

Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los desafíos no convencionales

Cristián Garay Vera

Universidad de Santiago de Chile¹

RESUMEN. Los desafíos no convencionales han ido ganando espacio en las agendas de seguridad y defensa hemisféricas. Excluyendo a Estados Unidos, el autor revisa la situación general, con base en los textos oficiales de cada Estado y en las innovaciones y perspectivas más relevantes de los países de la región que utilizan las Fuerzas Armadas frente a amenazas no convencionales. Asimismo, el autor enfatiza que pese a la dispersión conceptual de los enfoques hay cierta tendencia a reconocer que la adquisición de nuevas capacidades tiene consecuencia en las planificaciones nacionales, lo que tiene directa repercusión en el desarrollo de capacidades y equipos en pos de afrontarlos.

PALABRAS CLAVE. Fuerzas Armadas, capacidades, América Latina.

ABSTRACT. The unconventional threats have been gaining space in the hemispherical agendas of safety and defense, excluding to United States of America, the author checks the general situation, based on the official texts of every State, and the innovations and more relevant perspectives of the countries of the region that the F.F.A.A. use opposite to not conventional threats. Likewise, the author emphasizes that in spite of the conceptual dispersion of the approaches there is certain trend to admit that the acquisition of new capacities has consequence in the national planning, which has direct repercussion in the development of capacities and equipments in pursuit of confronting them.

1. Presentado originalmente en el Seminario Avanzado sobre Políticas de Seguridad y Defensa en América del Sur (APS), Georgia, Atlanta, 14-18 de abril del 2008 para el Center for Hemispherics Defense Studies (CHDS) de la National Defense University. Durante 2008 el trabajo fue actualizado en el diálogo con los alumnos del Magíster en Estudios Internacionales, especialmente con María Inés Jara (Brasil) y Daniel Villarruel (México), y el egresado Miguel Ortiz Sarkis.

KEYWORDS. Armed Forces, capacities, Latin America.

Introducción

1. Dos han sido las teorías emanadas durante los años noventa que han predominado en el diseño de las capacidades de las Fuerzas Armadas del hemisferio americano: el diseño de la *revolución en asuntos militares*, apuntando a la guerra convencional sofisticada, y la *transformación de la fuerza*, tras el 11S destinada a crear condiciones para enfrentar la amenaza terrorista y otros desafíos no convencionales mediante el uso del instrumento militar. Sin renunciar a la primera, se ha ido instalando en algunos países de América Latina el uso de la fuerza armada en un terreno intermedio, satisfaciendo las viejas y tradicionales misiones convencionales e insertándose en las que genéricamente se denominan no convencionales, que son alto espectro y heterogéneas: misiones de no guerra, misiones de paz, combate al narcotráfico, lucha contra la guerrilla, apoyo al desarrollo y desastres naturales. Las tres últimas son características además de la época precedente.

Es evidente que existe un consenso normativo de qué considerar como seguridad en América Latina. Se trata del concepto de «seguridad multidimensional», que surgió de la discrepancia entre los actores del sector Caribe y Centroamérica con los de América del Sur más inclinados a concepciones estatocéntricas y tradicionales. La introducción del precepto no ha dejado de generar problemas en la definición de las políticas de defensa y los roles de las Fuerzas Armadas (de ahí la «heterogeneidad», Bartolomé, 2007, menos críticamente Griffiths, 2007): son varios los autores que ponen en cuestionamiento (García Covarrubias, 2005; Sotomayor, 2007) por la ampliación incesante de la seguridad, en una hipertrofia para muchos excesiva de los roles de las fuerzas de defensa más allá de sus capacidades tradicionales, securitizando amplios aspectos en que se hace intervenir las fuerzas de defensa en roles no militares *per se*. Finalmente, hay que considerar la asimetría entre las capacidades adquiridas para las fuerzas armadas estadounidenses y las de los países latinoamericanos.

2. Sugerimos que los Estados latinoamericanos han propiciado una forma propia de transformación en apoyo de las necesidades del Estado, esto es, de sus carencias, enfocando algunas funciones a la lucha contra las expresiones criminales. Esto porque, pese a esfuerzo de Estados Unidos, la discusión acerca de lo no convencional no vino a favorecer la guerra contra el terrorismo tras el 11S, cuando Washington creó la Oficina de Transformación de la Fuerza en el Pentágono,² sino a resolver problemas ligados a las amenazas

2. Con posterioridad el derrotero de esta idea —compelida por las lecciones aprendidas

a la gobernabilidad. Estamos, a nuestro juicio, ante un cambio generado por factores endógenos latinoamericanos que ven en el crimen organizado, el narcoterrorismo, la ingobernabilidad e incluso en los desastres naturales un adversario. Por otro lado la intención de reordenar las funciones de las Fuerzas Armadas privilegiando otras contribuciones ha sido parte de los programas de gobierno con nuevos diseños de relaciones civiles militares, por razones técnicas o ideológicas, como los gobiernos que entraron en la vertiente alternativa de la nueva izquierda.

Para precisar el asunto, primero hay que destacar que los desafíos no convencionales entran en la planificación militar como consecuencia de la ampliación del concepto de seguridad. Son no convencionales porque no se refieren a la integridad del territorio, a su defensa, a la salvaguardia del orden institucional, o a los valores del Estado-nación custodiados por las instituciones armadas. Reconocen pues un eje nuevo, que podríamos definir a veces como ciudadano-céntrico y otras veces como de interés global o mundial. No está demás distinguir entre lo que entraría en el concepto de seguridad humana y lo que entra en la imagen de una responsabilidad global. García Covarrubias propone cuatro tipos o ámbitos de misiones castrenses: las convencionales o tradicionales; las derivadas de nuevas amenazas; los compromisos estratégicos que aludirían al interés global; y el papel en el desarrollo, rol asumido en Latinoamérica por las falencias estructurales del Estado (2005: 30). Todo ello da cuenta de la transformación del concepto de seguridad tal como lo postula Orozco:

Lo importante en la exposición de estos modelos no es su multiplicidad y heterogeneidad sino, más bien, el nivel de aplicación en el que se busca desplegar cada modelo. En realidad, la seguridad se convierte en un concepto multifuncional de las relaciones internacionales debido a que en las distintas regiones del mundo es necesario crear modelos que puedan ser aplicados o explicados como zonas de seguridad; es decir, dependiente del nivel al que se quiere aplicar la seguridad se elaboran una serie de modelos que permitan llevar a cabo los objetivos propuestos en esa región o lugar (2007: 170).

Considerando que los Estados latinoamericanos tienen cierta incapacidad institucional para asegurar la ley por su solo imperio, requieren a las Fuerzas Armadas como una de las instituciones gubernamentales mejor evaluadas a nivel general y con más disciplina que la policía, la justicia y el legislativo. De

en Irak— tendió a configurar una nueva teoría de la guerra la llamada Network Centric Warfare estructurada sobre la convergencia del dominio cognitivo, el dominio de la información, y el dominio físico-tecnológico. El énfasis está en la integración en la base y la creación de unidades ad hoc para cada desafío presentado (véase García Covarrubias, 2008: 10-12).

todas maneras se advierte una diferenciación en los desafíos no convencionales advertidos en el área de Centroamérica y el Caribe, con los de América del Sur, aunque en una mirada longitudinal ésta se ha ido restringiendo al Cono Sur de América del Sur. En consecuencia se abre para los Estados una ampliación de las tareas de las Fuerzas Armadas en un esquema más abierto de participación social e institucional.

3. Es evidente que las funciones de las Fuerzas Armadas han sido reevaluadas tras el fin de la Guerra Fría. Una de las consecuencias ha sido el viraje desde tareas tradicionales a otras nuevas: es la característica de América Latina y Europa Central que sufrieron fuertes cambios políticos y cuyos Ejecutivos intentan también reafirmar de modo absoluto la supremacía civil sobre el instrumento militar.

