

Militares en tareas no militares: Una tendencia con consecuencias multifacéticas en América del Sur

LESTER CABRERA TOLEDO

OCTUBRE DE 2014

- ¿Cuáles son los aspectos que intervienen en la participación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en tareas que no necesariamente son parte de su origen como fuerza?
- ¿Cuáles podrían ser las consecuencias tanto para las FF.AA. como para otros organismos del Estado el reordenamiento de las funciones principales de ellas ?
- El presente trabajo tiene por objetivo responder las anteriores interrogantes, pero sin perjuicio de un análisis exhaustivo posterior, se considera metodológicamente adecuado poder otorgar tentativamente respuestas introductorias y simples, y no por ello menos válidas.
- Para ello es ilustrativo destacar las experiencias de países que poseen diversas posturas en torno a la problemática planteada, como son: Chile, Colombia y Perú, considerando que dentro de un esquema doctrinario, los tres países son representativos de las realidades del continente en tres tendencias claramente identificadas:
 - a) Nula intervención de las Fuerzas Armadas en aspectos internos o de otro tipo de naturaleza conflictiva más allá de la tradicional (Chile);
 - b) Relación casi total de las FF.AA. hacia el combate de un fenómeno altamente relacionado con las amenazas “no convencionales” (Colombia);
 - c) Postura “ ecléctica”, que articula la visión convencional como también aquella relacionada al combate de las amenazas “no convencionales” (Perú).

Contenido

- **Introducción** 3

- **La situación de las FF.AA. y el conflicto en la historia de América del Sur** 4

- **El uso contemporáneo de las FF.AA. en tareas no tradicionales en América del Sur** 12

- **Conclusiones y perspectivas** 20

- **Referencias bibliográficas** 24



Introducción

Es regla casi generalizada que tanto en América del Sur, como en otras partes del mundo, la intervención de las FF.AA. en aspectos que no necesariamente son parte de su doctrina y, consecuentemente de su *leiv motiv*, se explica por una serie de factores que pueden ser analizados desde una perspectiva externa e interna. La externa se deriva de los diversos fenómenos que ocurren en el sistema internacional referidos, entre otros, al aumento de poder de actores no estatales ligados a tareas ilegales tales como: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, entre otros, y que en variadas ocasiones, sobrepasan al poder mismo del Estado, en cuanto a recursos y capacidades. Mientras que la perspectiva interna, alude a los medios que posee el propio Estado para combatir dichos fenómenos; de ahí, el surgimiento de los mencionados cuerpos armados orientados tanto a la generación de las mejores condiciones para el combate a dichos flagelos, como también para actuar desde una visión que trasciende la concepción de disuasión, en el uso de tal elemento en un estado pasivo.

No obstante, y basado en una argumentación lógica y suficiente, se puede afirmar que las FF.AA. no se encuentran debidamente preparadas ni en equipo, ni en doctrina ni otros aspectos para hacer frente en forma eficiente a los problemas mencionados; hecho que deriva en una desnaturalización progresiva de su estructura en calidad de cuerpo armado, así como también la consolidación de un paradigma tendiente a la utilización de los mencionados cuerpos como una herramienta más vinculada a problemas de seguridad de carácter interno, generando con ello problemas en las competencias en el mencionado campo.

En tal sentido, el objeto de estudio del presente trabajo se enfoca en la evolución paralela del entorno externo y del doméstico, de los tres países focalizados para el estudio comparativo, en el tratamiento y gestión particular de sus principales amenazas, y la relación entre ellas y el uso instrumental de las FF.AA., para el combate priorizado de las principales amenazas que haya identificado previamente cada Estado. En tal sentido, es posible evidenciar que tanto la comprensión de la problemática, y de-

rivada de ella, el uso y gestión de los aparatos de fuerza militar, varía en función de la amenaza en sí y del tratamiento que le otorgue el Estado; esto último, en conjunto con la cultura organizacional y doctrina que posea cada cuerpo armado.

Para ello es ilustrativo destacar las experiencias de países que poseen diversas posturas en torno a la problemática planteada, como son: Chile, Colombia y Perú, considerando que dentro de un esquema doctrinario, los tres países son representativos de las realidades del continente en tres tendencias claramente identificadas:

- a) Nula intervención de las Fuerzas Armadas en aspectos internos o de otro tipo de naturaleza conflictiva más allá de la tradicional (Chile);
- b) Relación casi total de las FF.AA. hacia el combate de un fenómeno altamente relacionado con las amenazas “no convencionales” (Colombia);
- c) Postura “ecléctica”, que articula la visión convencional como también aquella relacionada al combate de las amenazas “no convencionales” (Perú).

La información recopilada y analizada para la elaboración de la presente investigación da cuenta de una producción académica e investigativa regional, altamente compleja y diversa, en medio de la cual se han podido detectar algunos criterios comunes que son compartidos en la totalidad de los Estados suramericanos, pero cuyo entendimiento y aplicación variarán tanto en fondo como en forma. Es decir, si bien es cierto que la región tiene amenazas y problemas comunes, la magnitud, impacto y tratamiento es diferente, y por tanto las orientaciones del uso de las FF.AA. para la problemática en cuestión. En este punto, no solo es inminente el establecimiento de una hipótesis que refleje la orientación operativa clave de las de las FF.AA. de cada país en cuestión, sino que además, es preciso comparar dichos criterios nacionales con lo establecido en un ámbito mayor, como lo es el contexto de las orientaciones político-estratégicas que –en la materia– se han debatido en los diversos foros de la UNASUR. Siendo así, la complejidad de la problemática pasa también por considerar la escasa coordinación de políticas y elementos que pudiesen generar una respuesta común, para un eventual problema en común.



En este orden de cosas debe decirse que si que si bien en el problema del uso de las FF.AA. en roles que no necesariamente son parte de su naturaleza y misión, urge el establecimiento de instrumentos que permitan la generación de interacciones entre el punto de vista doctrinario de la fuerza en sí y la maniobra estratégica del Estado para hacer frente a los mencionados problemas en los nuevos escenarios, dependiendo de las zonas y/o áreas de operación. No obstante, esto no implica necesariamente un balance favorable en la mitigación de los impactos negativos de los citados fenómenos, sino que más vale puede desatar una plataforma de conflictos al interior de las mencionadas fuerzas, si se toma en consideración el establecimiento de nuevos roles derivados de una visión institucional, en directa relación con la característica de las amenazas y la cultura política del Estado afectado en cuestión.

La situación de las FF.AA. y el conflicto en la historia de América del Sur

En América del Sur, las FF.AA. han sido desde el inicio de los procesos emancipadores, cuerpos que han estado a la par de la creación del Estado, e incluso en la gran mayoría de los casos, por no decir en la totalidad, dichos cuerpos surgieron como verdaderas instituciones incluso antes que se consolidara el Estado como tal, y más aún la concepción de nación, que se consolidaría años más tarde. Siendo así, estos cuerpos reclaman, y con debida justificación, la construcción y evolución de los Estados actuales, toda vez que en ellos es posible encontrar tanto las “raíces” de los procesos emancipadores, así como también elementos que se vinculan a una denominada “cultura nacional”, y a partir de ello el establecimiento –desde el principio– de un fuerte componente cultural e institucional entre las estructuras que se crean con la construcción del Estado y las FF.AA. Un ejemplo de aquello es que los denominados “padres de la patria” en cada uno de los países de la región, estuvieron directamente vinculados a hechos de armas, y posteriormente tuvieron la posibilidad, algunos con más o menos fortuna, de detentar el poder político en sus manos, o en su defecto, tener la capacidad de tomar decisiones que afectarían el porvenir del país en los años consecuentes (Nunn, 2011; Child, 1979).

Todos los antecedentes mencionados no sólo permitieron, en un principio, la consolidación de un Estado con una sólida base militar, sino que establecieron cuáles debían ser, directa o indirectamente, las vinculaciones y prerrogativas obligadas de los cuerpos armados en la posterior organización del Estado; debiendo considerarse, de hecho, tanto los cambios constantes del entorno en que se desarrolla la institución política fundamental, como las necesidades crecientes de la población. En tal perspectiva, se estableció en un amplio número de países el que las FF.AA. fueran cuerpos que, si bien detentaban el poder en términos weberianos, ejercieran un poder decisional en aspectos que trascendían las funciones y prerrogativas que se conocen hoy en día; por ejemplo, la representación parlamentaria, el manejo y decisión en la obtención de recursos, y además la capacidad de ser parte de la estructura del Estado en segmentos anexos al mismo (como por ejemplo estar a cargo de la gestión y funcionamiento de determinados segmentos del mismo, tales como industrias “estratégicas”) y que no se relacionaban con su función primaria (Mani, 2011).

Este proceso ha sido objeto de conflictos y controversias entre el poder político (o mal denominando en principio “civil”) y el estamento militar, durante el transcurso de la historia de los Estados en América del Sur. Asimismo, ha derivado en la conformación de un fuerte componente emocional y práctico en torno a lo que son y/o deben ser las FF.AA. para un Estado. Respecto de este argumento, es posible delinear posiciones a partir de las cuales se explicarían, entre otros aspectos, que las intervenciones de las FF.AA. en el poder político, a través de pronunciamientos militares en contra del poder político establecido, se deben a la falta o carencia de negociación política en torno a las necesidades de estos cuerpos, o en su defecto, a la eliminación o supresión de prerrogativas de los mismos (Nunn, 2011).

Pero sin perjuicio de lo mencionado, debe recalcar-se la existencia de un elemento cultural relacionado a la vinculación y necesidad institucional de las FF.AA. en los países suramericanos, fundamentalmente derivado de los problemas de la delimitación y presencia fronteriza con otros Estados. De hecho, los conflictos bélicos sostenidos por una buena parte de los países en el siglo XIX, y en términos foca-



lizados en el siglo XX, correspondieron a criterios de mala delimitación fronteriza (Nunn, 2011). Con todo, lo importante es que gracias a dichos conflictos, en muchos países comenzaron a vislumbrarse sentimientos patrióticos, que al mismo tiempo sostenían características propias de un grupo nacional, y que los hacían diferentes a otros similares.

Siendo así, la vinculación de las FF.AA. con su sociedades es tanto amplia como profunda, en el sentido de que, fue gracias a la utilización del instrumento bélico, que los países pudieron no solamente construirse y afianzarse como tales, sino que también pudieron ser parte de un sistema que le permite disminuir y minimizar las eventuales amenazas al orden imperante, que otro Estado pudiere generar. Además, cabe recordar que en el sistema internacional del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, no se encontraba una fuente de vinculación jurídica como lo representa en la actualidad el Derecho Internacional Público, sustentado a su vez en el sistema de Naciones Unidas (Gray, 2007). Por tanto, las FF.AA. eran el instrumento que requerían y necesitaban los Estados para preservar sus fronteras, sino que también para disuadir cualquier intento de modificación de ellas.

