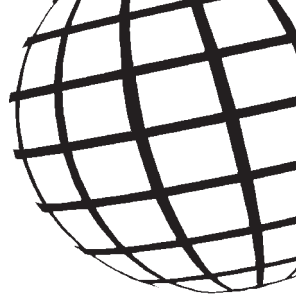




Estudios



¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los comienzos del siglo XXI*

João Fábio Bertonha**

Resumen:

El objetivo central de este artículo es discutir el papel de las fuerzas armadas en el continente latinoamericano en el siglo XXI y, especialmente, si la idea de reducir las fuerzas armadas a auxiliares o complementarias de las policiales (lo que defino como “policización” de las mismas) es viable y deseable frente a la persistencia, al menos potencial, de las amenazas externas, de conflictos entre los Estados y la necesidad de preservación de la soberanía por parte de ellos.

Abstract:

The central aim of the article is to discuss the role of the Latin American armed forces in the 21st century. Specially, to ask if the idea reducing it to an auxiliary or complementary role in relation to the police forces (what I define as its “policization”) is viable and desirable in the face of the persistence, at least potentially, of external threats, inter-state conflicts and the need of states to preserve their sovereignty.

Palabras clave:

América Latina - Fuerzas Armadas - Policía - Estrategias.

Key words:

Latin America - Armed Forces - Police - Strategies.

* Fecha de recepción: 14 de febrero de 2012. Fecha de aprobación: 27 de agosto de 2012.

** Doctor en Historia Social/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad Estadual de Maringá/PR (Brasil) e investigador del CNPq.

Introducción

En la agenda mundial de hoy, el tema del conflicto interestatal parece haber desaparecido, ya que, en teoría, viviríamos en una época en que los conflictos entre Estados serían inimaginables. En esa línea de pensamiento, las grandes cuestiones estratégicas del mundo actual serían las amenazas asimétricas, tales como el terrorismo o las relacionadas con la seguridad, como emigración ilegal, tráfico de drogas y otras. Habría, claro, amenazas localizadas, como Irán o Corea del Norte, que podrían demandar una acción militar por parte de la comunidad internacional, pero serían apenas las excepciones que confirmarían la regla.

De esa forma, se imagina el formato de un mundo pacífico, en el cual las posibilidades de guerra entre Estados serían remotas. Todos los Estados aceptarían sus papeles en el nuevo orden y las disputas se darían dentro de las reglas preestablecidas, normalmente por el comercio o por la mediación de organismos internacionales. Un mundo estable y seguro, en el cual los pocos que no aceptaran las nuevas reglas podrían ser aislados o contenidos y que tendría estabilidad a largo plazo.

En el caso de América Latina, esa premisa de que los Estados no entrarían más en guerra, ni unos con los otros, ni con potencias externas, parece casi un axioma, repetido continuamente en todas las ocasiones. Éste se basa, en esencia, en los hechos innegables de que las motivaciones para un conflicto militar son pequeñas en el continente, que sus Fuerzas Armadas están poco preparadas para tanto y también en la hegemonía estratégica de los Estados Unidos. Siendo parte del sistema americano, que garantizaría la protección frente a otros Estados fuera de América e impediría conflictos internos, nada más restaría a los países del continente sino adecuarse a tareas de seguridad, tales como el combate a guerrillas, a narcotraficantes o a la criminalidad común. En términos internacionales, lo máximo que restaría a los militares del continente sería la participación en misiones de paz de la ONU.

Mi foco en este texto es discutir si conviene realmente a los países del continente abdicar de los tradicionales elementos del poder militar y/o si valdría la pena mantenerlos y fortalecerlos dentro del escenario regional y mundial. Tal discusión me parece necesaria, incluso para que tengamos claro el tema de la misión que las fuerzas armadas de la región deberán tener en los próximos años y, en consecuencia, las capacidades mínimas que deberán obtener.

En resumen, la cuestión central de esa propuesta es si la amenaza de guerra convencional, clásica, es tan poco real como el sentido común lo evalúa y si realmente podemos y debemos convertir a las fuerzas armadas latinoamericanas en mero instrumento de seguridad interna, de combate al terrorismo y a la criminalidad común (lo que defino como “policización” de ellas) y para la participación en misiones de la ONU, como defienden algunos sectores, tanto dentro del continente como fuera de él.

Persiguiendo ese objetivo, la discusión avanzará, inevitablemente, sobre algunos ejes. Inicialmente, haré un rápido análisis sobre la propagación en el continente de la idea de conversión de las fuerzas armadas en fuerzas policiales. Una vez hecho esto, me abocaré al tema de la presencia hegemónica de los EE.UU. en la región y su posible objeción por parte de potencias extra continentales (como Rusia, China y la Unión Europea), lo que demandaría, igualmente, una respuesta de los militares locales.

En el tercer eje discutiré si los antiguos focos de tensión regional, como Brasil/Argentina o Chile/Perú/Bolivia, fueron eliminados por la integración regional y si otros, como Colombia/Venezuela/Ecuador, pueden haber surgido, además de la validez y

del efecto de los esfuerzos recientes para una mayor integración en el área de la defensa. El centro de ese tópico es reflexionar sobre si las fuerzas armadas aún deben prepararse para la guerra convencional con sus vecinos o si esto simplemente no es más algo visible en un futuro previsible. Aun en este contexto de mantenimiento de las tensiones entre los países del continente, será necesario abocarse también al reciente aumento de los gastos militares regionales, sus motivaciones y su impacto.