De ese modo se les ha buscado nuevas tareas que han sido en principio llevadas en los años noventa a una relativización de las hipótesis de conflicto vecinal y el delineamiento de nuevas hipótesis de intervención humanitaria. En este sentido dos países, Ecuador con la diplomacia militar, y Uruguay con las misiones de Naciones Unidas (Besio, 2007), han construido un paradigma de participación militar en desafíos no convencionales relacionados con la reconstrucción de las confianzas entre ciertas partes de la sociedad, el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

En este trabajo se visualiza como un factor determinante la evolución endógena de la región,³ más que el impacto o la influencia de las doctrinas de no guerra y de enfoque de amenazas no convencionales de Estados Unidos, que fuera de ser sobradamente conocidos, no explican a nuestro parecer todos los elementos que singularizan a la incorporación de este elemento en las doctrinas de cada país.

Despejado el horizonte de esta exposición —enfoque transeccional endógeno, la variable del impacto de la reestructuración de funciones— Bartolomé (2007) destaca la «heterogeneidad militar» de la región en relación a los postulados del sector defensa. Multiplicidad que se origina, como se ha dicho, en la disensiones respecto de la seguridad entre norte y sur de las Américas (Garay, 2004), y en la adopción por la OEA de la seguridad como multidimensional. En el último tiempo, asimismo se han intensificado algunos anuncios de reformulación de las planificaciones para enfrentar en el narcotráfico, el crimen organizado, los desastres naturales, etc. A la vez que se fortalecen decisiones para un rasgo más integrado de ciertos países latino-

3. Por algo Bartolomé hace mención que «esa clave [para comprender los contenidos y límites al accionar de las Fuerzas Armadas] se relaciona con la complejidad de factores que inciden e interactúan en cada caso nacional en particular; estos factores son de naturaleza política, histórica, geográfica y cultural, pudiendo ser tanto de carácter estructural como coyuntural (2007: 124).

mericanos, específicamente el ABC (Argentina, Brasil, Chile) para participar de operaciones globales de paz, insertas en Naciones Unidas. Lo mismo sucede en el caso de Venezuela y sus aliados para acciones internacionales humanitarias y de seguridad colectiva.

Dado que consideramos a la zona como una región heterogénea (ver datos de Flacso, 2006, y Resdal, 2007) planteamos exponer los desplazamientos teóricos a estas nuevas planificaciones: desastres naturales (Venezuela, Bolivia, y Caribe), apoyo a la política exterior y cooperación al desarrollo (Perú, Ecuador y Venezuela), lucha contra el narcotráfico y crimen organizado (México, Brasil, Colombia, Perú, Bolivia y Nicaragua); y aquellas más lejanas a las preocupaciones de la región, como la prevención de migraciones descontroladas, apoyo a la estabilización democrática e intervención humanitaria en el horizonte lejano (Chile y Argentina).

Lo no convencional en las Américas

Es claro que no convencional supone una premisa previa porque la planificación de la seguridad y defensa supone un diagnóstico previo. De ese modo se articula una visión que desde el Estado identifica algunos fenómenos que podría considerar riesgoso o amenazante, según dos de las palabras más usadas en este contexto.

Lo convencional sería aquello que se difiere directamente al entorno de la defensa, y más precisamente al carácter existencial de las fuerzas armadas. Es decir, la defensa del territorio y la soberanía, y la estabilidad del régimen político en su conjunto. La mira de sus objetivos son las relaciones interestatales y excepcionalmente fenómenos como las secesiones internas que podrían resquebrajar la unidad territorial, social, étnica o la estabilidad institucional como origen de la sujeción al poder establecido. Reconócese o no la función de soporte del régimen institucional existente, podríamos afirmar que se trata de un a priori del desenvolvimiento de las fuerzas armadas en la sociedad y deriva de su propia condición de órgano de Estado.

Por otro lado, lo no convencional sería parte de las nuevas tareas de las fuerzas armadas debido a que para el Estado inciden de manera remota en la capacidad de defensa del país o sociedad. Asimismo, los desafíos no convencionales serían amplificados por la globalización. Para este diagnóstico, fenómenos como el incremento del narcotráfico o la repercusión de las migraciones serían expresión de la transnacionalización de fenómenos que eran considerados hasta hace 20 años atrás aspectos no propios de las relaciones interestatales, pero que ahora afloran como fuente de inestabilidad intermétrica. De hecho, el tratamiento hacia estos aspectos implica cada vez más coordinaciones interagenciales (interministeriales) al interior de los Estados, e internacionales al exterior.

Respecto del modo de abordarlos, en esta exposición se considera más

que nada al grupo de países que tienen libros blancos o similares explícitos (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua —en proceso de debate—, Perú y Uruguay), y algunas declaraciones presidenciales que nos son funcionales a este propósito (México, Brasil). En cuanto a Brasil destaca el Decreto de Defensa Nacional del Brasil del año 2005 firmado por Lula y la directiva del 2004 que flexibiliza el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. Por si ello no bastara, los ministros del ramo, Jobim y Barros Moreira, desde fines del 2007, han explicado las nuevas orientaciones estratégicas. Fuera del Libro de la Defensa argentino de 1999 hay una revisión de la Defensa del 2001, pero por ser del gobierno de De La Rúa no fue tomada en cuenta. Recientemente se conoció el Documento 2025 del Ejército argentino y la reglamentación de la ley de Defensa que se hizo en el año 2006.

Aclaremos que el panorama latinoamericano no es homogéneo. Ya en varias reuniones hemisféricas se notó que la posición de los países del Caribe y de Centroamérica tendían a una percepción multidimensional de la seguridad, mientras que hacia el sur se privilegiaba lo convencional. Igualmente, esos países también reclamaban una comprensión más amplia de las vulnerabilidades, subrayando que la pobreza, el subdesarrollo, las epidemias, los desastres naturales (huracanes, inundaciones, actividad volcánica) y otros trastornos limitaban la capacidad de los Estados para imponer la ley y el orden. Es claro, entonces, que las preocupaciones de los Estados de la zona eran más del ámbito de la seguridad que de las funciones de la defensa (véase Garay, 2004).

Pero las posiciones de los estados centroamericanos y del Caribe se convirtieron en dominantes, al integrar el corpus del concepto de seguridad multidimensional de la OEA, y posteriormente se afianzaron con la emergencia de gobiernos izquierdistas en la región. El cambio, nos parece, tiene peculiaridades. Una es la incorporación del concepto de seguridad humana, en algunos Estados y en todo el respeto a los derechos humanos. Es evidente que la lucha contra el terrorismo internacional está lejos de ser una prioridad en la región, pero sí lo es la lucha del crimen organizado en y el narcotráfico. En segundo lugar, las amenazas convencionales colocan las amenazas a la gobernabilidad, la emergencia de actores no estatales que enfrentan al Estado (que cuentan con un tráfico ilícito de armas a su favor, la colusión entre ideología extremista y financiación de la droga) y ciertos fenómenos incluso naturales como desafíos.

El entusiasmo con que se adoptó la perspectiva de las nuevas amenazas se relaciona con que la integración de las fuerzas armadas —no sólo para los microestados del Caribe— como último recurso del Estado, en tanto fuerza jerarquizada, disponible y obediente. Lo que confundió el análisis fue que en un primer momento las nuevas amenazas se han revestido de asistencia a desastres naturales, pero ello ha ido cambiando porque *in crescendo* se reclama un espacio para la represión del crimen organizado, dada la porosidad de las

fronteras. Por ejemplo, se pasó en los países de Centroamérica de los desastres al combate a las maras que en poco tiempo se ha transformado en una preocupación fundamental (Arana, 2005; López Serrano, 2008).