Del planteamiento anterior, se puede establecer que los conflictos entre los Estados de la región tienen una doble conceptualización. En primer lugar, los primeros enfrentamientos en los que se vieron involucradas las FF.AA. como grupo debidamente institucionalizado, se encuentran dentro del contexto de formación y consolidación de la estructura estatal; es decir, la definición, o en su defecto creación, de límites fronterizos entre los Estados, como una forma de separar y definir los intereses de ellos en determinadas zonas. Mientras que en segundo lugar, es posible evidenciar que los conflictos posteriores respondieron a una lógica de supremacía territorial, pero que no necesariamente era representada por el valor del territorio *per se*, sino que también se vieron involucrados elementos como el orgullo nacional, la influencia que podía tener un país por sobre determinados aspectos que pudieren ponderarse como amenazas directas e indirectas, la relación directa del poder nacional en la zona, o en su defecto la proyección y valor económico subyacente del elemento en disputa. Por ende, si bien siempre se tenía en consideración el aspecto clásico del uso de los

componentes armados para los Estados, los conflictos fueron evolucionando, no solamente en el plano del uso de nuevas armas y tecnologías para hacer la guerra, sino que también en el fondo político del mismo; es decir, tanto en su concepción como en su consecución y posterior conclusión.

La Guerra Fría supuso un cambio relativo en la concepción de los intereses nacionales y de las relaciones de poder en la región suramericana, toda vez que la concepción además de ostentar un componente psicosocial a manera de un “potencial adversario de orden histórico”, se le agregó un fuerte elemento ideológico. Por ende, la concepción de países que eran más cercanos a una de las dos órbitas dominantes en aquel período de la historia, suponía un peligro a la seguridad nacional, en un sentido tanto convencional, como en aquel que Liddell Hart denominaba la “aproximación indirecta”. Siendo así, las vinculaciones y percepciones de un potencial o histórico “aliado”, de un momento a otro se convertía en un potencial “enemigo”, o viceversa, a la luz de los acontecimientos políticos de orden interno que ocurrían (Bartholomees, 2012).

Otro elemento que debe destacarse en la evolución de las FF.AA., sus eventuales amenazas y las vinculaciones con el poder político imperante en un momento dado de la historia —y siempre relacionado con el período de la Guerra Fría—, es el hecho de que una buena parte de las FF.AA. de la región fueron establecidas como los instrumentos para el sostenimiento de una cierta “institucionalidad” frente a un “adversario” con características internas e ideológicas. Lo anterior, sumado a una débil representación y entendimiento cultural del sentido de la democracia, fue lo que abalizó a una buena parte de actores políticos, el involucramiento de las FF.AA. en acciones políticas, particularmente ante situaciones de polarización política y social. En este plano, no solamente quedan de manifiesto los elementos que, de alguna u otra forma, sustentaron dichas intervenciones, sino que también dieron paso para construir y reflejar la situación en lo que respecta a la relación entre el poder político y los militares para los años venideros (Nunn, 2011).

De hecho, no solamente que se establece una vinculación diferente entre el poder político y aquellas



instituciones que detentan el monopolio de la fuerza, sino que también, al estar éstas últimas en una situación monopólica del poder, también se afecta la política exterior e imagen internacional del país. Uno de los aspectos más relevantes en el período de la Guerra Fría en la región, fue la existencia de gobiernos militares que establecieron vínculos con otros gobiernos desde una lógica ideológica y del tipo: amigo/enemigo. Lo anterior no significa que en los tiempos actuales se establezca un parámetro diametralmente diferente, pero la ponderación que se daba en esos tiempos estaba influenciada en la mayoría de casos, por los preceptos ideológicos de entonces, y al mismo tiempo que se maximizaban o minimizaban los vínculos únicamente bajo el argumento de que se extraían de aquellos parámetros. Lo anterior dio paso para que en reiteradas ocasiones, los militares privilegiaran la vinculación con sus pares en el poder, dejando en un segundo plano la conexión con civiles (Pion-Berlín, 2009).

Dicho panorama se modificó sustancialmente con el advenimiento de gobiernos de corte democrático en América del Sur, fundamentalmente a fines de la década del 80. Con ello, no sólo que se comenzaron a adoptar mecanismos que determinaban una vinculación diferente entre el poder político-civil y el segmento militar, sino que también influyeron a la hora de establecer las funciones a partir de las cuales las FF.AA. debían orientar sus diversas líneas de acción. En función de aquello, se establece en la gran mayoría de países la necesidad de que tales vínculos queden claros como parte de la organización y estructuración del Estado y, además, que sean institucionalizados e imbuidos culturalmente por los diversos actores en el proceso. Con ello, además de generarse un nuevo proceso en las relaciones político/civiles y militares, se visualizan nuevos lineamientos sobre la función, y por ende formación, de los cuerpos armados, considerando tanto el entorno interno como externo (Pion-Berlín, 2010; Bruneau, Boraz y Matei, 2008).

En base a lo analizado, se pueden situar profundas diferencias entre los países que son parte de América del Sur. Por ejemplo, en aquellos casos donde existió una elevada y sistemática violación a los Derechos Humanos, las FF.AA. fueron separadas del quehacer político, incluso de aquellas áreas en las que les vin-

culan directamente (como en la formulación de la Política de Defensa), incluyendo en tal sentido también un esquema diferente de orientación doctrinaria e institucional, tornándolas en un componente netamente complementario a la institucionalidad del Estado. En otras realidades, las FF.AA. continuaron manteniendo sus prerrogativas dentro del aparato y funcionamiento institucional del Estado, reafirmando con ello no solamente sus tareas como entes que poseen el monopolio legítimo de la fuerza, sino además considerando las nuevas dinámicas de la realidad interna y externa del Estado. De allí que las FF.AA. de la región experimentaron diversos procesos que bien pueden dividirse en reafirmación o aislamiento dentro de la institucionalidad Estatal.

Con todo, vale señalar una perspectiva diferente, si se analiza la inserción de los componentes armados dentro de la institucionalidad del Estado. Desde una visión doctrinaria, las FF.AA. están en principio destinadas al combate de las amenazas de carácter “convencional”, es decir, dentro del esquema de los actores del sistema internacional, algo que no va más allá de los Estados-Nación. Con todo, como resultado de determinados procesos políticos gestados en gran parte de América Latina durante el siglo XX, muchos grupos que eran abiertos opositores al orden político y social imperante, establecieron como método la lucha armada como instrumento para obtener sus objetivos; dichos actores en un principio, ostentaban un fuerte componente ideológico y, de alguna manera, representaban el sentir de una parte de la población. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y Sendero Luminoso en Perú, como casos representativos cuyo accionar registra consecuencias hasta la actualidad.

Cabe señalar que tales grupos, al emprender la lucha armada, rivalizaron con el Estado y al mismo tiempo le arrebataron –nuevamente desde la perspectiva weberiana– el monopolio de las armas, debido a que en su itinerario se encontraba la utilización de las armas en el logro de su planificación. Por tal motivo, el Estado consideró la opción del empleo de medios armados, de características regulares, en el combate de tales actores no estatales, los cuales en la medida que evolucionaba el conflicto, iban construyendo una cierta “legitimidad” y alcance dentro del territorio, que determinaba que la presencia es-



tatal, o en su defecto de alguna de sus instituciones representativas, fuera tanto nula como cuestionada. Consecuentemente, muchos de los cuerpos armados, además de sostener una hipótesis de conflicto de características “convencionales”, desarrollaron su doctrina primordial basados en el combate irregular, toda vez que se encontraban dentro del espacio del Estado mismo.

Desde esta óptica, también es vital establecer uno de los aspectos claves a la hora de entender, tanto la utilización de los medios para poder reducir el grado de incertidumbre frente a las amenazas, como también las características de ellos, los cuales desde un plano eminentemente teórico, debieran ser lógica consecuencia de una apreciación estratégica global, donde se vinculen elementos y aspectos relacionados con el nivel político y estratégico (Rojas, 2008). Todo ello se vincula directamente al proceso de toma de decisión política, y acorde con determinados autores (Levy y Thompson, 2010), existe un impacto no menor en la percepción de amenaza sobre los Estados colindantes, o en su defecto, con los que se posee una hipótesis de conflicto bélico, sin perjuicio del grado de ponderación de ella. En este sentido, la compra de material bélico y/o de los medios necesarios que se establecen en las políticas y estrategias de Defensa de los países Suramericanos, pasan necesariamente por:

1. un diagnóstico configurado en torno a las principales amenazas y que radica principalmente en la perspectiva y análisis derivados del nivel estratégico;
2. una vertiente de carácter político, a partir de la cual se evalúe el grado de necesidad en torno al proyecto político propuesto.

Siendo así, las consideraciones en la compra de material bélico están determinadas por el alineamiento entre la visión del nivel político y estratégico, que de todos modos derivará en una influencia de uno por sobre lo otro, a la hora de la toma de decisión, lo cual se considera como uno de los aspectos más relevantes a la hora de analizar el grado de tendencias y vinculaciones en las relaciones civiles-militares (Mani, 2011; Pion-Berlín, 2006; García, 2004).

La adquisición de material bélico, por ende, obedecería a un criterio político orientado a la búsqueda de aunar los elementos técnicos específicos, sugeridos por el nivel estratégico. Con todo, uno de los aspectos claves por ser considerados tiene que ver con las potenciales consecuencias –de fondo y forma– derivadas de tales adquisiciones en los ambientes vecinal y regional. La expresión “carrera armamentista” es uno de los factores, que a menudo, se posiciona dentro del ambiente regional, cuando algún país establece un plan de compras de material bélico. No obstante, cuando aquello ocurre, es necesario tomar en cuenta un sinnúmero de elementos y factores claves que deben ser ponderados a la hora de establecer un adecuado diagnóstico de la situación.

En primer lugar, y a diferencia de los gobiernos de características militares que prevalecieron en la región durante el período de la Guerra Fría, América del Sur ha implementado diversas medidas para promocionar y proteger a aquellos gobiernos de corte democrático, fortaleciendo con ello el diálogo y la cooperación entre ellos a través de los mecanismos que propugna el sistema mencionado. En segundo lugar, se da pie para que las eventuales hipótesis de conflicto disminuyan, a raíz de la denominada teoría de la “paz democrática”, sobre la cual se establece que las democracias no van a la guerra entre ellas, pero si pueden ser altamente participes en un conflicto bélico donde esté presente algún país en que no impere dicha forma de gobierno (Morgan, 2010); y en tercer lugar, al existir en la gran mayoría de los países de la región sistemas democráticos, debe considerarse que la transparencia en las actividades que realiza el gobierno de turno es uno de los aspectos a ponderar cuando se establecen elementos que propenden al aumento o disminución de la amenaza, en el sentido de que cuando se está en presencia de aspectos en el nivel estratégico, son justamente las apreciaciones en torno a las acciones que establezca un potencial adversario (dentro de una perspectiva convencional del conflicto) las que generen un diagnóstico en torno a sus intenciones, y por ende al propósito que pueda poseer el material adquirido por un Estado (Levy y Thompson, 2010).

Los elementos en cuestión, no solamente configuran un escenario diferente del que existía en los paí-



ses suramericanos durante la Guerra Fría, sino que además establecen criterios a partir de los cuales los diferentes Estados de la región pueden generar mecanismos para construir bases institucionales como garantía de la promoción y generación de confianzas mutuas, además de permitir el establecimiento de medidas que promuevan la integración entre ellos, con lo cual se disminuye de manera importante la probabilidad de que exista un conflicto armado entre los mismos. Por tal motivo es que la región haya sido declarada en múltiples oportunidades y por varios organismos como una “zona de paz” (Battaglino, 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, las compras y adquisiciones de material bélico en la región, pese a que ha sido anunciada oficialmente, por parte de varios países suramericanos, como líneas de acción que se insertan dentro de un plan de modernización de la fuerza, la cual posee en forma efectiva una vida útil determinada; los niveles de gasto, así como también la modernización y adquisición de elementos tecnológicos de última generación, han puesto en evidencia que, de acuerdo a algunos enfoques teóricos, las adquisiciones pueden representar un serio peligro en la percepción de amenaza de determinados países (Sheehan, 2010). Aquello quedaría de alguna forma respaldado porque, pese a las declaraciones en torno a que la región es una zona de paz, persisten focos de conflicto interestatal en América del Sur; en suma, si bien los principales actores involucrados han insistido de que la forma ideal de resolver las diferencias y controversias debe ser dentro de un arreglo de carácter pacífico, aquello también da la opción para albergar una hipótesis de conflicto armado en la región, aunque por los medios y características de los actores, aquello solamente sería de características limitadas y con empleo reducido de los medios que se poseen (Emmerich, 2008).