En el siguiente ítem este artículo enfocará igualmente la construcción del aparato militar en términos simbólicos, como forma de impulsar un esfuerzo para la obtención de un mayor espacio en el escenario internacional. Disponer de una gran fuerza armada es esencial en términos de prestigio y de influencia internacionales y su ausencia significa un inmenso problema para los Estados que desean esto. De una forma especial, en el caso brasileño, tal cuestión parece estar en evidencia y los recientes esfuerzos de país en la intención de tener una fuerza militar con más capacidad —como fue presentado en el formato de Estrategia Nacional de Defensa, en 2008, y en los acuerdos con Francia, en 2009— parecen ser un intento de respuesta, que merece ser estudiada.

Como se puede ver, este artículo no se propone, evidentemente, hacer un análisis de todos los países del continente con un foco único. Al final, países pequeños y sin ambiciones internacionales, como Uruguay y Bolivia, no podrían ser comparados con otros en lucha contra fuertes movimientos guerrilleros, como Colombia, o con una potencia en ascenso, como Brasil. Esta diferenciación se tomará en cuenta y será detallada en el último ítem; sin embargo, creo que un análisis general también es posible, englobando los varios casos locales.

Finalmente, resalto que este texto, debido a la amplitud de las cuestiones que trata, no podrá abarcar toda la bibliografía disponible, ni entrar en detalles de cada caso nacional y/o de cada cuestión. Por ello, en el transcurso de este trabajo haré referencia a otros artículos de mi autoría, en los que debato con mayor intensidad algunos de los temas enfocados en este trabajo y cito la bibliografía auxiliar.

¿Fuerzas armadas o policiales?

Como se indicó anteriormente, una idea que se ha ido imponiendo en el continente latinoamericano es la de que las fuerzas armadas deberían ser reconfiguradas en dirección a la seguridad interna (Ross, 2004). Tras un examen en la media de varios países y también de la literatura especializada (Dammert y Veloso, 2008, entre otros) queda claro el modo como esa perspectiva ha adquirido más fuerza en algunos países y menos en otros. En Colombia, en guerra con las FARC, las fuerzas armadas ya se dedican prioritariamente al combate contra la guerrilla y, en Perú, parte de las fuerzas armadas aún mantienen una mirada vigilante sobre los resquicios de Sendero Luminoso y de otros grupos guerrilleros.

En México se utiliza a los militares extensivamente en la lucha contra los carteles de narcotraficantes y, en otros países pequeños de América Central, la propuesta de que se debería utilizar a los militares como suplemento de la policía para la seguridad pública ha crecido a vista de todos, especialmente ahora que los carteles mexicanos

... una idea que se ha ido imponiendo en el continente latinoamericano es la de que las fuerzas armadas deberían ser reconfiguradas en dirección a la seguridad interna.

de tráfico de drogas están difundiendo su terror por El Salvador, Honduras o Guatemala (Dudley, 2010). En Bolivia o en Ecuador los militares se están transformando, gradualmente, en grupos empresariales o de apoyo a obras de infraestructura o sociales del Estado.

En países como Argentina o Paraguay, los militares parecen estar tan sin funciones que se pregunta por qué no se les podría utilizar en actividades más útiles, como el control de fronteras o el combate al tráfico de drogas. Lo mismo se puede decir en el caso de Brasil, pues la sociedad clama por la intervención de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado (y también el crimen común) en las grandes ciudades. La excepción, en este cuadro, parece ser Chile, donde el llamado popular para la transformación de los militares en policías parece ser menos significativo.

Es evidente que, en circunstancias excepcionales, los militares pueden y deben salir a las calles en defensa del orden constituido o de la seguridad de los ciudadanos. En los casos de desafío directo al poder del Estado (como en Colombia, en el norte de México, o, en menor escala, en las favelas de Río de Janeiro e de Sao Paulo), entonces, la intervención militar, dentro de la ley, puede, incluso, justificarse más. Del mismo modo, los militares pueden ofrecer auxilio permanente a las fuerzas policiales, en términos de entrenamiento o en servicios de inteligencia. Todo esto hace parte de las funciones de los militares en Estados democráticos, sin que represente ningún problema.

Sin embargo, la idea que se desarrolla en ciertos sectores sociales latinoamericanos (especialmente en las clases medias) es mucho más amplia; De acuerdo con ella, ya que nuestras fuerzas armadas jamás lucharían contra enemigos de fuera del continente, ni con nuestros vecinos, y ya que la criminalidad se ha transformado en endémica, ¿por qué no transformarlas, formal o informalmente, en fuerza policial? Los Ejércitos pasarían a ser una gran masa de infantería que patrullaría las calles; las Marinas se reducirían a Guardias Costeras y la Fuerza Aérea podría suprimirse en favor de UAVs o de helicópteros para vigilar y combatir guerrilleros (donde los haya), narcotraficantes, e, igualmente, criminales comunes, tales como ladrones estupearos o asesinos.

La fuerzas armadas, al transformarse en fuerzas policiales más grandes, darían un retorno directo al ciudadano y le costarían menos al Estado, el cual podría aplicar el recurso financiero que se ha ahorrado a fines sociales. En realidad, esa transformación no sucedería formalmente, sino que podría aplicarse en la práctica, simplemente dejando que esa parte de las instituciones menos adaptables a la seguridad pública (como unidades blindadas o de defensa aérea) se extingan y privilegiando a las tropas utilizables en vigilancia de calles, como infantería. Las fuentes de ese pensamiento me parecen obvias. Por un lado, dado la escalada del problema de la seguridad pública en tantos países, la idea de hacer ese llamado a las fuerzas armadas parece lógica.