El protagonismo de la delincuencia internacional se debe al efecto multiplicador que tiene sobre ellas la etnicidad. La diáspora centroamericana, tras la expulsión de miles de miembros desde Estados Unidos (especialmente desde Los Ángeles), ha facilitado su expansión. En 2004, el ex Ministro de Defensa de Honduras, Francisco Brevé, hacía ver que las maras se transformaron en una cuestión de seguridad debido a que sobrepasaron la capacidad policial, forzando al uso del instrumento militar. Las maras, producto de la de la migración generaron la Mara Salvatrucha o MS 13 primero (1989), y la Mara 18, al año siguiente, en Los Ángeles. Las deportaciones de sus miembros hacia 1999 reexportaron las organizaciones a los países de origen. «La M18 era ya una pomadilla existente integrada por jóvenes principalmente mexicanos, pero la MS 13 fue concebida por salvadoreños que salieron de su país debido a los conflictos armados. Estos le dieron una identidad propia a su asociación, donde luego se sumaron emigrantes de Honduras, Guatemala y algunos de México» (Brevé, 2007:4 y 7).⁴

Los problemas de la región han incidido en un nuevo diagnóstico de seguridad basado en las amenazas emergentes. Así se han identificado entre los desafíos el subdesarrollo, insuficiencia de la justicia penal, conflictos internos, tráfico, pandillas o maras, tráfico de armas, homicidios, corrupción y desastres naturales (López Serrano, 2008: 83). De todas maneras, el tema del terrorismo ha estado considerado en diversas instancias, pero sin considerarse como parte esencial de las nuevas capacidades (Perú es uno de los pocos que lo considera así en Capítulo III.5.b. «Participar en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional», LBDP 2005). En 2001, y como consecuencia de la Resolución 1773 (2001) del Consejo

4. Las maras interesaron a los narcotraficantes colombianos para trasladar droga a Estados Unidos y «también para establecerse como red de distribución interna. Esta alianza permite llegar con facilidad a centros escolares de educación y a colonias de ingresos medios. Cabe hacer la aclaración que el incremento en la cantidad de droga que queda en los países centroamericanos se da por el cambio de estrategia de los colombianos en realizar pagos en droga a sus intermediarios versus dinero en efectivo, como lo hacían originalmente» (Brevé, 2007: 5). Las maras también tienen ingerencia en el tráfico de personas, para las que cobran entre 2.000 y 3.000 dólares. Para el ex Ministro hondureño los gobiernos que integran el Sistema de Integración Centroamérica (SICA) han debido coordinar la justicia, las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad para crear fuerzas de respuesta rápida para conducir acciones bilaterales, multilaterales y aún internas, por ejemplo entre El Salvador y Guatemala. De hecho los Estados miembros de la Conferencia de Fuerzas Armadas de América Central (CFAC) tiene un Plan para prevenir y contrarrestar el Terrorismo, el Narcotráfico y Delitos Conexos. En ella las Fuerzas Armadas «también ha desarrollado planes para contrarrestar el crimen organizado, en aporte a las acciones que emprenden las policías nacionales» (2007: 7).

de Seguridad de Naciones Unidas, los presidentes centroamericanos aprobaron la Resolución Centroamericana «Unidad contra el Terrorismo», que fue concretada en un Plan Centroamericano de Cooperación Integral para prevenir y Combatir el Terrorismo y Actividades Conexas.

Lentamente el sistema de seguridad centroamericano se ha desplazado a una interrelación de las fuerzas armadas en relación a garantizar las condiciones de seguridad pública, que son precisamente las que están erosionando las facultades gubernativas y haciendo más tenue el alcance de la ley.

Lo no convencional en el espacio de América Latina

La Organización de Estados Americanos adoptó una definición multidimensional de la seguridad, que acogía variados aspectos relativos al bienestar de la población y como esta incidía en una seguridad compleja, desligada del paradigma realista al que expresamente se hace mención en una encuesta realizada por la propia OEA el 2002.⁵ Era el resultado de una evolución anterior que se reflejó en el Tratado Marco de Seguridad de Centroamérica de 1995, y en la disparidad de las posiciones del Caribe y Centroamérica frente, en ese momento, a los Estados de América del Sur.

Las respuestas comprometen la opinión oficial de 17 Estados, con la significativa excepción de México. De esa muestra hemos eliminado a Estados Unidos y Canadá, con lo cual quedan considerados 15. Los pequeños Estados insulares han sido reunidos bajo una sola denominación —«Islas»⁶— del mismo modo que se consignaron en la encuesta. En el caso de Perú, dado que se hace una mención genérica, se revisó el LDNP (2005) para rellenar los cupos. No se hizo lo mismo en cambio con Brasil, dado que entonces ya consignó amenazas específicas, y esto no hizo sino aumentar hacia 2005 hasta incluir el crimen organizado, no citado en 2002. En el caso de un solo país, que añadió además la categoría de desafíos, éstos no fueron considerados. En el informe final se explica que el 100% de los Estados consideraron necesario incluir las nuevas amenazas en la planificación de seguridad y defensa, pero más del 50% de ellos indicaba que las amenazas tradicionales estaban plenamente vigentes.

Para confeccionar esta tabla debimos además excluir algunas categorías que entran dentro de lo convencional o de los compromisos estratégicos: los conflictos internacionales, mencionados por Belice; y el desarme y la trans-

5. En la presentación de la encuesta el 27 de febrero de 2002 de parte de la OEA se sostiene que el nuevo escenario «hace posible se disemine un cuestionamiento a la aproximación realista de Waltz o Morgenthau y la llegada de teorías normativas como la de la interdependencia compleja de Keohane y Nye y los neoinstitucionalistas, todo lo que construye el concepto doctrinario de la revalorización del concepto de seguridad».

6. Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, San Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas.

Cuadro 1.

Amenazas consideradas por los Estados	Estados	Nro. de Estados	Amenazas consideradas por los Estados	Estados	Nro. de Estados
Accidentes nucleares y armas de destrucción masiva	Bel, Rdom, Islas, Ven	4	Lavado de dinero	Ec, Nic, Pan, RDom	4
Aumento de población	Ven	1	Medio ambiente	Arg, Col, Ur	3
Cibercrimen	Chil	1	Migraciones ilegales o masivas	Arg, Chil, Col, Pan, Rdom, Ur	6
Conflictos intraestatales	Bol, Per, Ven	3	Narcotráfico y consumo de drogas	Arg, Bel, Bol, Br, Chi, Col, Ec, Nic, Pan, Ur, Ven	11
Crimen organizado / mafia/ crimen trasnacional	Arg, Bel, Per, Col, Costa R, Nic, Pan, Ur, Ven	9	Problemas económicos y financieros	CRica	1
Corrupción	Arg, Chil, Col	3	Pornografía infantil	Bel	1
Demandas indígenas	Ven	1	Pobreza	Arg, Col, Rdom, Islas, Ur, Ven	6
Degradación ambiental	Bel, Per, RDom, Ven	4	Terrorismo	Bel, Bol, Br, Chi, Col, CRica, Ec, Pan, Perú, Islas, Ur	11
Desastres naturales Y catástrofes	Bel, Chil, Costa R, Pan, Islas	5	Trafico ilícito de armas	Arg, Bel, Chi, Col, CrRca, Ec, Nic, Pan, Islas, Ven	10
Desigualdad de ingresos, salud, educación, vivienda	Pan, RDom, Ur	3	Trafico de personas	Bel, Per	2
Inestabilidad económica	Arg	1	Trafico de percusores (de drogas)	Ec	1
Inestabilidad política	Ven	1	Transporte de sustancias peligrosas	Chi	1
Enfermedades pandémicas o infectocontagiosas	Chi, Col, Islas	3	Violación de Derechos humanos	Ven	1
Escasez de recursos	Col	1			

Fuente: Consejo Permanente de la OEA, Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionarios sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la presidencia de la Comisión de Seguridad hemisférica (Presentado por la Secretaría General), OEA CP/CSH-430/02 rev. 1 add.1, 10.10.2002. Disponible en <www.oas.org/csh/spanish/doc>.

parencia en gastos militares, citados en su informe por Colombia. Del mismo modo se mantuvo la segregación del concepto de Deterioro del Medio Ambiente respecto al de Medio Ambiente, habida cuenta que uno habla del proceso de desgaste del entorno, y el segundo de la custodia del existente en previsión de un deterioro.