Otro punto que es preciso destacar a manera de eventuales hipótesis de conflictos armados interestatales, es la intromisión, sea directa o indirecta, de terceros actores en la realidad suramericana, y que de alguna manera influyen en la realidad político-ideológica de los países de la región. En este sentido, es posible evidenciar la existencia de determinados gobiernos con una marcada tendencia a la no intervención en las diferentes vertientes que esta se

pueda manifestar, ya sea a través del comercio, o en su defecto, por vinculaciones de carácter político. Siendo así, la percepción de amenaza no se origina precisamente por problemas de carácter histórico, sino por la adopción de un determinado modelo de desarrollo, que establezca –de acuerdo netamente a un cálculo cognoscitivo en los tomadores de decisiones–, el que pueda convertirse en una plataforma o núcleo de intervención de terceros actores en la realidad de la política regional (Agnew, 2005).

No obstante, y aún cuando existen diversos focos sobre los cuales es posible establecer hipótesis de conflicto bélico reales y probables, la realidad de la región en materia de seguridad y Defensa, se encuentra determinada por una mínima probabilidad de ocurrencia de un conflicto armado convencional, debido principalmente al respeto que se guarda hacia el sistema de Derecho Internacional entre los Estados, que promueve la solución pacífica de las potenciales controversias. En este contexto, y como consecuencia de los elementos y factores mencionados anteriormente, se puede afirmar que la actuación de las FF.AA. en conflictos de características convencionales, es decir entre Estados y FF.AA. regulares, ha disminuido de manera significativa en la región, estableciéndose así un nuevo panorama sobre el cual los aparatos de fuerza militar deben hallar no solamente la debida justificación a su posicionamiento institucional, sino establecer una concordancia con la orientación político-estratégica del Estado y su conducción (García, 2004).

Tanto la estructuración política en la región, como la existencia y nueva configuración de dinámicas y racionalidades en torno a las tendencias de amenazas y riesgos para los Estados, han establecido un nuevo componente para el uso de las FF.AA. De hecho, es posible establecer una tendencia en América del Sur –acotada desde principios del nuevo siglo– respecto de la utilización de las FF.AA. en tareas que no tiene relación directa con su doctrina y formación. Estas “tareas” se relacionan principalmente con las denominadas “nuevas amenazas”, “amenazas emergentes”, o amenazas “no convencionales”, dentro de las cuales, las primordiales son aquellas funciones ligadas al combate al narcotráfico y sus asociados. Pero también es posible atisbar la utilización de las FF.AA. en casos en que las fuerzas que proveen se-



guridad interna, se ven sobrepasadas en sus tareas de proveer seguridad a la ciudadanía (Benítez, 2013).

Adicionalmente, uno de los elementos claves para entender el grado de intromisión de fuerzas militares en tareas que, en un primer momento son ajenas a la doctrina y a la formación que han recibido durante muchos años, es el cambio en el contexto mundial. Si bien este es uno de los argumentos más citados y, por ende redundantes, en el debate teórico, no implica que sea un punto gravitante para gran parte de los Estados del mundo, principalmente en aquellos que de una u otra forma, se encontraban inmersos en la lógica conflictiva bipolar originada en la post Segunda Guerra Mundial, y las FF.AA. no escapan de aquel panorama. En efecto, si bien es cierto que las FF.AA. definen sus amenazas en torno a una serie de factores y variables, también es cierto que existe un elemento clave al respecto, y es el establecimiento de una eventual hipótesis de conflicto, considerando en primer lugar el criterio que estime pertinente el poder político imperante.

En otras palabras, si bien es cierto que las FF.AA. se mueven desde una orientación multidimensional de pensamiento en los diferentes niveles de la planificación (político-estratégico-operativo-táctico) en caso de cualquier conflicto que implique una movilización, ya sea total o parcial, no es menos cierto, y citando a Carl von Clausewitz, finalmente el sector político es el que decide y dicta los lineamientos de las líneas de acción; en otras palabras, en caso de conflicto, el estamento militar se constituye en un verdadero instrumento al servicio del poder político, estableciendo con ello las bases de lo que actualmente puede entenderse como la supremacía del poder político en lo referente a las relaciones civiles-militares (Bartholomees, 2012; Pion-Berlin, 2009; Brunneau, 2005).

Asimismo, en relación directa con lo mencionado, cabe señalar que el fin de la Guerra Fría fue un fenómeno que no solamente modificó muchas de las hipótesis de conflicto desarrolladas por las FF.AA., especialmente en el caso de América del Sur, sino que también cambió el entorno en el cual se desenvolvía el Estado. En términos generales, comenzó a configurarse para los Estados la noción de que la existencia de un poder militar fuerte en aspectos absolutos e

inmersos en la lógica de la Guerra Fría, no necesariamente era sinónimo de influencia y autoridad en el entorno regional. Lo que es peor, tampoco comenzaba a ser sinónimo de seguridad, debido a la mutación de los conflictos y la incapacidad del Estado para responder a dichos fenómenos, en el cual el enemigo tenía características difusas, su centro de gravedad no era claro, y tal vez lo más importante, no respondía a los cánones y códigos clásicos de lo que podría entenderse como un enfrentamiento entre dos fuerzas regulares, como puede ser efectivamente dos ejércitos estatales (Buzan y Hansen, 2009).

Con todo lo mencionado, cabe señalar que si bien en la región suramericana la lógica ideológica propia de la Guerra Fría estuvo presente en todos los Estados, en la mencionada región del mundo las FF.AA. tuvieron un rol fundamental, en el sentido de que hicieron eco a la problemática ideológica planteada, y establecieron su posición frente a un bando u otro, dependiendo principalmente tanto del contexto propio de cada Estado, como también de la eventual influencia que haya recibido al interior de su doctrina. Un ejemplo de aquello es la labor asignada a la Escuela de las Américas, y la difusión de la doctrina de la Seguridad Nacional (Leal, 2003.). Por tanto, a principios de la década de los 90, el esquema conceptual y doctrinario de la gran mayoría de las FF.AA. en el subcontinente, se insertaba aún dentro del comportamiento que tenían que tener los Estados inmersos en el conflicto bipolar. Sin perjuicio de lo anterior, ya a comienzos de la década de los 80, era posible evidenciar que las doctrinas de seguridad, a nivel mundial, estaban transitando hacia un cambio, principalmente por el aumento exponencial del uso de la tecnología en el sistema de vida de las personas y derivado de ello las múltiples necesidades determinadas por los nuevos estilos de vida.

Al respecto, la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría fue solamente el detonante para que todos aquellos conflictos que determinaban una especie de supervigilancia de las superpotencias de aquellos momentos, se desvelaran en su magnitud y complejidad (Fukuyama, 2004; Huntington, 1997). Y muchos de aquellos elementos generadores de conflicto no provenían de las fuentes tradicionales, e incluso sobrepasaban las expectativas geográficas y territoriales en lo atinente a sus consecuen-



cias. Por tanto, el conflicto podía incluso provenir del mismo Estado, momento en el cual la posición de las fronteras políticas e internacionales no se consideraban elementos absolutos ni inexpugnables, dado el funcionamiento del sistema internacional. Con ello, la aparición de grupos que no respondían a aquella lógica, y que incluso poseían más poder y medios que los mismos Estados, representaban una amenaza más plausible que aquellas percepciones de corte convencional (Griffiths, 2007).

En este contexto, el sistema internacional, y aquellas instituciones que eran las más representativas de él, como por ejemplo la Organización de Naciones Unidas, en consonancia con un serie de investigaciones que surgieron post fin del orden bipolar, comenzaron a establecer nuevos esquemas cognoscitivos orientados a una mejor comprensión de la problemática de la seguridad de la sociedad, en la cual una de las superpotencias dominantes de los últimos 40 años ya no existía, ni siquiera como una institución política fundamental. En este sentido, la concepción de un nuevo enfoque en materia de seguridad, no solamente podría cubrir un vacío teórico y conceptual de base, sino que además permitía establecer un criterio cognoscitivo orientado a la comprensión cabal de que la seguridad en sí, implicaba múltiples objetos de estudio, muchos de los cuales trascendían una comprensión estado-céntrica.

Al respecto, es preciso indicar que los aspectos claves de discusión, fundamentalmente en el campo de las Relaciones Internacionales, comenzaron a transitar desde una situación planteada como inamovible, a una en la que los elementos sustanciales se habían modificado (Held y McGrew, 2003). En este sentido, es posible explicar el advenimiento teórico-conceptual e institucional de la Seguridad Humana, como una categoría que permitía explicar la dinámica de los diversos fenómenos en el mundo y sus derivadas consecuencias multidimensionales, y que al mismo tiempo, generaban un impacto a veces mucho mayor del esperado en una situación de conflicto convencional. Sin embargo, su tratamiento, enfoque, discusión, y principalmente su vinculación con los fenómenos que están ocurriendo en el mundo, aún siguen siendo temas por tratar, fundamentalmente en el plano académico (Buzan y Hansen, 2009; Paris, 2001).

El establecimiento del concepto antes aludido en el espectro institucional, de hecho fue un reconocimiento del cambio de paradigma que se estaba viviendo en el mundo. Pero aquello no necesariamente es un reflejo de las realidades que afectaron a los países de América Latina, principalmente porque el origen de la conceptualización e institucionalización provenían de países diferentes en lo cultural y político, de la mencionada zona geopolítica del planeta (Hepple, 2004). No obstante, es vital analizar que tal concepción de seguridad era, en definitiva, un elemento por considerar de parte de los Estados, debido a que los principales factores que establecían las agendas de seguridad, no podían resolver algunos de los problemas que se presentaban con mayores consecuencias negativas para la población. En definitiva, la conceptualización de nuevos fenómenos que afectan la seguridad de la persona, no solamente fue un acertado acercamiento a la realidad, sino que además estableció un diagnóstico sobre el objeto a proteger, y consideró las debilidades del Estado para hacer frente a determinados fenómenos (Buzan y Hansen, 2009).

Aquella concepción de la seguridad, si bien fue explicitada y acogida por una buena parte de los gobiernos de la región suramericana, lo cierto es que el esquema doctrinario de un gran número de países, continuaba estableciendo como principal amenaza, cierto tipo de fenómenos que involucraban la utilización del segmento armado, desde un punto de vista convencional. Pero fue efectivamente a raíz de diversos fenómenos de alcance y consecuencias mundiales, que la región comenzó a evidenciar tanto la necesidad de otorgar un enfoque diferente de seguridad, que se adaptara a las formas contemporáneas del conflicto, como de integrar localmente las nuevas concepciones de seguridad que se estaban discutiendo en buena parte de los países del mundo. Es así que, en el año 2003, se aprobó la Declaración de Seguridad de las Américas, a través de la gestión de la Organización de Estados Americanos (OEA), a partir de la cual los países del hemisferio reconocían la existencia de fenómenos que trascendían el poder de un Estado, en particular para enfrentarlos y, al mismo tiempo, establecía elementos que enunciaba la necesidad de poseer un enfoque multidimensional de la seguridad, a la hora de hacer frente a las amenazas no convencionales (Stein, 2009).



