee Advance Questions for LTG Laura J. Richardson, USA Nominee to be Commander, United States Southern Command*, U.S. Senate. Disponible en: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Richardson%20APQ%20%20Responses3.pdf>.
- SCHADLOW, N. (2015): “The Problem with Hybrid Warfare”, *War on the Rocks* (2 de abril). Disponible en: <https://warontherocks.com/2015/04/the-problem-with-hybrid-warfare/>.
- SECURITY ASSISTANCE MONITOR (2020): *Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean>.
- TIDD, K. (2015): *Advance Questions for Vice Admiral Kurt W. Tidd, USN Nominee for Commander, United States Southern Command*, U.S. Senate. Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_APQs_12-09-15.pdf.
- URIBE, Á. (2021): *Tweet de Álvaro Uribe @alvarouribebel* (3 de mayo). Twitter. <https://twitter.com/alvarouribebel/status/1389249899632500736>
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE (2012): *Western Hemisphere Defense Policy Statement*. Disponible en: <https://securityassistance.org/sites/default/files/WHDP5-English.pdf>



WITHERS, G., SANTOS, L. y ISACSON, A.
(2010): *Preach What You Practice: The Separation of Police and Military Roles in the Americas*, WOLA (17 de noviembre). Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/preach-what-you-practice-the-separation-of-police-and-military-roles-in-the-americas/>.

Fundación Carolina, noviembre 2021

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_28.2021

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NonComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)