La revisión cuantitativa de las amenazas percibidas releva que lideran las preocupaciones sobre el crimen organizado y las mafias (10), narcotráfico (12), terrorismo (11), y tráfico ilícito de armas (10), todos delitos conexos. Las que tienen su origen en condiciones ambientales, causas biológicas son bastante menores. Pese a lo multidimensional de la seguridad, en 2002 las causas relacionadas con desarrollo social son menores: desigualdad de ingresos (4), problemas económicos y financieros (1), la pobreza (6) y demandas indígenas (1). Este último detalle muestra como, a pesar del discurso, lo social y económico en lo no convencional pesaba menos que las dimensiones asociadas al uso de la fuerza de actores no estatales.

Hecho este preámbulo podemos entrar a los diversos libros blancos. El de Chile sostiene que el «continente americano encara problemas de seguridad de diversa gravedad, tanto de carácter convencional como no convencional» (LDN, 2003: 49). Asumiendo una definición histórica —las nuevas amenazas son producto de la globalización—, afirma que corresponde «a cada país definir soberanamente la percepción de amenazas, así como las políticas e instrumentos que se emplearan para encararlas» (2003: 50).

Por otra parte, la facilidad con que las nuevas amenazas se instalan en los roles de las fuerzas armadas tienen que ver con su papel históricamente formador en los Estados latinoamericanos. De allí la interrelación entre las nuevas amenazas y las capacidades emergentes. Una buena parte de ellas tienen relación con desastres naturales y cooperación al desarrollo (Perú, Ecuador y Venezuela), pero también asoman a la existencia por el desafío armado al Estado de actores no estatales, entre ellos el narcotráfico y crimen organizado (México, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú y Nicaragua) y la guerrilla (Colombia y Perú). Solo dos tienen en mente capacidades antiterroristas (Uruguay y Colombia). Finalmente, sólo un grupo reducido tienen en mente otras capacidades más ligadas a temáticas de OTAN y el mundo desarrollado: migraciones descontroladas, estabilización democrática e intervención humanitaria (Uruguay, Chile y Argentina).

No hay que olvidar que parte significativa de estos cambios tienen que ver con la nueva mirada sobre las fuerzas armadas. El libro ecuatoriano en su capítulo VII, «Reestructuración de las Fuerzas Armadas y Transformación de la Defensa», incluye la acotación de que «el enfoque multidimensional de la seguridad y los alcances de las amenazas, preocupaciones, desafíos y otros factores de riesgo impulsa procesos de reestructuración de las Fuerzas Armadas y transformación de la defensa, vinculados con reformas estructurales en el ámbito de la seguridad, que incluyen los sistemas judiciales, el sistema de inteligencia, administración y economía» (2006:127). Para enfrentar no solo las misiones constitucionales «sino las nuevas tareas y responsabilidades de las Fuerzas Armadas».

Hay que considerar que pese al lenguaje nuevo de estas cuestiones los Ministerios e instituciones armadas de la región ha incorporado el tema de las

Cuadro 2

País	Propósitos de la Transformación
Argentina	"Lejos de significar una militarización de la aproximación a estos nuevos problemas, los cambios en desarrollo requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las nuevas demandas", LBDN, 1999: 11)
Bolivia	Ampliar capacidad del Estado para enfrentar peligros y factores no tradicionales
Brasil	Capacitar a las Fuerzas Armadas para proyectar su soberanía y adecuarlos a los desafíos de las amenazas no convencionales y de la guerra por los recursos como hipótesis de conflicto con potencias extrarregionales
Chile	"La modernización apunta incorporar sistemas estratégicos del futuro, incluyendo un sostenido desarrollo de la interoperatividad de las fuerzas terrestres, aéreas y marítimas" (LDN, 2002, Palabras de Su Excelencia el Presidente: 10.)
Colombia	"Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos" (PCSD, 2007: 37).
Ecuador	"Los Estados y las instituciones deben readecuar sus capacidades estratégicas, para enfrentar los nuevos escenarios y amenazas, lo que significa revisar la organización, la estructura, el control de operaciones y la conducción estratégica" (PDNE, 2006: 127). "Mejorar la respuesta de las FFAA al nuevo entorno de seguridad" Crear y fortalecer las capacidades de militares para el cumplimiento de las misiones y nuevas tareas de seguridad" Optimizar los recursos humanos, administrativos y operacionales Definir y ejecutar cambios para la reestructuración de las FF.AA. PDNE, 2006:127)
Nicaragua	Incorporar la evaluación de riesgos y amenazas para ejercer plena soberanía
Paraguay	Hostilidades multiformes con uso de concepto de defensa amplio y restringido (sitio web Ministerio de Defensa)
Perú	"Ejército moderno y disuasivo entrenado para hacer frente con éxito a las amenazas internas y externas, con proyección internacional, sustentado en valores e integrado a las Fuerzas Armadas y a la sociedad" (LBDNP, 2005: 94; <i>Plan Bolognesi del Ejército del Perú</i>)
Uruguay	"Nuestra Política de Defensa se basa en unas Fuerzas Armadas de estructura y tamaño adecuados para asegurar efectos razonablemente disuasorios" (BPDN, 199)
Venezuela	Poner a las Fuerzas Armadas en capacidad de desarrollar una guerra asimétrica tanto en nivel convencional con un vecino equivalente como en nivel no convencional con una potencia extrarregional

nuevas amenazas porque las consideran parte de la necesaria evaluación de las amenazas que el Estado enfrenta. Expresivo de este punto de vista es el libro nicaragüense que sostiene que «la seguridad nacional es una condición permanente de soberanía... que en el marco de Estado Social de Derecho, provee las garantías necesarias a la nación para la vigencia de sus intereses y objetivos nacionales, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión (LDNN: 76).

Sorprende que en cuanto a la denominación, aunque las voces más usadas sean riesgos y amenazas, con distintos rangos de intensidad, surjan muchos otros: preocupación, inquietud, desafío, factores. Chile, Perú y Nicaragua hablan más normalizadamente de riesgos y amenazas. En tanto que Argentina usa los conceptos de peligro y desafíos, Nicaragua de amenazas no tradicionales, Ecuador emplea todo el vocabulario disponible (agregando desafío

y preocupación al léxico), mientras Bolivia utiliza los de peligro y factores (negativos). Brasil emplea en su diagnóstico sólo la expresión amenaza.

Como dice el libro de la defensa peruano «Surgen así [post-11S] nuevos discursos conceptuales, que perciben los problemas contemporáneos de la seguridad» (LBDNP, 2005: 16). En el caso nicaragüense se alude a una seguridad humana y multidimensional (LDNN, 2001: 77). Ambas reproducen la conceptualización de la OEA sobre la seguridad, en tanto «multidimensional, pues integra una multiplicidad de factores de riesgo y amenazas» (LBDNP, 2005: 16). Ello nos habla de una variedad de miradas sobre las amenazas en sí, que sólo se ilumina cuando podemos indagar acerca de la intensidad de los factores en que se descomponen.

En el texto chileno se hace notar que las nuevas amenazas son tales cuando el quiebre del Estado es evidente, y por tanto serán los procesos de desarrollo sustentables los que mitiguen su dinamismo, toda vez que emergen de problemas no resueltos. Ahondando la segunda línea de esta frase, se afirma que «los problemas tradicionales y emergentes de seguridad pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal —y sobre todo de la fuerza militar—, una gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan los estados y sociedades de la región» (LDN, 2002: 50). El tono hipotético lejano domina la comprensión de las nuevas amenazas en este caso.

En lo que sí están de acuerdo es que éstas se producen como consecuencia de la globalización y se transnacionalizan. El libro blanco de Guatemala sostiene que hay actividades conflictivas que emergen de «las implicaciones sociales» de la evaluación de «riesgos» para los Estados. De hecho, el libro respectivo separa las nociones de riesgo («cuando existe la intención o capacidad de una fuerza antagónica de hacer daño») de amenaza, que estaría en un nivel superior («atenta contra la supervivencia del Estado o contra la consecución de los objetivos nacionales vinculados con la seguridad de la Nación»; LDNRG, 2003: 38). Nicaragua destaca que resaltan el «carácter transnacional que han adquirido algunos conflictos no originados o promovidos por Estados contra otra Nación» (LDNRG, 2003: 37) y que parece tener por destinatario el fenómeno de las maras en Centroamérica.