Derivado del anterior proceso, y sin perjuicio de que las declaraciones de la OEA no posean un elemento coercitivo que imponga a los Estados su cumplimiento tácito, a partir tanto de dicha declaración, sumada a determinados acontecimientos previos a ella, se estableció en la región en general, y en los diferentes países en particular, que efectivamente había que generar una respuesta, tanto conjunta como individual, para disminuir el impacto negativo de las “nuevas amenazas”, debido a que la realidad superaba con creces los aspectos convencionales en el momento de delimitar y analizar el origen de los conflictos en la región. Es decir, si bien aún habían países que establecían como una de las principales amenazas para su futuro desarrollo, un conflicto de características convencionales, lo cierto es que las agendas de seguridad de la región comenzaron a plasmar la utilización de otros medios para atenuar las “nuevas” problemáticas, dentro de las cuales estaba el uso de los instrumentos militares.

El punto de vista liberal, sumado a la consideración de los medios que poseen los Estados de la región, permiten explicar y analizar el traspaso progresivo de aquellas fuerzas militares a tareas que no necesariamente se insertan dentro de su estructura cultural y doctrinaria. Con ello, es posible establecer un vínculo entre un componente del Estado que –en su defecto y de acuerdo al panorama mencionado– que no marca una elevada priorización hacia un potencial uso en conflicto bélico de carácter convencional y por ende, operando y justificando su funcionamiento, tanto para el mantenimiento de la integridad territorial, (el funcionamiento y mantenimiento operativo de sus funciones para establecer canales adecuados de disuasión y cooperación), así como también para el establecimiento de mecanismos y vínculos que propenden al desarrollo del país en alguna área determinada, de acuerdo a lo que establezca el poder político.

Al respecto, si se posee una capacidad pasiva en la utilización de la fuerza, resultaría adecuado emplearla en otros campos donde se requiera de aquella experiencia. Pero dicho punto de vista no puede ser entendido en su totalidad, si no se cuenta con un adecuado diagnóstico de los medios que posee el poder político, o el país en su defecto, para combatir los ya mencionados flagelos de carácter no con-

vencional. De este modo, si efectivamente hubo un desborde de las amenazas por sobre los medios y capacidades del país para hacerles frente, es inminente un replanteamiento estratégico en torno al origen y a los propios fundamentos del conflicto, y a los medios necesarios por emplear. Por consiguiente, siendo un cuerpo constitutivo del Estado, las FF.AA. estarían –en un primer y somero análisis– aptas para combatir aquellas amenazas.

Urge asimismo considerar, en el esquema del establecimiento de aquellas tareas de orden no tradicional para las FF.AA., que no solamente se responde a un tema de orden político, sino que también a las realidades y cultura de la sociedad objetivo. En este sentido, si bien es cierto que en muchos países el principal flagelo en la sociedad son todos aquellos elementos asociados al tráfico de drogas, también es cierto que en la actualidad en Suramérica, los elementos asociados a la utilización de medios militares en tareas de seguridad interna, también van de la mano con la realidad del país, las influencias externas, así como también la significancia de utilizar los medios disponibles, en un estado pasivo, en un fenómeno con alta significancia para la sociedad. Y es en este plano donde es posible vincular elementos de carácter histórico y cultural, que muchas veces van más allá de la realidad coyuntural que viven los Estados (Palma, 2007).

De hecho es posible diferenciar las realidades de cada uno de los países de la región, desde un punto de vista tanto del objeto mismo del fenómeno y su tratamiento, como de la cultura a la cual se está aplicando, tomando este último aspecto desde una perspectiva principalmente histórica. La gran mayoría de los países en América Central y el Caribe, y siempre en un sentido amplio, ocupan sus FF.AA. en tareas de seguridad interna, debido a que los elementos encargados de ofrecer protección a la ciudadanía frente al narcotráfico y actividades ilícitas conexas se han visto rebasadas, tanto en medios como en áreas de acción. En México, si bien se percibe un fenómeno similar, los aspectos nocivos que han permeado a las fuerzas de orden en su nivel local, ha llevado a la utilización de las fuerzas militares; sin embargo, el hecho de que el fenómeno se haya irradiado también en dichas fuerzas, ha obligado a la conformación de un nuevo cuerpo armado. Pero si se traslada dicha situación a la realidad de los países



de la región suramericana, es evidente que no todos comparten las mismas amenazas, o en su defecto, si las comparten, la intensidad, vinculación, y características son diversas para plantear un escenario regional estratégico común y, consecuentemente, diseñar una solución conjunta. Por consiguiente, no solamente se requiere de un estudio por caso y realidades, sino que a la par establecer parámetros similares en diversas áreas, a fin de proyectar soluciones concretas a la problemática en cuestión.

En este punto, no es discutible la existencia de una marcada inclinación al uso de las FF.AA. en misiones y tareas que responden en mayor medida a las amenazas que no son de carácter convencional en América del Sur.

El uso contemporáneo de las FF.AA. en tareas no tradicionales en América del Sur

En América del Sur se perciben diversas dinámicas en el uso de las Fuerzas Armadas en tareas no tradicionales, las que si bien se encuentran alineadas a la tendencia regional, evidencian diferencias sustanciales. Por ejemplo, en países como Colombia y Perú, el conflicto ha degenerado de uno de índole político-ideológico al de protección de actividades ilícitas; mientras que en Brasil –si bien se encuentra ligado a lo anterior– una de las principales fuentes de conflicto tiene que ver con la ocupación de determinadas áreas del territorio por actores que se reservan el monopolio de la fuerza. En los casos de Chile y Ecuador, existe clara conciencia de que ser colindantes con países claves en los circuitos mundiales de la producción de cocaína, afecta sus niveles de seguridad; pero el tratamiento y fundamento es disímil. Chile no apuesta abiertamente por el uso de FF.AA. al combate al narcotráfico, pero sí de apoyo a la población en caso de catástrofes naturales; mientras que Ecuador ha ampliado las misiones subsidiarias tradicionales de las FF.AA. dentro del contexto de la Seguridad Integral, orientadas principalmente a complementar tareas de seguridad interna, responsabilidad principal de los cuerpos policiales. Así también, en países como Argentina y Bolivia, las FF.AA. han prestado sus medios y conocimiento al enfrentamiento de las actividades

ilícitas que el poder político ha diagnosticado como amenazas a la seguridad. Mientras que países como Uruguay, han establecido un uso funcional de sus componentes armados a la política exterior, aunque en la actualidad se proyecta vincularlas a materias totalmente nuevas¹. En definitiva, es posible encontrar un espectro amplio referido a las distintas dinámicas de los países suramericanos y, además, la diferente apreciación de las “nuevas amenazas”, en relación directa a las características propias de cada realidad nacional. Pero en la gran mayoría de ellos, es posible observar una tendencia que indica que el uso de las FF.AA. en misiones convencionales, ha decantado hacia un uso en otras funciones, que dada la coyuntura interna y externa, provocan un mayor daño a los países.

Con todo, aquello es una visión que podría estar teñida de reduccionismo y absolutismo, toda vez que –incluso– en tiempos de paz, las FF.AA. de los países de la región han orientado sus líneas operativas maestras a propender el desarrollo de la sociedad, enfocadas en diversos sentidos. Por ejemplo, es común en las FF.AA. de la gran mayoría de los países –hecho que es sostenido en buena medida por el ordenamiento jurídico de ellos–, que los cuerpos armados mencionados cooperen en el desarrollo, o en su defecto, cuando la ley lo permita, bajo un estado de catástrofe o calamidad pública. En el primer caso, el desarrollo se produce por diversas actividades, y pueden ser consecuencia directa o indirecta de las acciones cotidianas de las FF.AA. Siendo así, el Servicio Militar debiera ser percibido no sólo como una forma de preparación del contingente frente a un conflicto convencional, sino como una manera de capacitar y formar a un segmento de la población en diferentes actividades u oficios, para que puedan prestar un mejor servicio a la sociedad.

Así también las FF.AA., al ser una parte constitutiva del aparato estatal, son un componente no menor para afianzar la generación de proyectos de conexión o mejora de las comunicaciones entre diversos puntos del territorio nacional. Esto último

¹ Véase al respecto “Militares uruguayos custodiarán cultivos de marihuana”, *América Economía* [en línea] Disponible en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/militares-uruguayos-custodiaran-cultivos-de-marihuana>



es una realidad, principalmente en aquellas zonas que, por consecuencia de su condición geográfica, se encuentran apartadas del territorio, o en su defecto, su poblamiento y desplazamiento hacia ella es de una complejidad tal que rebasa los medios propios, haciéndose necesario otra forma de apoyo. Y finalmente, otro punto destacable es que las FF.AA. pueden generar desarrollo desde un punto de vista local; lo cual puede generar como consecuencia un desarrollo en zonas aisladas. En este sentido, una de las principales formas de presencia del poder del Estado en dicho territorio lo componen las FF.AA., al mismo tiempo que es un componente que puede dinamizar las actividades productivas y de desarrollo de esa zona. No obstante, la comprensión de dicha realidad responde tanto a un criterio circunstancial, como al mismo tiempo local, que no implica por razones obvias, un cambio drástico en la forma de operar, comprender y ejecutar la doctrina imperante, a diferencia de una modificación en la forma de comprender y analizar un nuevo diagnóstico de amenaza.

En base a lo mencionado, es posible dividir la realidad suramericana en tres grandes grupos:

- a) aquellos países que consideran que las amenazas no convencionales son un elemento para reflexionar dentro de sus líneas operativas, pero que en su realidad presente, no presentan indicios que orienten una modificación mayor y sustancial de su doctrina, ni tampoco evidencian una intención parte del poder político, hacia tareas que van más allá de su misión tradicional;
- b) aquellos países que de alguna forma vinculan en forma mixta el uso tradicional de sus FF.AA. en tareas convencionales y no convencionales;
- c) ya aquellos que emplean sus FF.AA. en aspectos netamente internos, presionados tanto por la realidad política como por su situación coyuntural actual.

De tal suerte que, las tres realidades podrían evaluarse como dos puntos de vista de carácter casi absoluto, en contraste de un tercero que resulta una mixtura de los anteriores. Son ejemplos de los casos mencionados son las experiencias de países como Chile, Perú y Colombia, en directa relación al orden mencionado al inicio del presente párrafo.

El caso de Chile: política y cultura estratégica

Hacer referencia a Chile como un modelo en el cual las FF.AA. se encuentran separadas del accionar y las decisiones políticas en materia de Defensa y seguridad, implica considerar una respuesta ambivalente, si se considera tanto su historia reciente de relacionamiento entre el nivel político y los militares, así como los cambios derivados del nuevo siglo. Como bien se conoce, las FF.AA. de Chile poseen un tipo particular de relación con el nivel político, como consecuencia del Gobierno Militar que se instauró en dicho país desde 1973 hasta 1989. No obstante, la principal figura del mencionado régimen, el General Augusto Pinochet Ugarte, continuó siendo la cabeza del Ejército de Chile hasta el año 1998, hecho que impidió la generación de cambios de orden estructural en el ámbito de la Defensa. Dicho tema puede bien entenderse como una suerte de “enclaves” derivados de la experiencia del anterior gobierno (Siavelis, 2009). Por ello, los cambios reales en materia de relaciones entre el nivel político y el estratégico, se consolidaron en el nuevo siglo, sin perjuicio de que ya en la década de los 90 se establecieron las bases para lograrlos. Uno de dichos elementos fue la necesidad de incorporar al segmento estratégico en el nivel de asesoría en temas tanto técnicos, como en todos aquellos relativos que afectarían, de una u otra forma a las FF.AA. La generación y elaboración de los Libros de la Defensa, es un ejemplo claro de cómo los niveles político y estratégico han cooperado conjuntamente en un claro objetivo (Fuentes, 2009).