Los militares latinoamericanos, mientras dudan en abocarse a esa tarea, en algu-

nos países, (como en Brasil), también pueden identificar, en algunos casos, en esa nueva función, un rescate de su prestigio social y de sus presupuestos, razón por la cual la aceptan. Finalmente, hay interés del gobierno de los EE.UU. en esa posible conversión de militares a policías, lo que se concreta en apoyo financiero (como el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida), entrenamiento y cursos en dicha dirección, materializando su visión de que las drogas y el narcoterrorismo serían las únicas amenazas de la región al sistema mundial americano y a los propios EE.UU. (Álvarez e Isenhouer, 2005, y Mathias y Fazio, 2004).

No trabajo con la idea de que Washington imponga su visión particular de seguridad a los países de la región. Sin embargo, la perspectiva americana sobre el problema de la violencia y del tráfico de drogas (la cual ignora el tema del mercado consumidor americano, que sustenta buena parte del tráfico en la región, así como descuida el apoyo al desarrollo económico y social) es altamente centrada en la represión. Sin embargo, gracias a su apoyo en capacitación y recursos económicos, además de un énfasis continuo —en los programas educacionales ofrecidos a civiles y militares del continente por el gobierno americano— en la importancia dada al combate al crimen, al narcotráfico y al terrorismo, los EE.UU. son capaces de inducir la política de algunos países en esa dirección.

No sorprende, en realidad, que sea justamente en México y en América Central, donde el problema de las drogas y de la violencia ha alcanzado niveles epidémicos y está en las fronteras de los EE.UU., que la inducción americana en esa dirección sea más expresiva. La acción de los EE.UU., apenas refuerza y apoya una trayectoria que ya se vislumbraba en las políticas de Estado de estos países, ya que las fuerzas armadas se transformaron en la última reserva de fuerza para enfrentar un problema de seguridad de proporciones dramáticas.

No entraré en la discusión, aquí, sobre la viabilidad de esa idea, ni si esa idea sería realmente una solución posible para la crisis de seguridad pública en América Latina. La experiencia en países como México, o, en menor escala, en Brasil, indica que no (Dammert y Bailey, 2005 y Proença y Muniz, 2007). Grupos de guerrilleros o de narcotraficantes más organizados tal vez sólo puedan ser enfrentados con el auxilio de los militares (y resalto aquí la palabra “tal vez”), pero, para la criminalidad común, las respuestas son desarrollo económico, acciones sociales, políticas públicas y represión policial, no militar.

Tampoco entraré en la cuestión —de importancia fundamental— acerca de la paradoja impresionante que es la marcha de las fuerzas armadas en dirección a la seguridad interna, en una aparente vuelta al modelo de las dictaduras militares de los años 60 y 70. Es evidente que, felizmente, no tenemos más doctrinas de seguridad nacional ni tortura legalizada y que la acción militar se da, o se debe dar, en el cuadro del Estado del Derecho. Pero no deja de molestar el hecho de que, para un continente dominado, pocas décadas atrás, por el autoritarismo militar, la acción más ostensiva de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna parezca ser menos importante, para la mayoría de la opinión pública, que la amenaza —real o imaginaria— de la criminalidad (Dammert y Veloso, 2008).

Mi cuestión, por lo tanto, es más directa y se propone reflexionar sobre si el abandono (no en la legislación y en lo escrito, sino en lo real, en la práctica), por los militares latinoamericanos, de la función más tradicional de las fuerzas armadas —pensar y preparar la guerra contra otras fuerzas armadas, en defensa de la soberanía y de la independencia del Estado y de sus intereses— es realmente conveniente para la

inserción internacional y política de estos Estados en el mundo actual. ¿Habrá desaparecido en el horizonte las amenazas externas y los conflictos regionales?

¿Amenazas externas al continente en el siglo XXI?

Una persona que analiza una buena parte de lo publicado por la media del continente latinoamericano (y también de España) en la última década, tendría la impresión de que una especie de nueva Guerra Fría se habría instalado en el continente y/o de que la acción de potencias extracontinentales está más fuerte que nunca. Por este raciocinio, estaríamos viendo la estructuración, en América Latina, de tres ejes de poder: uno ruso, centrado en los países bolivarianos; uno americano, con control de América central y de México y una firme cabeza de puente en Colombia; y uno europeo o francés con base en Brasil. En este escenario, China sería la presencia en la sombra y habría espacios para juegos geopolíticos de los más diversos, como Caracas y Bogotá, por ejemplo, sirviendo de peones en las tensiones entre Moscú y Washington, como ocurría en otras partes del mundo durante la Guerra Fría.

Este escenario es completamente irreal. No vemos, en América Latina, hoy, un escenario de real polarización, con sólidas alianzas formalizadas contra enemigos definidos. Las alianzas son fluidas y reflejan más intereses comunes (como el deseo de Washington y Bogotá de controlar las FARC o de Caracas y Moscú en parecer desafiantes frente a los EE.UU.) que de reales ejes geopolíticos distintos. Eso no significa decir que no existan alianzas más sólidas o que no se sigan directrices mínimas, sino que estamos muy lejos de una red de alianzas diferenciadas en el continente, que separe los varios países en bloques y los unifique con una o más potencias extra continentales.