La política de defensa paraguaya está expresada muy sucintamente en el sitio web del respectivo Ministerio. Esta distingue una visión restringida, de neto uso militar, y otra ampliada que «se verifica si se la vincula con cualquier tipo de conflictos. Tanto para aquéllos cuya solución dependa del empleo preeminente del elemento militar, como de cualquier otro elemento de los factores de poder nacional».

En cuanto a las amenazas, la exposición oficial del sitio web del Ministerio de Defensa Nacional del Paraguay afirma que las hostilidades políticas tradicionales:

ha dejado lugar a una situación de estabilidad relativa en la cual una violencia generalizada que no llega a manifestarse por guerras interestatales ni compromete a estabilidad política, se expresa mediante formas de conflictos. La violencia radica no ya en los estados nacionales, sino en grupos étnicos, religiosos y nacionalistas. Frente a esta violencia multiforme la lógica de la cooperación ha sustituido a la lógica de la confrontación y la violencia. Existen también diversas manifestaciones de criminalidad asociadas con el consumo de drogas, que constituyen graves amenazas a la estabilidad de las comunidades políticas.⁷

Solo la doctrina de defensa de Uruguay (BPDN, 1999) enfatiza las dimensiones más duras de las amenazas, al identificar éstas con movimientos de carácter social, étnico, religioso, etcétera. Una perspectiva que no sabemos si está operante o no dado el ascenso a la presidencia de Tabaré Vázquez.

El fin de la confrontación Este-Oeste —sostiene el documento— ha determinado un ambiente internacional inestable, cuya evolución resulta difícilmente predecible. Aunque se han reducido los riesgos de una confrontación nuclear a escala mundial, también ha desaparecido la antigua previsibilidad estratégica, ocupando su lugar otros riesgos y amenazas como el terrorismo, los extremismos étnicos y religiosos, el narcotráfico y el acceso a las armas de destrucción masiva.

Es interesante constatar cómo entre 2000 y 2001, cuando se trabajó un libro blanco de la defensa en Bolivia, éste dividió la perspectiva entre «pe- ligros» y «factores» no tradicionales. Como decía oficiosamente una asesora del Ministerio de ese país, en «Nuevos Roles y Misiones» que «actualmente se tiende a incluir también funciones no tradicionales como brindar asistencia a la protección del medio ambiente, inmigración, desastres naturales, defensa civil, aduanas, interdicción al narcotráfico» (Peñaranda, 2005). La larga lista enunciada nos muestra un Estado que busca suplir con las instituciones armadas sus carencias organizacionales. Aun cuando Evo Morales ha cambiado los énfasis y ha firmado con Venezuela una alianza de cooperación militar, también ha insistido en una mixtura de apoyo al desarrollo, control del territorio y defensa de los recursos naturales (un tema de los 2000) en su nuevo plan de despliegue de la fuerza en tres Comandos conjuntos: Central, Amazónico y del Plata, destinado a proyectar la acción del Estado sobre áreas —como las fronteras— no bien cubiertas (Tellería, 2008).

Una apreciación amplia, que mezcla elementos del debate internacional con las preocupaciones domésticas, es la peruana. Partamos por subrayar que el punto III.6 sostiene que el objetivo de su política de defensa es «Garantizar la presencia efectiva del Estado en el Territorio Nacional principalmente

7. Ministerio de Defensa Nacional, Paraguay, <<http://www.mdn.gov.py/c6.htm>>.

en las zonas susceptibles a la violencia terrorista, al narcotráfico o al narcoterrorismo» (LBDNP, 2005). En cuanto a las capacidades concretas, éstas se desarrollan en lo no convencional en conjunto con la Policía Nacional del Perú (PNP) y son las operaciones «contrasubversivas» (sic) contra el tráfico de drogas; contra el contrabando; la tala ilegal y tráfico de maderas preciosas; la caza furtiva de camélidos; y operaciones de defensa interior del territorio (en ese caso la responsabilidad en caso de declararse zona de emergencia) (LDNP, 2005: 89). De modo que la preocupación de la soberanía y de la extensión del Estado está en el centro de su acción como en Brasil.

De modo diferente a las demás conceptualizaciones, no divide las amenazas en tradicionales y nuevas, sino en externas e internas en el capítulo III «Política de Seguridad y Defensa Nacional». Las externas son las que avizora en «función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales» (se refiere al agua); terrorismo, narcotráfico y delincuencia internacional. Entre las de carácter interno identifica a los grupos terroristas y subversivos, los grupos radicales (movimientos sociales); delincuencia común organizada, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y la degradación del ambiente (LBDNP, 2005). En el punto III.5.b. se indica que las fuerzas armadas tienen como objetivo «Participar en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional».

Siendo un continente de baja conflictividad interestatal, el sistema internacional se ve como fuente de amenaza el conflicto colombiano. Venezuela percibe de modo directo la posibilidad de un enfrentamiento interestatal con Colombia y con Estados Unidos (Garrido, 2005: 52; Ramos y Otálvaro: 43). Con otros países, como Ecuador, considera que el Plan Colombia y sus continuaciones seguirán «siendo otros de los factores que afectarán a la seguridad subregional, y que la agravarán por las dificultades encontradas por las autoridades e instituciones colombianas para controlar plenamente su territorio, lo que puede generar situaciones complejas y desafíos a la paz y seguridad» (PDNE, 2006: 52). Esta teoría del desborde del conflicto se evidencia además en que hasta los años noventa era Perú y no la frontera colombiana la preocupación esencial de su política ecuatoriana (Ruiz y Vásquez, 2006: 60). En el caso brasileño las prevenciones acerca de la expansión de la crisis colombiana sería uno de los alicientes directos para su sistema de vigilancia y control de la Amazonia tanto en 1996 como en 2005.

En el caso brasileño lo que prima es la mirada tradicional soberanista a su despliegue de fuerzas. Preocupado de afirmar la soberanía en su vasto territorio amazónico, el país ha concentrado el desplazamiento de sus fuerzas convencionales hacia esa zona, sacándolos del entorno platense. Aunque Brasil se opuso en el marco de la OEA a una explosión temática de las nuevas amenazas, aunque las consideró en su momento (Mathias y Fazio) con Ignacio Lula Da Silva ha cedido a una comprensión más heterogénea y un uso más multifacético de sus fuerzas armadas. Es que la creciente presión

ambientalista sobre la Amazonía como hipotética reserva de la humanidad (sustraída a la jurisdicción nacional), junto con la extensión posible del fenómeno narcoguerrillero en Colombia, y la acción del crimen organizado y el narcotráfico en algunas ciudades de Brasil, han impactado las prioridades de este gigante sudamericano.

Pero la progresión de las amenazas no convencionales es compleja y requirió una evolución. La directiva de 1996 destacaba —dice Calle (2005)— «el creciente peso de nuevas amenazas no estatales como el narcotráfico, y el crimen organizado, el creciente rol del Amazonas como área de la Defensa y la seguridad del Brasil, la importancia de reforzar las capacidades de inteligencia y de Comando y Control, la existencia de una postura disuasiva y de *statu quo* territorial por parte del Brasil y la existencia de serias dificultades para la previsión estratégica».

En 2001 ese proceso se acentuó debido a las orientaciones del entonces Ministro Quintao el 20 de diciembre. En el contexto del atentado del 11S, la autoridad subrayó la incertidumbre, pero definió prioridades. Sostuvo que el terrorismo internacional no era una amenaza directa, pero sí un factor potenciador de la desintegración hemisférica y regional. Brasil daba un apoyo a la lucha contra el terrorismo; reconocía los profundos cambios que se han producido en los Estados Unidos luego de los megatentados; percibía como amenaza la expansión de la crisis colombiana especialmente por el narcotráfico y las guerrillas en la zona amazónica; promocionaba constituir un aparato militar calificado para hacer frente a contingencias y amenazas convencionales y no convencionales; enfatizaba el intercambio de información con los países vecinos; fijaba límites y reglas claras al rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior; reconocía la posibilidad que agresiones externas provinieran actores no estatales; y proyectaba modernizar el equipamiento militar al servicio del planeamiento estratégico (Calle, 2005).