No obstante, al entorno y contexto promisorios —en un inicio— para la generación de eventuales cambios en la forma de operación de las FF.AA., Chile y en particular su nivel estratégico, se continuaron detectando focos de conflicto interestatal, sin perjuicio de que oficialmente se mencionara lo contrario. El recurrente hecho de que países limítrofes reclamen territorio de aquel país, ubica al nivel político y estratégico en la necesidad de considerar aquella eventual amenaza como potencial detonante de un conflicto armado. Frente a eso, los medios necesarios para enfrentar aquella amenaza son de características convencionales; por ende, Chile, desde fines



de los noventa, comenzó un plan de adquisiciones de material bélico convencional, direccionado tanto a repotenciar sus medios, como paralelamente hacia la creación de nuevas capacidades operativas, con el fin de establecer una postura disuasiva frente a una amenaza de corte convencional.

En adición, conviene destacar que la doctrina de las FF.AA. se ha mantenido relativamente estable y similar durante el período de gobiernos democráticos, en el sentido de que la cultura de las FF.AA. legitima la no intromisión en temas políticos, a la par que genera las condiciones necesarias para que la oficialidad sea altamente profesional en su quehacer y funciones. Vale señalar que tal vez los principales cambios doctrinarios evidenciados en torno a las FF.AA., tienen que ver con la necesidad de optimizar los medios que se poseen para actuar en la lógica eficiente-eficaz frente a una amenaza convencional, y la profesionalización de los oficiales en materias propias de las Ciencias Militares, factor que ha determinado, por un lado, una mayor vinculación entre FF.AA. y sociedad, y por otro, constituirse en parte activa en el proceso de asesoramiento del nivel político, lo cual se explica con oficiales con grados académicos de Doctor, y algunos graduados de las mejores universidades del mundo.

No obstante, y derivado tanto de causas internas como externas, desde fines de la década del 2000, Chile ha venido evaluando desde el más alto nivel, el uso de su componente militar, en tareas que responderían principalmente a aspectos de policía y seguridad interna. La causa interna viene dada por el hecho de que el país comenzó a experimentar procesos que van ligados al perfeccionamiento del sistema democrático, y por ende una apertura a la discusión en temáticas que antes encontraban trabas culturales complejas. Al respecto, no sólo que se generó un debate académico en torno al involucramiento de las FF.AA. en determinadas materias – que respondían a tareas específicas de seguridad interna–, sino que al mismo tiempo se estableció una diferenciación conceptual e institucional de lo que se entiende por seguridad y por Defensa. Uno de los principales ejemplos constituye el establecimiento de un Ministerio de Seguridad Pública, sacando con ello a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de la supervigilancia y control por parte del

Ministerio de Defensa, a comienzos de la década del 2010.²

La causa externa proviene de dos vertientes complementarias. Si bien es cierto que en su esfera interna el país estableció la diferenciación entre seguridad y Defensa, no es menos cierto que el nivel político reconoció que la visión de la seguridad posee una complejidad manifiesta, que debe ser tratada y abordada con la amplitud adecuada, fundamentalmente en los ámbitos de reflexionar, discutir y posicionarse en foros internacionales, por un lado, mientras que otro, considerando el eventual establecimiento de una política pública ligada a la temática. La otra vertiente es la situación vivida en el contexto vecinal, debido a la enorme cantidad de producción de drogas, y que potencialmente puede utilizar al país como plataforma de exportación a otros mercados, o en su defecto, establecer vinculaciones directas con la realidad nacional.

La discusión de la necesidad de una intervención sostenida de las FF.AA. en aspectos internos, fue reforzada por dos factores. En primer lugar, en febrero del 2010, una parte importante del país sufrió las consecuencias de un fuerte terremoto y tsunami, con lo que se dejó entrever la necesidad de que elementos armados, de condiciones más fuertes, intervinieran en las zonas devastadas, tras evidenciarse hechos de violencia generados post catástrofe, a lo que se sumó que la policía había sido desbordada por la magnitud del acontecimiento. Y una de las principales lecciones aprendidas, fue que las FF.AA. deben tener una mayor preparación para sostener a la población en concordancia con diversas entidades estatales, en tiempos de calamidad; esto porque en el balance de la respuesta, se detectó que fallaron algunos elementos en la comunicación y la logística empleada para desplazar los medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas, dentro del tiempo adecuado para responder de mejor forma a la crisis.³

2 Véase al respecto “Nueva Etapa para las Fuerzas de Orden y Seguridad”, *División de Investigaciones, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile* [en línea]. Disponible en http://www.ssi.gov.cl/n151_19-07-2011.html

3 Véase al respecto “Tsunami paso a paso: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI”, *CIPER Chile* [en línea]. Disponible en <http://ciperchile.cl/2012/01/18/>



Y en segundo lugar, el advenimiento de un gobierno de línea ideológica diferente de la administración política que había tenido el país durante 20 años (de un corte más liberal), estableció una nueva forma de comprender y proyectar las problemáticas de seguridad interna, así como también la eventual incorporación de una ayuda auxiliar del componente Defensa al segmento señalado.

La materialización política e institucional de un uso de las FF.AA. más allá de sus labores convencionales, implica considerar fundamentalmente dos aspectos. El primero, y derivado de un diagnóstico de carácter estratégico, se considera que el país posee fuertes conexiones, principalmente por orden geográfico, con dos de los principales productores mundiales de cocaína; esto condiciona principalmente que algunos de sus puertos y zonas de cercanía territorial con aquellos Estados, puedan convertirse en forma creciente tanto en una plataforma para el envío de dicha sustancia a terceros países, como también el incremento de actividades ilícitas en las zonas del país donde el fenómeno mencionado se produce. Por tal motivo, se implementó el plan “Frontera Norte”, a partir del cual si bien la responsabilidad principal recaía en la labor policial, las FF.AA. establecerían una cooperación logística con medios menores, y solamente para apoyar la función de las policías.⁴ El segundo aspecto que se considera como un paso hacia una mayor participación de las FF.AA. en aspectos de seguridad interna, fue la elaboración de la denominada “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”, en la cual no solamente se planteaba la estructuración de la Defensa del país en el largo plazo, sino que además se expresaba en forma explícita una concepción “ampliada” de la seguridad, en la que las FF.AA. tenían un rol más allá de sus tradicionales misiones y objetivos como una forma de cooperar a las tareas de seguridad, desde una perspectiva ampliada de la misma.⁵

tsunami-paso-a-paso-los-escandalosos-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/

⁴ Véase al respecto “Gobierno lanzó plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país”, *Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile* [en línea]. Disponible en http://www.interior.gob.cl/n6178_04-10-2011.html

⁵ Véase al respecto “El Gobierno de Chile presenta la primera

Siendo así, y pese a los acercamientos académicos y al impulso de un eventual cambio en algunos segmentos de la doctrina de las FF.AA., como una forma de aumentar su participación, de por sí marginal, en asuntos de seguridad interna, o en su defecto como un apoyo a la función policial en muy delimitados campos, no ha tenido en los niveles político ni estratégico una positiva reacción. Así, y tomando en consideración aspectos culturales e históricos recientes, la composición y ordenamiento de las relaciones civiles-militares continúan atadas al pasado reciente del país, en el sentido de que cualquier involucramiento de las FF.AA. en aspectos que se encuentran alejados de su doctrina y formación militar, no solamente deberá ser acompañado con la construcción de nuevos segmentos doctrinarios, sino que además deberá establecer una nueva arquitectura que garantice un relacionamiento estratégico entre los cuerpos armados que interactuarán, así como también entre ellos y el nivel político.

Asimismo, debe señalarse que para una sociedad en donde no se ve con buenos ojos que las FF.AA. cumplan otros roles más allá de los que establece su doctrina clásica, el impulso queda supeditado netamente al poder político con una marcada tendencia a lo mencionado.⁶

En definitiva, si bien el país ha explorado opciones en torno a la utilización de las FF.AA. en segmentos que se vinculan más con la seguridad interna, la mayoría de las visiones al respecto, y siempre considerando fundamentalmente los aspectos históricos y culturales en las relaciones civiles-militares, se ha pronunciado en contra de una ampliación de las competencias que ya poseen las FF.AA., salvo en los casos que se inserten en un perspectiva netamente coyuntural, como en una catástrofe natural, considerando en este plano la experiencia reciente del país (DEPE, 2013).

Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”, *infodefensa.com* [en línea]. Disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2012/06/29/noticia-el-gobierno-de-chile-presenta-la-primera-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-del-pais.html>

⁶ Véase al respecto “¿Qué hacer con la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa?”, *CIPER Chile* [en línea]. Disponible en <http://ciperchile.cl/2012/07/31/que-hacer-con-la-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa/>



Perú: una combinación necesaria

A fines de la década de los 60 y la totalidad de la década de los 70, el General Juan Velasco Alvarado, así como su sucesor, el General Francisco Morales Bermúdez, establecieron condiciones claves y estructurales dentro de la política de Defensa del Perú. De hecho, si bien el ascenso al poder (por parte de los militares) puede establecerse como una consecuencia dual, entre una crítica efectiva al modelo de desarrollo impulsado por gobiernos civiles, y al impulso ideológico del conflicto bipolar, lo cierto es que durante ambos gobiernos se estableció que la principal amenaza a la seguridad del país, –en lo relativo al uso de las FFAA.– es un conflicto de carácter convencional, derivado fundamentalmente de su propia historia como de los acontecimientos coyunturales de aquel entonces (Rodríguez, 2014; Kahhat, 2007). No obstante, y pese a establecer en los hechos aquellos designios, como por ejemplo en la compra de material bélico de características ofensivas –como nunca antes en la historia del Perú–, aquello significó, en la práctica, un diagnóstico sesgado e imparcial de los acontecimientos que estaban ocurriendo en el país.

Más allá de la veracidad respecto de un conflicto armado de gran escala, de características convencionales con algunos países limítrofes, lo cierto es que el centro de gravedad del uso de medios militares se encontraba justificado y argumentado por una visión de conflicto clásico, con lo cual no se observaba en detalle el surgimiento de elementos de carácter interno, que asomaban ya como un conflicto. En este sentido, y luego del advenimiento de la democracia en la década de los 80., el entonces Presidente Fernando Belaunde Terry estableció, en torno a algunos acontecimientos que se estaban sucediendo en la sierra del país, y específicamente en los hechos perpetrados por el grupo Sendero Luminoso, son “un problema de seguridad pública que la policía tiene bajo control” (Contreras, 2008, p. 89). Y como bien señalaron los acontecimientos, aquel problema no tenía elementos estructurales menores, y los medios que se emplearon no fueron adecuados ni suficientes para solucionarlo. En definitiva, el nivel político, ya en la década de los 80, y pese a tener un potencial conflicto armado convencional, vio la necesidad de emplear medios militares para dismi-

nuir la tensión social en el área territorial donde, en un principio, se enfocaba la problemática.