En ese escenario, parece razonable afirmar que la hegemonía de los EE.UU. ya no es un dato inmutable de la realidad. Varios otros actores han actuado con más fuerza en la región y la ascensión brasileña también representa un dato nuevo en la geopolítica regional. Todo esto ha representado una dilución de una hegemonía que, si nunca fue absoluta (especialmente frente a los grandes países, como Brasil o Argentina), era mucho más sólida en años anteriores. Por otro lado, aún es muy temprano para que ella sea efectivamente cuestionada, si es que alguna vez llega a serlo.

Cada actor extra regional cuenta, en realidad, con ciertas ventajas frente a EE.UU. para su juego en la región; mas, en el conjunto, el soma americano todavía es mayor. China tiene una presencia comercial y económica creciente pero sin retaguarda estratégica (Ellis, 2009 y 2010). Rusia ofrece armamento y compensaciones en el plano simbólico, pero nada más que eso, mientras que Europa cuenta con fuerza cultural y vínculos históricos y políticos que pueden ser potencializados y, además, una fuerte presencia económica, a pesar de su poco deseo y capacidad de promover una relación militar y estratégica más densa.

Ya los EE.UU. tienen una presencia económica más que firme en la región (y en realidad ya incorporó América central y también el Caribe en su espacio propio), una atracción cultural y política debilitada, aunque de suma importancia, y una preponderancia estratégica —a través de su dominio naval, de su relación espacial con Colombia (Scardamaglia, 2008) y otros países y de su propio gigantismo militar— que no puede ser cuestionada. Tales vectores de poder pueden no ser suficientes para que América Latina continúe a ser lo *American backyard*, pero alcanzan para que el espacio latinoamericano continúe a orbitar en torno a Washington.

Orbitar, sin embargo, no significa más hegemonía, en sentido pleno. Para México y América central, la vinculación con Estados Unidos es tan intensa (hasta demográficamente) que su margen de maniobra como Estados soberanos continúa, como siempre, pequeña. No obstante, para buena parte de América del Sur, la vinculación, en diferentes grados (económica con China, cultural con Europa y simbólica con Rusia) con otros países, indica una nueva realidad y una complejidad creciente para las acciones de los EE.UU. La ascensión brasileña como potencia de ambiciones globales y su red de relaciones con Bruselas, Pekín, Moscú y Washington indica claramente la nueva y compleja realidad del continente (Bertonha, 2010)

De todas maneras, pensando en términos puramente estratégicos, América Latina continúa todavía, dentro del espacio estratégico de los Estados Unidos y la hipótesis de alguna intervención militar de fuera del continente es nula en el futuro previsible. Claro que ya empiezan a surgir, en los Estados Unidos, voces temerosas con las visitas navales rusas o con la posibilidad de que la creciente influencia comercial china acabe llevando a un refuerzo de los lazos estratégicos. Sectores conservadores de los medios de comunicación americanos sugieren que el avance comercial chino en el continente es la primera etapa de un plan chino para desafiar a Washington en su terreno, incluso en términos militares. Esto es ciertamente prematuro y la amenaza militar china a los EE.UU. a través de su presencia en América Latina, en el futuro previsible, no existe.

Hubo, en varias ocasiones en el pasado, el temor, en Washington y en algunas capitales latinoamericanas, de que América Latina fuera conquistada por las potencias coloniales europeas o de que nazis o soviéticos conquistaran posiciones en el continente. Hoy en día, tal riesgo parece nulo. No es de extrañar, en efecto, que, como se mencionó anteriormente, algunos latinoamericanos defiendan que las fuerzas armadas deben cambiar su foco, o que para el pensamiento estratégico americano, los problemas relacionados con América Latina, al menos en la actualidad, se refieran especialmente a drogas, narcotráfico, inmigración ilegal y otros problemas más de carácter policial que estrictamente de defensa.

Teóricamente, por lo tanto, América Latina, por estar segura bajo el paraguas estratégico de los EE.UU., también podría abandonar los sistemas de defensa más sofisticados o propios de las fuerzas armadas (como las fuerzas blindadas, defensa aérea o submarina) y concentrarse en la seguridad pública. Para defenderse de posibles –y poco probables– amenazas de fuera del continente, bastaría contar con la cobertura del poder militar de los Estados Unidos, economizando recursos para tareas más urgentes.

Sin embargo, un abandono total de la perspectiva de disuasión no sería, a mi juicio, correcto, especialmente para los Estados más grandes. Después de todo, el entorno estratégico global está cambiando y, a largo plazo, no se sabe qué amenazas puedan vislumbrarse en el horizonte. Dado el tiempo necesario para producir el poder para disuadir potenciales enemigos, una conversión de las fuerzas militares en

No vemos, en América Latina, hoy, un escenario de real polarización, con sólidas alianzas formalizadas contra enemigos definidos. Las alianzas son fluidas y reflejan más intereses comunes (como el deseo de Washington y Bogotá de controlar las FARC o de Caracas y Moscú en parecer desafiantes frente a los EE.UU.) que de reales ejes geopolíticos distintos.

policiales no es realmente adecuada. Del mismo modo, si bien la protección de EE.UU. es un elemento de estabilidad y que su relación con la mayor parte de América Latina es de proximidad (excepto el llamado “eje bolivariano”), esa no es gratuita ni sin costo en términos de soberanía. Los Estados Unidos, después de todo, persiguen sus propias metas e intereses y depender de ellos para la defensa del Estado es, como mínimo, displicente.