Si se lee bien, en 2001 la posición oficial brasileña reconocía una baja posibilidad de conflictos interestatales y señalaba en cambio que la mayor amenaza para la estabilidad nacional y regional eran los problemas sociales, la falta de fortaleza de las instituciones nacionales, el narcotráfico y el crimen organizado. Al principio, con el ministro José Viegas, la administración Lula pensaba que «se limitarían a brindar respaldo logístico, de inteligencia y comunicaciones a las fuerzas policiales» (Calle, 2005). Consecuentemente se puso a punto el sistema Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia o SIVAM.⁸ En 2003 se firmaría un Protocolo de entendimiento entre los minis-

8. El SIVAM es un sistema de control electrónico sobre el 50% del territorio brasileño. Se empezó a instalar en 1994 con una inversión de 1.400 millones de dólares, integrando radares, sensores terrestres, satélites y aviones de inteligencia electrónica que empezaron a operar en 2002. Tiene por objeto detectar actividades narcotraficantes; criminales; tráfico de maderas preciosas, armas ligeras y livianas; y eventual presencia de soldados de otros estados.

terios de Defensa de Brasilia y Bogotá y un ejercicio militar denominado Timbó. Y se firma el Acuerdo de Tabatinga entre los Ministerios de Defensa de Brasil, Colombia y Perú, donde el ministro Viegas calificaba de terrorista a las Farc, juicio que no fue ratificado con posterioridad en 2008.

Las Fuerzas Armadas de Brasil están concentrándose en tres aspectos: la protección del Amazonas; una fuerza de Despliegue Rápido con énfasis en las operaciones especiales o de comandos; y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Todo ello es coherente con que el 30 de junio de 2005 el Presidente Lula firmó el Decreto número 5.484 que define las dos áreas estratégicas prioritarias: el Amazonas (por el impacto de la guerra en Colombia, el narcotráfico, narcoguerrillas, depredación ambiental, etcétera) y el Atlántico Sur (tanto por su rol en los flujos del comercio internacional del Brasil como por ser la zona en donde se concentran parte sustancial de las riquezas petrolera y gasíferas). El documento reconoce las amenazas no estatales entre las que subraya el crimen organizado y al terrorismo. En este documento se hace referencia al Mercosur a diferencia del programa de 1996, y a la necesidad de revalorizar el sector de la industria de defensa regional. Aboga por una mayor interoperatividad de las Fuerzas Armadas y su empleo combinado. Al reforzamiento de la custodia de la soberanía sobre el Amazonas y su espacio marítimo, se hace notar que la fuerza debe desarrollar capacidades antiterroristas y de inteligencia. Brasil a diferencia de otros países de la región establece una serie de prioridades extracontinentales, entre ellas lazos y ejercicios con países lusoafricanos, e intercambio y cooperación con África del Sur, otra potencia regional emergente (Calle, 2005).

En enero de 2007 el Presidente Lula autorizó el envío de tropas federales a Río de Janeiro para ayudar al gobierno estadual a frenar la ola de violencia urbana.⁹ En respuesta a la petición el Gobierno federal informó de «la participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el Gabinete de Gestión Integrada de la Seguridad Pública en Río (de Janeiro) y la intensificación de la actuación en la protección de sus áreas en el estado».¹⁰

Pero también inquieta la situación amazónica. Ese mismo mes de enero

9. En la última semana de diciembre de 2006, hecha antes de estas determinaciones fallecieron 19 personas. La prensa sostenía que «bandas de traficantes lanzaron una serie de ataques contra estaciones de policía y autobuses, en unos incidentes que se saldaron con 19 muertos, entre ellos ocho quemados dentro de un transporte». «Lula' autoriza el envío de las Fuerzas Armadas a Río de Janeiro para frenar la ola de violencia», 5/1/2007. EP <<http://actualidad.orange.es/carticulos/171795.html>>.

10. «Lula' autoriza el envío de las Fuerzas Armadas a Río de Janeiro para frenar la ola de violencia», 5/1/2007. EP <<http://actualidad.orange.es/carticulos/171795.html>>. O Folha de Sao Paulo sostuvo que la Fuerza Nacional de Seguridad (FNS) actuaría en Río de Janeiro para impedir la entrada de drogas y armas, y se estableció un incremento de efectivos hasta los Juegos Panamericanos de julio de 2007. Para esta actividad confluyeron la FNS, las Policía de Tráfico Federal, Policía Civil, y Policía Militar, con apoyo de helicópteros, buques y un entrenamiento común en el control del delito.

de 2007 ya se filtraba a la prensa un énfasis en el control del espacio para impedir fenómenos de naturaleza político-criminal.¹¹ Esta idea se ratificó en 2008: a propósito del incidente entre Ecuador y Colombia. El embajador Chohfi ante la OEA explicó que «Brasil está alterando sus prioridades de defensa —passando da fronteira sul para a Amazônia, o litoral e o espaço aéreo— e está adequando suas armas a essa realidade. Um estudo do governo sobre as novas prioridades ficara pronto em setembro». De hecho Brasil ofreció a Bolivia y Ecuador el uso del SIVAM en su frontera amazónica con la misma finalidad «para o combate ao narcotráfico, ao desmatamento e a enchentes» (Collit, 2008).

Otro actor importante, Venezuela, ha definido desde 2004 cuatro hipótesis de conflicto, ninguna de las cuales tiene relación con nuevas amenazas.¹² Sí con compromisos estratégicos, como la diplomacia militar a favor de un área de influencia en el Caribe y Centroamérica, o el establecimiento de la base de una organización propia de seguridad y defensa —denominada provisoriamente por Chávez como Organización del Tratado de América del Sur u OTAS— y reducida al momento a Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Venezuela, aunque a ella se podría integrar Cuba, y que estaría tratando de insertarse en la estructura defensiva de la Unasur (Unión de América del Sur). En subsidio de esta hipótesis, Cuba fue considerada parte de la reunión efectuada a fines de 2008 en Brasil de la Unasur y la CLAC donde se oficializó la creación del Consejo de Defensa Sudamericano.

Colombia tiene una política militar *sui generis*, pues se integra en su política de seguridad, intitulada Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2007). Para Colombia al recaer su interés en el área de seguridad establece una íntima relación entre las capacidades militares, policiales y civiles en la lucha contra la desestabilización del Estado. Un esfuerzo que arranca de la administración Pastrana, y que su sucesor recalca al decir que «se dio continuidad y se profundizó el proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional» (PCSD, 2007: 15). Por tanto se «establece (que) los objetivos estratégicos prioritarios hacia los cuales se deben enfocar todos los esfuerzos de cada una de las instituciones del sector defensa» (PCSD, 2007: 5). En el caso de Colombia toda su doctrina militar está orientada a las nuevas amenazas. Lo establece claramente al definir el objetivo de su PCSD como de «Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos» (PCSD, 2007: 37).

Colombia, en el capítulo sobre el «Nuevo escenario estratégico», establece como eje de su política de defensa y seguridad las amenazas no con-

11. Carlos Turdera, «Inquieta a Brasil la presencia militar de Estados Unidos en la región», La Nación, Buenos Aires, Martes 30 de enero de 2007. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/879317>>. Consultado el 24.03.2008.

12. Véase Alberto Garrido, «Baduel y la guerra asimétrica», 27.06.06, <www.analitica.com/va/politica/opinion/7541364.asp>.

vencionales, y distingue en ellas tradicionales (la guerrilla y los paramilitares) frente a las nuevas («bandas criminales» internas, narcotraficantes y «redes extranjeras de tráfico de drogas») (PCSD, 2007: 24 y ss.). Más adelante agrega también a los «terroristas» (PCSD, 2007: 43). Para combatirlas las fuerzas armadas colombianas deben incrementar sus capacidades actuales identificadas como de operaciones especiales, operaciones de sostenibilidad/consolidación, capacidades de destrucción de estructuras ilegales, de inteligencia (técnica y humana) y la acción integral. Asimismo deben estar provistas de las capacidades de movilidad, inteligencia, pie de fuerza (es decir, movilización), y el mantenimiento de capacidades estratégicas. Estas últimas son las que permiten las acciones conjuntas.