La escalada del conflicto fue inevitable, y a comienzos de la década de los 90, ya en la literatura especializada en Estudios Estratégicos, se aludía a que el país estaba viviendo un verdadero proceso de “libanización”, haciendo referencia a que existía un poder armado que de alguna forma rivalizaba con el poder del Estado, al momento de establecer el “monopolio legítimo de la fuerza”, como además en la extensión y alcance que tenía este movimiento de orden político y social; es decir, en muchos ámbitos y aspectos, Sendero Luminoso reemplazaba al Estado en la percepción de la sociedad, sin perjuicio de la naturaleza de sus métodos, para alcanzar sus objetivos (Calvo y Declercq, 1994). Dicha perspectiva estableció una priorización en el poder político, el cual repercutió de manera importante en el nivel estratégico, por lo cual se estableció un apoyo directo y mancomunado entre las fuerzas que tenían como principal objetivo el orden interno del país, y las FFAA., sin perjuicio de que éstas mantuvieran una situación de conflictividad tradicional a mediados de los 90, en su entorno vecinal.

El nivel político de ese entonces, tomó decisiones de carácter institucional para solucionar el conflicto en la dimensión estructural y coyuntural; tras lo cual se modificaron las estructuras decisionales del Estado, y además se estableció un nuevo orden legal que permitiría una línea de acción “más eficaz” en los diferentes instrumentos que debían coordinarse para colocar un alto a la situación que estaba viviendo el país, en materia de orden interno. Y así también, se diseñaron los planes necesarios para detener al líder teórico y cabecilla de las operaciones que el grupo realizaba en el país, operación que en suma culminó con su captura, hasta el día de hoy (Burt, 2006). No obstante lo mencionado, y pese a que Sendero Luminoso era el grupo con mayor posicionamiento, también existía otro grupo con similar modo de operación, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), el cual logró su máxima figuración pública con la toma de la residencia del Embajador de Japón en el Perú. En el operativo de rescate de los rehenes, denominado “Chavín de Huantar”, tanto el Ejército peruano como su Marina de Guerra, actuaron en una maniobra conjunta en la totalidad de la operación, y se logró rescatar a la gran mayoría de



los rehenes y a la par capturar y dar de baja a todos los miembros del grupo responsables de la toma. Lo anterior es una muestra clara de la actuación de los medios militares en una fase interna de la seguridad, con pleno apoyo del poder político.

Más allá de que el país en la década de los 90 haya establecido un doble frente en aspectos militares, es decir en un sentido externo e interno, este último fue derivado de un punto de vista netamente circunstancial, y principalmente por una inadecuada interpretación de los hechos que se venían generando –aunque en forma incipiente– a fines de la década de los 70 y principios de la de los 80. Y más allá de la escalada del conflicto, que efectivamente motivó al poder político a utilizar medios militares en tareas netamente de seguridad interna, aquello no fue desde una visión únicamente estratégica, sino que estuvo acompañada de la remodelación del aparato estatal y gubernamental. Por ende, si bien las FF.AA. tenían como principal foco la posibilidad de un conflicto armado de corte convencional, la amplitud, extensión, y la magnitud sobre la cual los grupos mencionados actuaron en la realidad social y política del país, hacía peligrar la misma institucionalidad del Estado.

No obstante lo anterior, y pese a la captura de los principales líderes de los movimientos que pusieron al país en una grave situación interna, a lo que se suma una significativa desarticulación de tales grupos, durante la segunda mitad de la década de los 90, la problemática no fue del todo erradicada y parte de ello debido a la inconsistencia de los que orientaron la solución del conflicto. Si bien es cierto que tanto la amplitud cuanto el grado de penetración en la sociedad fueron disminuidos en alguna medida, la dinámica del conflicto en el nuevo siglo adquirió nuevos componentes. La solución del conflicto no fue proyectada en su total magnitud; y el establecimiento de lineamientos y directrices en torno a la actuación requerida por parte de las diversas instituciones del Estado en torno al conflicto en sí, no fue debidamente dimensionada ni en su amplitud y peor atendiendo a su propia caracterización.

En este sentido, si bien se cumplió en su momento con la atenuación del componente armado –y que era definitivamente una forma adicional del conflicto– debe señalarse enfáticamente, que todo ello cons-

tituye tan solo una parte de él. Por consiguiente, la eventual solución debería proyectarse desde una perspectiva integral e integradora, que implique la profundización y ampliación de la presencia del Estado en aquellos territorios que habían sido en su momento los lugares de nacimiento de los grupos armados.

La consecuencia de una incompreensión inadecuada o incompleta del conflicto, derivó en una mutación de él. Si bien el grupo Sendero Luminoso aún es parte del conflicto interno del país, su comprensión y lineamientos, y directa comparación con lo que fue bajo el liderazgo de Abimael Guzmán, difiere sustancialmente, debido entre otros factores a la naturaleza y extensión de este “nuevo” movimiento, como además a sus propios fines. A mediados de la década del 2000, Perú sobrepasó a Colombia como primer productor mundial de cocaína, con lo cual los remanentes del grupo mencionado comenzaron a operar en aquellas zonas que a la par de la protesta, servían para el cultivo y acopio de sustancias ilícitas. Siendo así, el principal fin del grupo, en la actualidad, se focaliza en la protección de las vías de comunicación para una posterior exportación de las sustancias ilícitas, así como también la protección de los cultivos que pudieren verse afectados por la acción del Estado⁷, fundamentalmente en la zona del Valle entre los Ríos Apurímac y Ene, más conocida por su sigla VRAE (denominación geográfica a la cual se le agregó en el año 2012 la zona de Mantaro, conociéndose ahora como VRAEM.).

Aquella forma de evidenciar el conflicto no solamente ha quedado refrendada por el establecimiento y estructura de las fuerzas del grupo Sendero Luminoso, sino que además por los mecanismos de protección para sus actividades ilícitas. De igual modo, y si bien el mencionado grupo aún posee un fuerte componente de apoyo social a las actividades fuera de la ley, aquello se circunscribe principalmente a la zona señalada. Finalmente, debe mencionarse la inexistencia de los fundamentos ideológicos y políticos, que en su momento animaron al grupo, especialmente en sus inicios.

7 Véase al respecto Simon Romero, «Cocaine Trade Helps Rebels Reignite War in Peru», *The New York Times* [en línea]. Disponible en http://www.nytimes.com/2009/03/18/world/americas/18peru.html?_r=1



Desde el punto de vista estratégico y paralelamente de la relación entre éste y el nivel político, se percibe congruencia a la hora de entender el conflicto, en la necesidad de acercarse a su fin, al tiempo de establecer las bases sociales e institucionales en la zona, para evitar su repetición, tras una “victoria militar”. Si bien la doctrina de las FF.AA. del Perú gravita en torno a una hipótesis de conflicto de carácter convencional (prueba de ello son los diversos programas y proyectos en torno a la adquisición de nuevo material bélico), también es cierto que tal doctrina ha derivado en la adopción de una fórmula que permita una adecuada vinculación de las FF.AA. en el conflicto interno, lo cual es apoyado por el poder político. Además, este enfoque no solamente demuestra el grado de voluntad política para buscar una solución a dicho problema —que data de más de tres décadas— sino que evidencia la importancia que se le asigna a tal conflicto dentro del país en su conjunto, tomando principalmente en consideración la posición internacional a la cual se proyecta el Perú, centrada principalmente en su creciente apertura económica a otros mercados, como la adopción en aumento de inversión de capitales extranjeros.

Frente a eso, el riesgo de un rebrote a una escala mayor es un elemento que los niveles político y estratégico han establecido como una probabilidad con altas consecuencias negativas, generando con ello una priorización al combate de los remanentes subversivos en el país, incluso desde el nivel estratégico.⁸ Una muestra de lo anterior han sido las actividades conjuntas entre militares y policías en la zona señalada, que han dado como consecuencia la captura o baja de algunos de los principales líderes del movimiento.⁹

En definitiva, si se genera un diagnóstico para el contexto interno y externo del país y en los diferentes niveles de la conducción, es posible establecer que si

bien la probabilidad de un conflicto interestatal de carácter convencional disminuye, debido a la solución de las diversas controversias a través de medios pacíficos y diplomáticos, la principal problemática en cuestión es interna. Por ende, es posible explicar y justificar no solamente un aumento en la administración territorial por parte de las FF.AA. en el combate al conflicto interno, —lo cual también se evidencia en la creación de un comando operacional exclusivo para esos fines—¹⁰, sino que además las principales compras de material bélico, responden a ese fin, a modo de mejorar el desplazamiento y la logística para operar de mejor forma en la zona.¹¹ No obstante, existe una plena delimitación en la función y roles que deben cumplir tanto las FF.AA. por un lado, y la policía por otro, estableciéndose entonces doctrinas diferentes, de acuerdo a la naturaleza de cada uno de los sectores mencionados (Basombrío, 2008).

Colombia y la complejidad estratégica

Bien conocidas son las causas del conflicto interno que ha afectado a Colombia durante los últimos 50 años. No obstante, y pese a que el conflicto ha transitado por una serie de etapas y fases que lo pueden distinguir, es vital establecer algunos factores para comprender la actual naturaleza de él y a la par sus complejidades en la perspectiva de una eventual finalización. Y, si bien es cierto que el conflicto armado colombiano no puede circunscribirse a las acciones de un grupo determinado, no es menos cierto que el principal grupo, tanto por su renombre —incluso internacional—, además de su vinculación y alcance que han tenido sus acciones, tanto a nivel doméstico y externo, son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En medio de ello, y desde una dimensión ampliada del conflicto, otros grupos de similar modo de operación, han tenido una evolución diversa en lo que respecta al conflicto armado, tanto desde el punto de vista político como estratégico. (Pardo, 2004).

8 Véase al respecto “FFAA de Perú darán prioridad a acabar con guerrilla Sendero Luminoso”. *Spanish.china.org.cn* [en línea]. Disponible en http://spanish.china.org.cn/international/txt/2014-03/14/content_31781243.htm

9 Véase al respecto «Peruvian police capture ‘Shining Path boss’ Walter Diaz». *BBC News* [en línea]. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17253453>

10 Véase al respecto “La ofensiva social en el VRAEM”, *ANDINA, Agencia Peruana de Noticias* [en línea]. Disponible en <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-la-ofensiva-social-el-vraem-418431.aspx>

11 Véase al respecto “Perú compraría cinco helicópteros M-17”, *Peru21.pe* [en línea]. Disponible en <http://peru21.pe/noticia/493462/peru-compraria-cinco-helicopteros-17>



En este sentido, y sin perjuicio de ir a los orígenes del conflicto en sí, es posible en un principio establecer dos puntos de vista en la evolución del mismo, los cuales también varían en función de la perspectiva de abordaje. Un primer aspecto por considerar es la modificación estratégica de los fines de los grupos armados, principalmente de las FARC. En suma, si bien es cierto que en un principio los objetivos del grupo eran político-ideológicos, aquello se modificó debido tanto a la estrategia usada por los últimos gobiernos colombianos, así como por los medios que tal grupo tenía a su disposición. Por ello, la modificación del planteamiento estratégico se deriva del cambio de objetivos, que en un principio eran políticos a otros en medio de los cuales la lucha ideológica quedaba supeditada, de alguna forma, al alcance que se podría tener en torno a la protección y masificación de actividades ilícitas, fundamentalmente el cultivo y tráfico de drogas.¹²

Y, un segundo aspecto, alude a que el conflicto ha evolucionado en concordancia a la perspectiva de abordaje por parte del nivel político, en directa coordinación con el nivel estratégico. Así, es posible establecer que el componente político ha considerado como vital en cualquier tentativa de negociación —en torno a diversos objetivos, los cuales pueden clasificarse desde una perspectiva estratégica como generales y específicos—, al nivel estratégico, lo que establece una directa articulación entre ambos niveles, tanto en la acción política como también en la estratégica.