... si bien la protección de EE.UU. es un elemento de estabilidad y que su relación con la mayor parte de América Latina es de proximidad (excepto el llamado “eje bolivariano”), esa no es gratuita ni sin costo en términos de soberanía. Los Estados Unidos, después de todo, persiguen sus propias metas e intereses y depender de ellos para la defensa del Estado es, como mínimo, displicente.

De ese modo, tal vez sea posible, para Canadá o México (que hacen frontera con los EE.UU. y saben que cualquier intervención extranjera tendrá respuesta inmediata americana), o incluso para países pequeños de América Central, confiar totalmente en la buena voluntad de la Casa Blanca. Sin condiciones reales para crear elementos creíbles de defensa, el costo de depender del poder americano puede compensar.

Ya para los Estados mayores, detentores de recursos cada vez más valiosos –minerales, agua, petróleo, alimentos, etc.– en el mercado mundial, deseosos de pasar por el mínimo de obstáculos posibles en el ejercicio de su soberanía y en la defensa de sus intereses y con condiciones de crear un sistema de disuasión mínimo, la opción por el lado policial sería, en mi opinión, un suicidio del propio Estado. Sea para defenderse contra futuras amenazas de fuera del continente, ya sea para lograr mejores condiciones dentro del “sistema americano”, la capacidad de defensa militar autónoma es una simple necesidad.

Las tensiones regionales y la cooperación en el área de la defensa

Por todos los criterios posibles de comparación, queda claro cómo América del Sur es un continente irrelevante en términos de poder militar (Fraga, 2007). Los presupuestos militares combinados de todos los países de América del Sur no llegan a una pequeña fracción del de las grandes potencias y también cuando se considera la relación entre el gasto militar en comparación con el PIB o el flujo de armas desde los países del Primer Mundo al Tercero, queda claro cómo América del Sur es poco militarizada, especialmente si se la compara con otras zonas del mundo, como el Medio Oriente o Asia Oriental.

A pesar de la reciente ola de adquisiciones militares, es discutible si América del Sur vivencia hoy una situación en particular, en términos de gasto militar, en comparación con el resto del mundo. Según los datos recogidos por Senhoras (2009), por ejemplo, los presupuestos militares regionales crecieron un cincuenta por ciento entre 1999 y 2009, lo que supone un incremento sustancial. Pero esta vez el promedio mundial fue de 45% y sólo África y Europa estaban por debajo de este nivel. Además, a pesar de todo este crecimiento, los latinoamericanos aún cuentan muy poco en términos estratégicos globales. Sin embargo, no es erróneo afirmar que hubo un aumento sustancial en el gasto militar en América del Sur, especialmente a partir de 2007.

No creo, sin embargo, que estas adquisiciones representen un **turning point** en la región, que estaría caminando hacia una nueva fase de su historia, con tensiones militares en aumento. Un examen de las situaciones individuales (Bertonha, 2010^a y 2011) indica que no hubo una motivación única y que, al contrario, todo el proceso fue conducido siguiendo lógicas propias de cada país y esa lógica casi nunca fue estratégica y dirigida a una situación más allá de fronteras. Por el contrario, en la mayoría de los casos la decisión de invertir más recursos en equipos militares vino de la política interna y del reequilibrio de las fuerzas políticas (y de la relación de los militares con éstas) desde la época de la democratización.

De esa forma, la impresión que queda es que no hubo, en el continente, una carrera militar en el sentido clásico, en la que cada parte involucrada haya tratado de romper o de recomponer un equilibrio de poder anterior. Las políticas y las inversiones de cada país siguieron una lógica propia, aunque, como es lógico, éstas acabarán por afectar a sus vecinos. Sólo Perú, y especialmente Brasil, parecen haber actuado movidos más por el escenario externo que por el interno.

La ironía final del proceso es que el país que reaccionó más tardíamente a las adquisiciones de algunos de sus vecinos, Brasil, podría, potencialmente, eliminar cualquier posibilidad de una carrera armamentista, en el sentido clásico, en el continente. Si Brasil realmente cumple todos los programas en curso, alcanzará un grado de hegemonía estratégica en el continente, el cual no podría ser superado por ninguna fuerza local, a no ser con apoyo de agentes externos. Suponiendo que Brasil esté dispuesto a utilizar esa superioridad estratégica para inhibir conflictos regionales, eso apenas reforzaría el carácter pacífico de la región en términos de conflicto entre los Estados.

No podemos subestimar, en este contexto, la creciente integración regional en torno de bloques como MERCOSUL, por el comercio, por proyectos conjuntos de infraestructura y por la cooperación científica y educacional. Incluso con los proyectos del MERCOSUL en crisis y con continuas idas y venidas en la integración económica y comercial, parece razonable afirmar que nunca los países de América Latina (y en especial los de América del Sur) estuvieron tan cercanos.

Incluso en términos políticos o estrictamente de defensa, la cooperación ha crecido, lo que facilita la estructuración de una comunidad regional cada vez más pacífica. Yo fui, en otras ocasiones (Bertonha, 2008), un crítico de la idea de un Consejo de Defensa suramericano e incluso de la UNASUL, por considerarlas instituciones sin un fin definido e incapaces –por la falta de un enemigo común, por la percepción diferenciada de las amenazas y desafíos en términos de seguridad y por la presencia de tensiones regionales todavía latentes– de convertirse en algo más sólido, idea en la que me acompañaron otros autores (Pagliari, 2009).