En la coyuntura actual, el Estado colombiano hace uso de todo su material estratégico para apoyar las operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo. En esta medida, se usan fragatas y submarinos para vigilancia e interdicción marítima de drogas y armas, al igual que aviones de combate para apoyo de fuego aéreo contrabancos de los grupos armados ilegales (PCSD, 2007: 43).

El gobierno colombiano define 28 estrategias, programas y planes en este esfuerzo global, entre los cuales tienen relación con las capacidades de las fuerzas armadas el Nuevo Plan de Guerra, Plan de Lucha contra el Narcotráfico, Plan para Mantener Capacidades Estratégicas Mínimas, una Ley de Seguridad y Defensa, un Plan Nacional contra el Secuestro, etcétera. Consecuencia de lo anterior 2007 se privilegiaron las «operaciones conjuntas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, mediante el uso intensivo de la inteligencia para penetrar los grupos guerrilleros y criminales (Tendencias y resultados, 2007: 2).

En el caso mexicano la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la estabilidad del Estado proviene de la particular convicción geopolítica que inhibe una función disuasiva por sí frente a su poderoso del Norte y que proviene de la Revolución Mexicana (Ortiz, 2007). Lo que es especial en el caso mexicano es que tanto el Ejército como la Fuerza Aérea comparten la misma misión, y ello hace que estando reguladas ambas ramas por una misma Ley Orgánica (la del Ejército y Fuerza Aérea) sostenga en el artículo 63 que las unidades de combate aérea tienen una serie de operaciones específicas como son el combate al narcotráfico, el combate a incendios forestales y misiones de apoyo diverso, que se superponen a la búsqueda de la superioridad aérea. Se puede decir que las Fuerzas Armadas tienen por eje de su acción lo no convencional (Ortiz, 2008: 15).¹³

13. Explicando lo anterior un trabajo enviado a este autor por el alumno mexicano Daniel Villarruel (2008) aclara que «en el interior realizan tareas de seguridad y apalanca-

Pero el énfasis directo en la represión del narcotráfico y crimen organizado es algo que se ha originado en la gestión del Presidente Fox y se ha consolidado en la del Presidente Calderón. En su Primer Informe de Gobierno de la Administración Pública General 2000-2006 de 2001 el Presidente Fox anunció el «reajuste del dispositivo estratégico a través de la redefinición geográfica de los mandos y de la creación de nuevos organismos, con objeto de actuar con oportunidad ante emergencias generadas por desastres naturales y desarrollar acciones de amplio espectro en contra del narcotráfico» (2001: 531). Y se ha reiterado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Presidente Fox (2001); el Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2006-2012 del Presidente Calderón (2007); y el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2005. Este último identifica las amenazas al Estado: «narcotráfico, tráfico de armas y de personas, deterioro ambiental, deforestación, desastres naturales como hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos, terrorismo internacional, migración ilegal, pobreza, rezago social, inseguridad pública y consumo de drogas y la delincuencia organizada (lavado de activos y corrupción)» así como de los vacíos de la acción estatal como desafíos inmediato (LBDN, 2005; también citado por Villarruel, 2008: 10 y ss.). Ello explica que la Fuerza Aérea tenga como misión el apoyo a tierra, y que el Ejército esté reorientado a la lucha contra crimen organizado y el narcotráfico. Funcionalmente, las demás ramas han entrado en ello, y en una condición conjunta apoyan la labor del Ejército.

El Presidente Calderón, en la ceremonia del 92º aniversario de la Fuerza Aérea, en Santa Lucía, estado de México, el 10 de febrero de 2007, reafirmó el rol conjunto para Ejército y la Marina «en el intenso combate que estamos librando contra el crimen organizado en diversas regiones del país». Mientras más violenta sea la arremetida del hampa contra la sociedad, «más contundente —dijo el Presidente—, debe ser y será la respuesta de los tres órdenes de gobierno, de las fuerzas armadas y de los sectores sociales». El Gobierno mexicano actúa en «cualquier región del país que esté amenazada por el crimen organizado. Ese es el enemigo».¹⁴

Con todo, la actuación armada no está exenta de críticas y sería provi-

miento de las instituciones del Estado y al exterior, su fuerza no disuasiva, no agresiva, ha llevado tareas humanitarias en distintas partes del mundo, sobre todo en países que han sufrido desastres naturales de gran tamaño. Estas acciones humanitarias llevadas por las fuerzas armadas se inscriben en dotación de alimentos, atención médica y reconstrucción, siempre con la venia del Estado anfitrión».

14. Específicamente para reducir los espacios donde se mueven los criminales, localizar y eliminar los plantíos de enervantes, e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. En cuanto a su radio geográfico, los operativos se desarrollan en los Estados de Guerrero, Michoacán, Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Tamaulipas, y Nuevo León. Ángeles Cruz, Roberto Garduño, «En la lucha contra el crimen no habrá tregua, dice Calderón a la Fuerza Aérea», 11.02.2007, Terra/AFP, <<http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act1111633.htm>>.

sional, pues como dijo el ombudsman José Luis Soberanes «se debe preparar, particularmente a la PFP (Policía Federal), se le debe equipar, entrenar, se le deben dar más elementos, de tal manera que sea ella, la que tenga a su cargo la lucha contra el crimen organizado, y el Ejército lo haga en [su] auxilio». Pero para el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), «la ausencia de las fuerzas armadas condenaría a millones de mexicanos a la indefensión, sobre todo en zonas rurales», pues las «funciones de seguridad pública las asume cada vez en forma más importante el Ejército», y a la vez que «la policía cada vez más se echa a un lado».¹⁵

Conclusiones

La adquisición de nuevas capacidades tiene en América un carácter más ligado a los problemas que presenta el Estado en extender sus facultades, ya sea por problemas de accesibilidad o eficiencia (desastres naturales, cooperación al desarrollo), o por el desafío de actores no estatales como narcotraficantes, guerrilleros, y mafiosos. Solo en el Cono Sur se presentan temáticas modernas, acordes a los supuestos de operaciones multinacionales, y de intervención o injerencia humanitaria.

Como hemos dicho, el tema del terrorismo no es un objetivo salvo en Colombia, pero sí lo es el enfrentamiento a nuevos actores no estatales como pandillas, mafias y narcotráfico. Pero esta temática no es universal: no participan de ella ni Venezuela, Argentina, Uruguay y Chile que enfatizan más bien modelos relacionados con problemas de equilibrio de poder, vecinales o extrarregionales como la supuesta defensa de los recursos naturales (agua) frente a las potencias. Esto hace un contrapunto a ciertas visiones demasiado optimistas respecto del peso de todo «lo nuevo» en seguridad y defensa.

Los casos de Venezuela y Colombia presentan particularidades únicas. En el primer caso se desarrolla la planificación militar en base a las amenazas convencionales teniendo como enemigos de aquélla a Estados Unidos y Colombia. En el caso de Colombia, toda la transformación militar por el contrario el eje es afrontar las amenazas no convencionales en un escenario de conflicto integral. Por ello la planificación asume los modelos estadounidenses e israelí. Ambos casos se escapan de la tendencia general de transformar las políticas de defensa en políticas públicas, escrutadas por la ciudadanía; construcción de confianza mutua; transparencia, con énfasis en la redacción de libros blancos; y homologación financiera, procesos que sí caracterizan a los demás Estados de la región.

Un caso especial son las nuevas capacidades del instrumento militar en Brasil. Dado que ese país intenta liderar por fin a las naciones de América del

15. «Ejército desplaza a policía en lucha contra el crimen en México», 23/1/2008.