En lo referente a los objetivos, cuando se establece que estos sean específicos o particulares en el conflicto colombiano, se hace alusión a que estos pueden ir desde la disolución de determinados grupos, hasta el rescate de personas bien específicas; mientras que los objetivos generales vienen relacionados con la consecución de un logro que puede ser catalogado como permanente, siempre dentro del esquema de visualización de suma cero del conflicto en sí.

Por los aspectos mencionados, es visible que en las diversas negociaciones con los diferentes grupos, los

12 Véase al respecto “El rediseño de las FARC en cultivos ilícitos”, *El Tiempo.com* [en línea]. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW-NOTA_INTERIOR-13381044.html

resultados también han sido diversos; toda vez que sí es posible establecer una diferenciación en cuanto al establecimiento y cumplimiento de objetivos. De hecho, se han registrado iniciativas con una tendencia abierta al diálogo y a la negociación entre las partes en conflicto, así como también una posterior agudización del mismo, lo cual puede verse reflejado en las diversas tentativas al diálogo y negociación entre las partes, incluso con la intervención de terceros actores que por lo general poseen la cualidad de ser actores con reconocimiento internacional¹³; mientras que por otra, la negociación no ha sido la principal herramienta para superar el mismo, estableciendo la preponderancia del segmento militar y estratégico en la consecución de los objetivos trazados por el nivel político. Esto ha llevado en los últimos años y administraciones gubernamentales de Colombia a establecer una configuración diferente al proceso en sí, llevando incluso a señalar a algunos analistas que las FARC se encuentran en un proceso de “retirada estratégica”.¹⁴

Y, si bien es cierto que en la historia reciente del conflicto han operado ambos conceptos estratégicos en el establecimiento de direccionamientos, lineamientos y orientaciones desde el nivel político respecto de él, no es menos cierto que la visión priorizada, dentro del espacio colombiano, que involucra a la Defensa en sí, está en plena vigencia, para tratar de resolverlo. Dicho conflicto marca desde sus inicios un saldo de víctimas mayor a 200.000 muertos, y 25.000 desaparecidos.¹⁵ Todo esto no significa

13 Existen una serie de iniciativas en las cuales los actores involucrados han llamado a la intervención a terceros actores a lo largo del conflicto, como una forma de mediación y disminución del grado de conflictividad. Véase por ejemplo “Más allá de la negociación: El derecho internacional humanitario y su aplicación a la conducta de las FARC-EP”, *Human Rights Watch* [en línea]. Disponible en http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2001/farc.html#P93_14209

14 Véase al respecto “Las FARC en retirada”, *Semana* [en línea]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/multimedia/las-farc-retirada/273631-3>

15 Véase al respecto “Informe: 220.000 muertos y 25.000 desaparecidos desde el inicio del conflicto interno colombiano”, *RT Noticias* [en línea]. Disponible en http://actualidad.rt.com/ultima_hora/view/101022-informe-muertos-desaparecidos-conflicto-colombia



que el país haya dejado de lado o mermado su capacidad de velar por sus intereses en el plano internacional, a la par que busca salvaguardar su integridad territorial. En tal sentido, se destaca principalmente el conflicto de territorio marítimo con Nicaragua, a raíz de una demanda internacional realizada por este último país en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que derivó en medidas jurídicas y efectos territoriales, y como consecuencia, Colombia renunció al Pacto de Bogotá, instrumento internacional, que le reconocía competencia a la mencionada Corte para resolver las controversias que se den entre Estados en la región.¹⁶

Sin perjuicio de lo mencionado, es preciso puntualizar las bases estratégicas del conflicto interno del país en sí; esto es, considerar no sólo la complejidad de su dinámica, sino su proceso y naturaleza de evolución. En referencia a ello, cabe una observación general en torno a que éste responde a la clásica caracterización de un conflicto irregular, hecho que deriva en dos dificultades:

- La primera, derivada de un orden netamente estratégico y operacional, toda vez de que en un conflicto con cualidades irregulares, tanto el centro de las operaciones, así como el denominado “centro de gravedad” es altamente difuso en el bando más débil, siempre desde la perspectiva de los medios empleados. En adición, la complejidad, se produce cuando los elementos que emplea el bando más débil no responden a una lógica convencional, al punto de que es posible encontrar aspectos que no permiten una clara distinción entre aliados y enemigos, fundamentalmente cuando se está en presencia ante el estamento civil (Sánchez, 2009).

- La segunda dificultad se relaciona con la proliferación reiterada de los focos conflictivos, dentro del plano social. En este ámbito, las consideraciones estratégicas quedan en un segundo nivel de importancia, debido principalmente a la necesaria utilización de otros medios en los que el Estado debe intervenir, no solamente para poder brindar una presencia efectiva, sino que también para prevenir el resurgimiento de las actividades ilícitas.

En tal aspecto, resulta importante establecer una vinculación social, para generar una legitimación a la actividad estatal en la sociedad, al tiempo de que se brindan los servicios y se cubren las necesidades de la población, sobre la que también actuaban las organizaciones de carácter ilícito. Aquello es una de las principales características cuando se emplea la noción de “áreas sin ley” al interior de un Estado (Garay, 2005). En este sentido, uno de los factores esenciales para abordar el conflicto colombiano, considerando tanto la magnitud de los recursos como las múltiples consecuencias negativas que ha tenido para la sociedad en su conjunto, además de los países que por motivos tanto de vecindad geográfica como de diversos tipos de vinculaciones se han visto afectados, es tratar de establecer un fin al conflicto, en el sentido de que los principales grupos se desmovilicen y se incorporen a la vida política del país, siempre a través de la utilización de los medios que la ley permita. Sin embargo, y en el consentimiento de que dicho estado de las cosas se logre, las consecuencias pueden ser notoriamente negativas para el Estado, en el sentido de la desmovilización del contingente involucrado en las tareas de seguridad interna. Sobre este punto descansaría el principal desafío estratégico de Colombia, como una forma de finalizar de manera adecuada y sin contratiempos el conflicto en la totalidad de su magnitud.

Conclusiones y perspectivas

¿Ha contribuido a tareas de seguridad interna del Estado el uso de FF.AA.?

Ciertamente la respuesta a la pregunta planteada no tiene una única consideración. De hecho, ostenta un sinnúmero de elementos objetivos y subjetivos, que han de considerarse para responderla. Por ejemplo, el hecho de que exista en forma efectiva una tendencia regional en la gran mayoría de los países –obviamente con sus diversos grados y vinculaciones en los procesos de seguridad y Defensa– a la utilización de medios de la Defensa, desde un punto de vista convencional, en aspectos más ligados a seguridad interna, establece un direccionamiento real de vinculación con los medios que posee un Estado y con el dimensionamiento que haya alcanzado y que, en definitiva, afecta al normal desarrollo de las actividades de la sociedad o impide al país alcanzar los objetivos que se

16 Véase al respecto “Conflicto Colombia Nicaragua”, *El País.com.co* [en línea]. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/temas/conflicto-colombia-nicaragua>



ha trazado en el nivel político. Siendo así, y tomando en consideración la opinión tanto de indicadores de carácter internacional, como por ejemplo de aquellos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en particular del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, es posible establecer que la intervención militar ha ayudado, pero al mismo tiempo puede representar consecuencias en el corto y mediano plazo que no necesariamente son positivas para los países en general (Benítez, 2013).

El uso de las FF.AA. en tareas que son propias de grupos policiales, más que en su utilización en calidad de una institución armada con doctrina militar, es uno de los elementos claves del complejo engranaje de procesos vinculados con la procura de mayor o menor bienestar de la población de un Estado determinado. Sin embargo, y pese a los elementos mencionados, aquello no es un problema de seguridad interna ni mucho menos, sino que es una problemática del más alto nivel, a partir de la cual es posible establecer responsabilidades tanto en el nivel político, como también en algunos casos, situar la falta de previsión y diagnóstico del nivel estratégico. Pero incluso más allá, es posible detectar que las consecuencias de los problemas derivados del uso de las FF.AA. en tareas de seguridad interna o en fenómenos vinculantes a dicha temática, pueden ser mucho más complejos que la propia solución.

En aquellas realidades donde el uso del componente militar ha pasado de ser de eventual a normal, la desaparición momentánea de aquellos medios en el combate al problema, genera una percepción de inseguridad que únicamente puede ser remediada por medios militares. Aquello sucede, sobre todo, porque las fuerzas encargadas de la seguridad regular, o en su defecto de combatir aquellos factores de riesgo, amenazas y conflictos, se ha visto sobrepasada tanto en los medios con los cuales se está combatiendo o, en su defecto, porque la institucionalidad del Estado va perdiéndose, en razón de una eventual cooptación y cooperación con las instancias que tienen que combatir; este hecho se evidencia en casos de corrupción en los diferentes niveles decisionales.

En tal aspecto, es posible prevenir una transición de una presencia estatal débil a una fuerte y negativa, debido a que muchas veces se presenta el caso que la

misma sociedad se vuelve en contra de los elementos que son representantes del Estado, como una medida de protesta directa, así como también una medida de apoyo a aquellos medios que, sin perjuicio de que sean ilegales, le brindan un mejor bienestar.

Considerando además algunos de los elementos señalados, conviene establecer una puntualización en torno a la necesidad de teorizar y conceptualizar aspectos que son propios de las agendas de seguridad y Defensa en la región. Por ejemplo, uno de los aspectos más controversiales, desde el punto de vista estratégico y que tiene que ver también con la diferenciación y caracterización del fenómeno conflictivo, es el desafío de generar instrumentos capaces de disminuir las consecuencias negativas del conflicto. En este punto es preciso aclarar conceptos y nomenclaturas específicas establecidos en directivas y/o políticas proyectadas para tal fin. De hecho, la categorización de “nuevas amenazas” no solamente registra una carga temporal importante, sino que además vincula a Estados en una realidad que no necesariamente es la que se establece en términos concretos. Lo mismo sucede cuando se habla de amenazas “no tradicionales” o conceptos similares. Aquello no solamente tiene una consecuencia en el plano discursivo, sino que además contiene un ingrediente estratégico importante a la hora de establecer prioridades, fundamentalmente en segmentos del Estado en el cual no están familiarizados con la lógica estratégica del combate a aquellos fenómenos (Jablonsky, 2012; Gray, 2012; Manwaring, 2011). Siendo así, es misión de los tomadores de decisión, así como también del nivel estratégico, tanto a nivel nacional como regional, entregar las adecuadas clarificaciones sobre los elementos mencionados y la generación de impacto en torno a determinados acontecimientos.

Además de lo mencionado, es posible advertir que la presencia de medios militares solamente puede ser una parte de la solución. Por ende, las consideraciones institucionales y políticas no solamente pasan por dotar de mayores prerrogativas y medios a aquellos instrumentos del Estado que están combatiendo las amenazas y factores de riesgo no convencionales, sino que también debiese generarse el proceso de recambio, cuando la intensidad y necesidad de medios armados disminuya. De hecho, se evidencia



que los elementos empleados por el Estado, en este caso las FF.AA., también pueden ser víctimas de las presiones negativas provenientes del contexto, estableciendo con ello un dilema estratégico altamente complejo en torno al objeto del conflicto, y las adecuadas formas y maneras de combatirlo.