No obstante, incluso en esa época, yo evaluaba como positiva la creación del órgano si tal se convirtiese en un foro de discusión y negociación sobre temas estratégicos dentro del continente. Fue en eso en lo que se transformó, y, en ese sentido, el Consejo de Defensa Suramericano es hoy un instrumento útil para aproximar a los países, aliviar tensiones y proyectar un futuro común, en términos de estrategia de defensa para la región (Bertazzo, 2010). Además, se firmaron una serie de tratados

No creo, sin embargo, que estas adquisiciones representen un turning point en la región, que estaría caminando hacia una nueva fase de su historia, con tensiones militares en aumento.

bilaterales y multilaterales en el ámbito de la defensa, lo que contribuyó a una aproximación cada vez mayor de las fuerzas armadas regionales, así como para la eliminación de potenciales conflictos.

Con esa creciente integración, la presencia de dos poderes hegemónicos que pueden estabilizar la región (Estados Unidos y Brasil), la existencia de canales de diálogo y cooperación y la incapacidad de la mayoría de las fuerzas armadas regionales para actuar fuera de sus fronteras, tal vez sería posible proponer que la solución de transformar las fuerzas armadas en grandes órganos policiales pueda ser realmente la más adecuada y viable para los países de la región. Sin embargo, tal vez no sea algo prudente porque el hecho de no haber conflictos entre los Estados, en el pasado reciente, no significa que éstos no se puedan presentar en el futuro.

Realmente, en América Latina, como ya se ha afirmado, raramente se pasa del conflicto y de la disputa a la guerra. Éstas son esporádicas y poco mortíferas. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de factores de conflicto, que el proceso de formación de una comunidad regional estable y pacífica sea inevitable ni que el poder militar no sea más un factor importante en las relaciones entre Estados (Mares, 2001). Fuentes potenciales de guerra o confronto militar (como Brasil y Argentina o ésta y Chile) desaparecieron, pero antiguas y nuevas tensiones entre los Estados de la región (como entre Chile, Perú y Bolivia o Colombia, Ecuador y Venezuela), existen todavía y otras pueden surgir.

Es altamente improbable, dados los factores supra presentados, que las tensiones se conviertan en un conflicto real y el caso del reciente conflicto entre Colombia y Venezuela y su rápida resolución pacífica lo confirman (Battaglino, 2009). Pero la guerra no es, de ninguna manera, la única posibilidad de uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados. El poder militar se utiliza también de forma simbólica y su uso en este sentido, en América Latina, está lejos de ser inexistente.

Efectivamente, la amenaza del uso de la violencia, o su empleo sin llegar a la guerra, pueden estar presente en las propias negociaciones y acuerdos y los “intercambios militarizados” en la definición de Mares (2001) aún no se han eliminado de la agenda de América del Sur. Este autor también nos recuerda cómo, sólo de 1990 a 1997, hubo dieciséis disputas militarizadas entre Estados en América Latina (Mares, 2001, p. 39-43). Por lo tanto, no se puede ignorar que el poder militar aún cuenta en las relaciones geopolíticas regionales.

En este contexto sería una negligencia de las fuerzas armadas de estos países que no se prepararan, mínimamente, para posibles necesidades de respuesta a la presión militar de los vecinos. Además, depender enteramente del poder de Brasil o de los EE.UU. para impedir o controlar conflictos con los vecinos es una opción que en última instancia significa una pérdida de soberanía y, sobre todo, la renuncia a una política externa independiente, lo que requiere la existencia de algún tipo de aparato militar. Esto, sobre todo en el caso de los Estados más grandes, no me parece aconsejable ni realista.

El poder militar como factor simbólico en la geopolítica global

Brasil es, entre los países del continente latinoamericano, el único con pretensiones de hegemonía regional (al menos en América del Sur) y de proyección en el escenario internacional (Brands, 2010). No me extraña, entonces, que Brasil sea el país con ambiciones más amplias en términos de estrategia de defensa, con las más altas pre-

tensiones para la reorganización y modernización de sus fuerzas armadas y el que más resiste a las ideas de “policización” de éstas.

Realmente, en relación al uso de las fuerzas armadas para el control de amenazas internas, Brasil, a pesar del clamor popular y de experiencias localizadas, no ha transformado en política de Estado la intervención maciza de las fuerzas armadas, en seguridad pública. Por lo contrario, la seguridad pública continúa, centralmente, en las manos de instituciones policiales y, en 2004, fue creada una *Fuerza Nacional de Seguridad Pública*, formada por policiales de varios Estados, para la actuación en ámbito nacional.

La actuación de la FFAA nacionales en la lucha contra el crimen común (no habiendo en el país grupos guerrilleros), salvo en momentos excepcionales, debe ser cada vez más la excepción y no la regla. La única acción militar real que el Estado brasileño ha adoptado en esta área es el aumento de la cooperación en vigilancia e inteligencia con los vecinos y el refuerzo del dispositivo militar en las fronteras amazónicas, lo que es coherente con la misión tradicional de las fuerzas armadas

En términos de disuasión contra amenazas externas, ninguna potencia extra continental y ninguno de los vecinos de Brasil tienen hoy real capacidad para afectarlo con una fuerza significativa. En este escenario, la única fuerza militar capaz de poner a Brasil militarmente en la pared, la de los EE.UU., no tiene interés en ello en un futuro visible, lo que significa que la necesidad inmediata de un aparato de fuerza capaz de hacer frente a una agresión externa es pequeña.