Sur, su mayor interés disuasivo se explica en un horizonte de asumir papeles de potencia media, a la vez que utiliza sus recursos militares en afirmar su soberanía y luchar contra el narcotráfico, el crimen internacional y nacional, quiere asegurar los recursos naturales (específicamente los hídricos) como lo plantean Argentina, Ecuador y Perú y que en 2008 fue parte de las misiones asignadas al recién creado Consejo de Defensa Sudamericano. La defensa de los recursos naturales tiene, por lo demás, que ver con el discurso populista, y por ello tienen fundamento las críticas que consideran que esta misión, sin un adversario preciso supone una cierta disolución de la función militar convencional, con la cual se sigue coexistiendo. Es decir, la adquisición de un rasgo disuasorio para el resguardo de los recursos naturales, si bien es no convencional en cierto modo, se hace a expensas de la capacidad convencional de ser disuasorio en el escenario local y vecinal, que es donde tienen sus conflictos posibles las instituciones de la defensa en la región.

De todas maneras, si tuviéramos que caracterizar el modelo de transformación, diríamos que se trata de un diseño polivalente, donde la alusión al terrorismo —tan frecuente en otras épocas— desaparece y se impone en cambio una función supletoria de las fuerzas armadas, en relación, por ejemplo, al imperio de la ley. Esto da nuevos aires las instituciones armadas, cuestionadas en los años noventa, en un escenario global en cambio.

Referencias

Fuentes primarias (por orden cronológico)

- La República Federativa de Brasil: Política de Defensa Nacional, Documentos, en FLACSO, año II, núm. 4, octubre-diciembre, 1996, pp. 32-36. Disponible en <www.flacso.cl>.
- República Oriental del Uruguay, Ministerio de Defensa Nacional. Bases para una Política de Defensa Nacional, octubre de 1999, <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.asp>.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina 1999. Ministerio de Defensa Nacional, Buenos Aires. Disponible en Internet.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago de Chile, 2ª versión, 2000.
- Bolivia (Política de Defensa). Borradores disponibles en <www.mindef.gov.bo>.
- Libro Blanco de la Defensa de Nicaragua, 2001, disponible en Red de Seguridad y Defensa (RESDAL) en América Latina, <www.resdal.org.ar/Archi-vo/nica-libroblanco-html>.
- Consejo Permanente de la OEA, Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionarios sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la presidencia de la Comisión de Seguridad hemisférica.

- rica (Presentado por la Secretaria General), OEA CP/CSH-430/02 rev. 1 add. 1, 10.10.2002. Disponible en <www.oas.org/csh/spanish/doc>.
- Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, Ciudad de Guatemala, 2003.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, 2005. Disponible en Internet, www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/index.htm
- Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Edición actualizada 2006. Imprenta Mariscal, Quito, 2006.
- Ejército de Argentina, Plan Ejército Argentino 2025. Informe Especial. 1º de septiembre de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/art-plan-ejercito-argentino-2025.html>
- Ministerio de Defensa de la República de Colombia (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. PCSD, Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, Imprenta Nacional de Colombia, 2007. Disponible por Internet en formato pdf.
- Santos, Juan Manuel (Ministro de Defensa) (2007), Tendencias y resultados, 2007, República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, 24.01.2008, 21 pp.
- Ministerio de Defensa Nacional, Paraguay, <http://www.mdn.gov.py/c6.htm> 10.04.2008, 11.02 AM.
- Fox, Vicente. (2000). *Primer Informe de Gobierno de la Administración General Pública 2000-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la Nación, 2001.
- Presidencia de la Nación. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la Republica, Estados Unidos Mexicanos, México, 2001. Disponible en <<http://pnd.presidencia.gob.mx>>.
- Presidencia de la Nación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos, 2008. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx/index.php?>>.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2008). Ministerio de Defensa, Estados Unidos Mexicanos, México. Disponible en <www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>.

Bibliografía secundaria

- Arana, Ana. (2005). «How the Street Gangs took Central America». *Foreign Affairs*, 84 (3).
- Bartolomé, Mariano César. (2007). «Una aproximación a la heterogeneidad militar en América latina». *Política y Estrategia*, 107: 100-125.
- Brevé, Francisco. (2007). «Las Maras, desafío regional». *Military Review*, marzo-abril: 2-12.
- Besió, Félix. (2007). «Misiones de Paz de las Fuerzas Armadas Uruguayas, su

- importancia en un país en transición política». *Security & Defensa Studies Review*, 7 (1): 41-54.
- Calle, Fabián. (2008). «La nueva política de defensa de Brasil». Disponible en Cadal (Buenos Aires), <http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=977>.
- Chifelle Gómez, Álvaro. (2007). «Estudio comparado del Libro Blanco de la Defensa de Perú el Libro de la Defensa de Chile». *Revista de Marina*, 2: 109-115.
- Collit, Raymond. (2008). «Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. Objetivo do ministro é evitar conflitos e reduzir a dependencia das armas norte-americanas na região». *Quarta-feira*, disponible en <www.estado.com.br>.
- Flasco Chile. (2006). Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006. Informe Nacional México, Flasco Chile.
- López Serrano, Arquímedes. (2008). Las amenazas emergentes en Centroamérica y sus efectos en la integración de los países. Estudio, diagnóstico y propuesta de un plan estratégico de solución. Memoria para optar al título de Profesor Militar de Academia, Academia de Guerra, Santiago de Chile, noviembre.
- Garay Vera, Cristián. (2004). «Diálogo Norte-Sur de Seguridad en las Américas». *Diplomacia*, 98: 65-83.
- García Covarrubias, Jaime. (2005). «Transformación de la Defensa: El caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica». *Military Review*, marzo-abril: 23-30.
- . (2008). «Cuestiones estratégicas y transformación del sector defensa». *Cuaderno de Difusión* (Academia de Guerra, Ejército de Chile), 28: 5-23.
- Garrido, Alberto. (2005). La guerra (asimétrica) de Chávez. Caracas.
- Griffiths, John. (2007). «Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones». *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1 (1): 89-104. Disponible en <www.universia.edu>.
- Mathias, Suzeley Kalil y Ednéia Fazio. «Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas». *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18 (3-4): 53-81.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). (2007). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Ser en el 2000, Buenos Aires. Disponible también en <www.resdal.org>.
- Orozco, Gabriel. (2007). «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Cidob d'Afers Internacionals*, 72: 161-180. Disponible en sitio de Cidob <www.cidob.org/es/content/download/1859/17810/file/72orozco.pdf>.
- Ortiz Sarkis, Miguel. (2007). El uso de las Fuerzas Armadas como instrumento de política exterior de dos potencias medias latinoamericanas: Chile y México. Tesis para optar al grado de Magister en Seguridad y

- Defensa, Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos, Santiago de Chile.
- . (2008) «El uso del instrumento armado en Latinoamérica: entre lo tradicional y no convencional. Los casos de Chile y México». *Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, 6 (8).
- Peñaranda, Martha. (2005). «El Libro Blanco de la Defensa en Bolivia». *AA Inteligencia*, junio. Disponible en <www.aainteligencia.cl/2005/Jun2005_5_MarthaPeñaranda.html>.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos. (2006). «Seguridad y Defensa del Ecuador: Espejismos y arenas movedizas». *Security & Defense Studies Review*, 6 (1): 58-81. Disponible en <<http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>>.
- Sotomayor Velásquez, Arturo. (2007). «La Seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas». *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): 67-88. Disponible en <www.scielo.cl>.
- Tellería, Loreta. (2008). «¿Hacia donde tiende la estructura estratégica de las Fuerzas Armadas en Bolivia?». *Boletín Resdal*, 6 (32): 13-16.
- Villarruel, Daniel. (2008). Políticas de Seguridad y Defensa en México. Trabajo presentado al Curso Seguridad Internacional, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile, diciembre. Inédito.

RECIBIDO 30/10/08 • ACEPTADO 1/12/08

CRISTIÁN GARAY VERA es Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago. Magíster y licenciado en Historia por la Universidad de Chile. Actualmente es profesor del Instituto de Estudios Avanzados de la Usach. Ejerce la coordinación de la Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad de la Universidad de Santiago de Chile. Es autor de *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados* (2003) y *La camaleónica naturaleza del conflicto posmoderno* (2003), entre otras obras. Su correo es garay.ce@gmail.com.