Pero sin perjuicio de lo anterior, existe un común denominador en todos los anteriores fenómenos que, de alguna u otra forma, justificarían el actuar de los medios militares en tareas que no son propias de su doctrina y naturaleza: la presencia efectiva del Estado en el territorio. Cuando los medios para realizar aquel proceso decaen o son insuficientes, las FF.AA. son utilizadas como último recurso. Y esa cualidad es en donde recae el próximo desafío estratégico de la región. ¿Qué sucederá si aquel último recurso es también insuficiente? La respuesta a la anterior interrogante resulta vital cuando se pretende implementar cualquier plan de acción y si se desea tener una exitosa gestión de los medios y control de las consecuencias en la utilización de ellos.

En suma, el principal dilema político-estratégico en este ámbito recae tanto en los medios, como en el criterio desde el cual se pretende encontrar la solución no militar a un problema no militar, y no al revés; por ende, cuando se establece una confrontación de medios con saldo positivo, bien puede darse el caso de que el combate es al fenómeno en sí mismo, pero no a los elementos estructurales que lo originando. Por ejemplo, uno de los casos emblemáticos en la conformación de nuevos cuerpos armados para el combate a los grupos insurgentes, fundamentalmente las mafias, los grupos ligados al narcotráfico y al crimen organizado, fue la Gendarmería mexicana, que si bien fue anunciada como una verdadera fuerza además de las conocidas, su dimensión real en lo que respecta a su tamaño como impacto en la política de seguridad interna del país, se evalúa y visualiza en términos negativos.¹⁷

En el plano político y estratégico en la región suramericana, se ha determinado en innumerables

ocasiones la necesidad de hacer frente a las “nuevas amenazas”, y la mejor respuesta es que aquellos grupos que poseen el monopolio legítimo de la fuerza, y que van más allá que la fuerza de carácter público, se hagan cargo de la situación. No obstante, una cosa es establecer aquello en un documento de carácter obligatorio y mandatorio, y otra muy diferente generar los canales necesarios para una adecuada retroalimentación de los cuerpos, que deben obedecer aquel lineamiento. Este, como un tema medular, no solamente responde a la orientación estratégica en la adecuada utilización de los medios, sino que debiera responder a un cambio (necesario) en la doctrina y, por ende, en la cultura de las FF.AA. Lo mencionado es de importancia gravitante para el establecimiento de nuevos canales de comunicación entre el nivel político y el nivel estratégico, relacionados tanto a los diversos mecanismos operativos de las fuerzas como a las consecuencias de aquello.

Pero quizás un aspecto más importante que el mencionado, es como en todo grupo humano debidamente organizado, el cambio es un aspecto que genera resistencia *sine qua non*, más aún si se considera que aquel cambio afectará la doctrina de aquellos grupos, que es en el fondo del aspecto la “razón de ser y su obrar” como instituciones. Por tal motivo, todo cambio en el plano doctrinario debe ser de carácter gradual, con el necesario establecimiento permanente que toda política de Defensa exige. Si no se toma en consideración aquello, el fin como el objetivo político puede verse afectado por la nula respuesta, e incluso por un rechazo de plano, desde el nivel estratégico.

Otro elemento sustancial, al respecto, es la legitimación por parte de la sociedad. Si bien la utilización de medios militares puede efectivamente ayudar a la mitigación de un problema, la recepción social de aquello no necesariamente está en directa concordancia. Es cierto que desde la década del 90, en muchos países de la región, el poder político empezó a comprender paulatinamente la necesidad de realizar vínculos estructurales y permanentes entre la sociedad y sus FF.AA.; sin embargo, aquello no solamente tenía una dependencia de carácter político, sino que también tenía en algunos casos un fin ideológico. Por ende, muchos de esos canales o bien se debilitaron en su consecución, o en defini-

¹⁷ Véase al respecto “Gendarmería de Peña Nieto, un fracaso: The Economist”, *El Economista* [en línea]. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/03/17/gendarmeria-pena-nieto-fracaso-the-economist>



tiva fueron eliminados, por lo que la cercanía de la sociedad con sus FF.AA. es diferente que con los segmentos encargados de la seguridad pública, los cuales tienen una presencia y cercanía mayor con la sociedad en términos absolutos (aunque aquello no necesariamente sea sinónimo de positivo desde un punto de vista objetivo).

Por consiguiente, y pese a mantener elevados niveles de aprobación (confianza social) a dicha institución armada, la cultura nacional puede atentar en contra de los objetivos establecidos por el nivel político hacia las FF.AA. En este contexto, cabe recalcar que cuando se habla de instituciones armadas, la historia, la cultura y la relación que hayan tenido en su momento con el nivel político y la sociedad,

son elementos que deben ser ponderados a la hora de establecer lineamientos decisionales en torno a la necesidad de implementar cambios en su forma como en su actual para con el Estado.

En definitiva, va a depender de la apreciación de carácter global, tanto en los niveles político y estratégico de cada país, para que se determine si efectivamente la utilización de medios militares en tareas no militares es un fin en sí mismo o no, por lo que, y como se mencionó en su momento, la complejidad del fenómeno puede evolucionar a transformarse de algo que puede ser combatido por medios estratégicos, a un proceso estructural y que puede ir mucho más allá de los medios que se poseen en la actualidad.



Referencias bibliográficas

- Agnew, John (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. (Madrid: Trama Editorial).
- Bartholomees, J. Boone (2012). A Survey of the Theory of Strategy, en *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. (Washington DC: Strategic Studies Institute).
- Basombrío Iglesias, Carlos (2008). Las reformas al sector Seguridad en América Latina y el impacto de las Amenazas Irregulares: el caso Peruano, en *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares* (pp. 59-68). Woodrow Wilson International Center for Scholars; Center for Hemispheric Defense Studies.
- Battaglino, Jorge (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. *Serie Documentos de Trabajo*, 12 (Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Argentina).
- Benítez Manaut, Raúl (2013). *La cuestión militar y la seguridad ciudadana: paradigmas no resueltos en A. Latina* [en línea] Disponible en <http://informes.americaeconomia.com/pnud2013/raul-benitez-seguridad-y-democracia/>
- Bruneau, Thomas; Boraz, Steven; Matei, Cristiana (2008). Towards A New Understanding of Civil-Military Relations, en *Seguridad multidimensional en América Latina*. (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Bruneau, Thomas (2005). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No 1 (111-131).
- Burt, Jo-Marie. (2006). 'Quien habla es terrorista': The political use of fear in Fujimori's Peru. *Latin American Research Review*, No 41, Vol. 3 (32-62).
- Buzan, Barry y Hansen, Lene (2009). *The Evolution of International Security Studies*. (New York: Cambridge University Press).
- Calvo, Hernando y Declerq, Katlijn (1994) *Perú. Los senderos posibles*. (Lima: Editorial Txalaparta).
- Child, John (1979). Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, Vol. 14, No. 2 (89-111).
- Contreras, Arturo (2008). *Estrategia. Las viejas y las nuevas amenazas* (Santiago: MAGO editores).
- Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE (2010). *Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo*. (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos).
- Emmerich, Gustavo (2008). La carrera armamentista en Sudamérica, en *Seguridad multidimensional en América Latina*. (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Fuentes Vera, Juan (2009). *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública*. (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos).
- Fukuyama, Francis (2004). *La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI* (Barcelona: Ediciones B).
- Garay Vera, Cristian (2005) Estados débiles y espacios vacíos: el caso Chileno, en *Áreas sin Ley, Espacios Vacíos y Estados Débiles* (Santiago: MAGO Editores).
- García, Jaime (2004). El futuro de la conducción del sector Defensa en América Latina: un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las Fuerzas Armadas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, No. 1-2 (183-199).
- Gray, Colin (2012). *Categorical confusion? The strategic implications of recognizing challenges either as irregular or traditional*. (Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College).
- Gray, Colin (2007). *War, Peace and International Relations. An Introduction to Strategic History*. (New York: Routledge).
- Griffiths, John (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* Vol. 1, No 1 (88-104).
- Held, David. y McGrew, Anthony (2003). *Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden Mundial*. (Barcelona: Paidós).
- Hepple, Leslie (2004). South American Heartland: The Charcas, Latin American Geopolitics and Global Strategies. *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 4 (359-367).
- Huntington, Samuel (1997). *El Choque de las Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (Barcelona: Paidós).



- Jablonsky, David (2012). Why is Strategy Difficult? en *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. (Washington DC: Strategic Studies Institute).
- Kahhat, Farid (2007). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. (Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú).
- Leal Buitrago, Francisco (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, No. 15 (74-87).
- Levy, Jack y Thompson, William (2010). *Causes of War*. (Oxford: Wiley-Blackwell).
- Mani, Kristina (2011). Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America. *Latin American Politics and Society* Vol. 53, Issue 3 (25-55).
- Manwaring, Max (2011). *The Strategic Logic of the Contemporary Security Dilemma*. (Washington DC: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College).
- Morgan, Patrick (2010). Liberalism, en *Contemporary Security Studies*. (New York: Oxford University Press).
- Nunn, Frederick (2011). *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI*. (Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile).
- Palma, Hugo (2007). *Seguridad. Alcances y Desafíos*. (Lima: CEPEI)
- Pardo Rueda, Rafael (2004). *La Historia de la Guerras*. (Bogotá: Ediciones B).
- Paris, Ronald (2001). Human Security: Paradigm Shift of Hot Air? *International Security* Vol. 26, No 2 (87-102).
- Pion-Berlin, David (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America. *Democracy and Security* Vol. 6, No 2 (109-127).
- Pion-Berlin, David (2006). The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, No 1 (51-62).
- Pion-Berlin, David (2009). Las Organizaciones de Defensa y las Relaciones Civiles Militares en Latinoamérica. *Fuerzas Armadas y Sociedad* Vol. 35, No 3 (562-586).
- Rodríguez Elizondo, José (2014). *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. (Santiago: El Mercurio Aguilar).
- Rojas, Francisco (2008). La Administración de la Defensa como Política Pública en América Latina, en *La Administración de la Defensa en América Latina. Estudios Comparados*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (pp. 55-76).
- Sánchez Cabarcas, Fabio (2009). Colombia: conflicto irregular, desplazamiento interno y seguridad humana. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4, No. 1 (159-172).
- Sheehan, Michael (2010). Military Security, en *Contemporary Security Studies*. (New York: Oxford University Press).
- Siavelis, Peter (2009). Enclaves de la Transición y Democracia Chilena. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 1 (3-21).
- Stein, Abraham (2009). El concepto de Seguridad multi-dimensional. *Bien Común* No 176-177 (31-37).

Acerca del autor

Lester Cabrera Toledo

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción-Chile. Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, y Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. Graduado del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC. Ex alumno del Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC. Master in International Service, School of International Service, American University, Washington DC. Ex Profesor y Jefe de la Sección Investigaciones, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Autor del libro "Percepción y Geopolítica en la relación Chile-Perú: desde el Acta de Ejecución hasta la demanda en La Haya". Actualmente, Docente y Coordinador Académico, Maestría en Seguridad y Defensa, del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 | Quito | Ecuador

Responsable
Daniel Gudiño | Coordinador de Proyectos

Telf. 00593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>

<http://www.40-fes-ildis.ec>



Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS



@FesILDIS

Para solicitar publicaciones:

info@fes.ec

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-144-7