De todas maneras, potencialmente, los riesgos siempre existen, mucho más en un contexto de creciente escasez de los recursos minerales, alimenticios y energéticos de lo que el país tiene abundancia. De ese modo, Brasil comienza a invertir en un sistema mínimo de disuasión, con inversiones en la recuperación del sistema de defensa aérea y, sobre todo, en la construcción de algunos submarinos de propulsión nuclear. Del mismo modo, Brasil tiene la pretensión de contar con el poder militar necesario para la acción más allá de las fronteras, tanto en misiones de mantenimiento de la paz como en la defensa de los intereses nacionales, además de dejar claro, simbólicamente, que el país ejerce el liderazgo regional también en ese campo.

Por último, para ganar credibilidad como actor capaz de participar de las decisiones globales, Brasil pretende adquirir vectores de poder adecuados. Un aparato nuclear está fuera de discusión, pero se busca alguna capacidad de acción —aérea, naval y terrestre— para participación en acciones colectivas fuera del continente, con equipos modernos y compatibles con los utilizados por las grandes potencias. Los submarinos de propulsión nuclear serían nuevamente claves para este objetivo.

La pose de una limitada, pero creíble, capacidad de disuasión convencional sería, por lo tanto, útil para los proyectos brasileños de mayor inserción internacional y no significaría, en principio, una nueva disposición, agresiva, por parte de Brasilia, ni el abandono de la tradicional política conciliatoria brasileña, especialmente en el trato con los vecinos.

Ello porque el poder militar es efectivo también cuando no se le utiliza, ya que tiene una faceta que va más allá de lo material y de su uso directo. Recuperando reflexiones de Joseph Nye (2004), vemos que el poder militar tiene una faceta práctica, directa y otra simbólica, al demostrar al otro sus límites. Por lo tanto, éste no necesita ser usado para funcionar, pero tiene que tener credibilidad, es decir, no puede existir simbólicamente sin una base material real.

Esa sería, por lo tanto, la capacidad militar que, creo, Brasil busca a medio plazo,

o sea, la de una potencia militar media. Esto significa fuerza adecuada para la defensa del territorio y del espacio aéreo nacional contra amenazas asimétricas y alguna disuasión contra Estados más poderosos; capacidad de acción plena en caso de necesidad de alguna acción de estabilización en el contexto sudamericano y alguna global, en asociación con otras potencias. Una fuerza que daría sustento a las pretensiones locales y mundiales de Brasil y que está distante de la idea de hacer de las fuerzas armadas mero instrumento de fuerza policial y de seguridad interna. (Bertonha, 2010 b)

Los múltiples escenarios estratégicos de América Latina

Acatando y ampliando reflexiones presentes en Senhoras (2009) y en Russel y Tokatlin (2008), podemos observar, en América Latina, dos complejos de seguridad regional, los cuales son permeados por distintos paradigmas de relación interna y con la potencia hemisférica, Estados Unidos. Del mismo modo, podemos distinguir dos ejes distintos en términos de problemas y de especificidades con relación a los problemas de seguridad y defensa.

Por un lado, tenemos un complejo de seguridad regional centrado en los países de América Central y Caribe. Estos países son, en términos estratégicos, de importancia reducida y no podrían construir, aunque lo quisieran, un aparato militar capaz de ejercer disuasión contra enemigos de fuera del área ni de imponer alguna hegemonía regional. Además, estos países también están, en líneas generales, sufriendo una presión intensa a partir de problemas internos, como la delincuencia y el narcotráfico.

Como resultado, estos Estados se encuentran en dependencia casi completa en relación a la política estadounidense, la cual induce a la militarización de problemas como el crimen organizado y el narcotráfico, además del envío de las fuerzas armadas para enfrentar ese desafío. Dada la naturaleza minúscula de esos aparatos militares y el tamaño de los desafíos enfrentados por estas sociedades, tal vez esa solución de poner a los militares en la línea de frente de la seguridad pública es aceptable, aunque, como se ha resaltado anteriormente, no haya consenso de que sea la opción más eficiente. En ese sentido, las fuerzas armadas de México, país mucho más grande que las micro naciones del Caribe y de América Central y que podría ambicionar más autonomía y empeño estratégico fuera de sus fronteras, son una anomalía, explicable por la proximidad del gigante americano y por la propia historia de las fuerzas armadas mexicanas (Moloeznil, 2005)

Ya América del Sur podría ser dividida en varios ejes centrales en términos de problemas y cuestiones para las fuerzas armadas. El primero estaría representado por algunos países del cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) En los dos primeros, las fuerzas armadas perdieron su capacidad real de disuasión y confían en los mecanismos de consulta regionales y en la aproximación entre los vecinos para su seguridad, además de no aceptar el uso de las fuerzas armadas fuera de sus atribuciones tradicionales (Fuchs, 2006). Ya Chile todavía piensa en las posibilidades de conflicto con sus vecinos y utiliza sus fuerzas militares, igualmente, para dar visibilidad al país en el exterior.

A pesar de estas diferencias, el Cono Sur (exceptuando Paraguay) es formado por países relativamente estables, económicamente desarrollados, con relativamente bajo nivel de violencia interna y, por lo menos en el momento actual, con un control civil sobre los militares garantizado. Por fin, la relación de estos Estados con los Esta-

dos Unidos es más de colaboración que de subordinación y las fuerzas armadas locales no dependen del dinero o del entrenamiento dado por el Pentágono, lo que permite más independencia.

Ya en el caso de la zona andina, la situación es mucho más compleja. En esa región hay un arco de inestabilidad, con acciones de guerrillas reales (Colombia) o potenciales (Perú) que exigen que las fuerzas armadas se concentren en esos problemas. Además, es justamente aquí que las potencialidades para conflictos militares entre Estados es mayor (aunque poco probable), como lo demuestran las continuas aproximaciones y tensiones entre Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile. En ese escenario, el proceso de cooperación regional en el área de defensa ha sido menos expresivo que en la zona atlántica del continente.

En esos países, además, a pesar de las variaciones expresivas, el desenvolvimiento económico y social es limitado y la problemática indígena aumenta los conflictos de esas sociedades. También en esa región están los principales polos de producción de drogas del mundo, lo que agrega un nuevo factor de inestabilidad. Además, muchos de estos Estados (especialmente los más pequeños, pero también Venezuela) todavía ven en las fuerzas armadas el poder moderador capaz de administrar los conflictos de la sociedad y de la política.

Por fin, dadas las carencias materiales de esas sociedades y Estados, la seducción del apoyo de los Estados Unidos es grande y no sorprende que Colombia reciba las mayores sumas y haya adherido, especialmente en el gobierno Uribe, casi sin restricciones a la política de militarización de seguridad pública y del problema de las drogas. Venezuela, Ecuador y Bolivia, claro, no utilizan estos recursos financieros y el apoyo de los EE.UU. por restricciones ideológicas, pero resta la cuestión de cómo ellos reaccionarán cuando la “Onda bolivariana” desaparezca de estos países, si llega a desaparecer.

En esa región, por lo tanto, la idea de “policización” de las fuerzas armadas puede adquirir más fuerza en el futuro, dependiendo del curso de los acontecimientos. Sólo Colombia, Perú y Venezuela, países mayores, podrían –potencialmente y, suponiendo que las tensiones con los vecinos crezcan y sus conflictos internos disminuyan– hacer el camino inverso e invertir más en las funciones tradicionales de las fuerzas armadas, como adquirir algún poder de disuasión contra amenazas externas y con los países vecinos. Hoy, apenas Venezuela lo hace (con su doctrina de guerra asimétrica contra el espectro de la visión americana), pero, incluso por su porte, creo que la transformación de las fuerzas armadas en fuerzas policiales sería, para Lima o Bogotá, una opción poco aconsejable en un mundo y con unos vecinos no cien por ciento pacíficos.

En el caso de Brasil, como hemos mencionado anteriormente, la idea de “policización” de las fuerzas armadas todavía tiene mucha adhesión popular, pero el gobierno

... la idea de “policización” de las fuerzas armadas puede adquirir más fuerza en el futuro, dependiendo del curso de los acontecimientos. Sólo Colombia, Perú y Venezuela, países mayores, podrían –potencialmente y, suponiendo que las tensiones con los vecinos crezcan y sus conflictos internos disminuyan– hacer el camino inverso e invertir más en las funciones tradicionales de las fuerzas armadas, como adquirir algún poder de disuasión contra amenazas externas y con los países vecinos.

brasileño se ha negado a seguirla y defiende que las nuevas amenazas transnacionales deben ser enfrentadas por la acción policial y por políticas públicas, sin el uso de las fuerzas armadas. Además, a pesar de que la política externa brasileña valora, sobre todo, el entendimiento y la negociación, el país camina rápidamente para una estrategia de defensa que prioriza la disuasión y la proyección de poder, aunque sea apenas a nivel simbólico, en América del Sur y, a nivel menor, en el globo. Dadas las ambiciones internacionales crecientes en Brasil, esta es, en mi opinión, la opción correcta.

No hay, ni podría haber de esta forma, una estrategia de defensa común en los países de la región. Cada Estado establece la suya de acuerdo a sus problemas internos, a los recursos disponibles, o a su grado de dependencia del polo hegemónico americano y sus perspectivas y proyectos de inserción internacional. Aun así, creo que se proyecta rápidamente un escenario de división entre los que aceptan la militarización de la seguridad pública, la transformación de las fuerzas armadas en un tipo de Guardia Nacional y un papel pasivo en el sistema estratégico americano y los que se niegan a esto, con las ventajas y desventajas para cada opción.

Conclusiones

La idea de que la guerra entre Estados “pasó de moda” tiene bastante significado para el público en general. Tal idea presupone, evidentemente, que ningún Estado, sea pequeño o grande, recurrirá a la fuerza para aumentar su influencia o poder en el mundo y que ninguna gran potencia, o coalición de grandes potencias, recurrirá a las armas o amenazará usarlas para alterar el sistema internacional a su favor. En resumen, se supone que lo sucedido en las guerras napoleónicas o en las guerras mundiales –o sea, la reformulación del orden internacional después de un gran conflicto– nunca más se repetirá.

Ese raciocinio no deja de ser verdadero. Con la creciente globalización e independencia entre las naciones, el perfeccionamiento de los sistemas de gobernabilidad global y la existencia de las armas nucleares (que dejan excesivamente caro cualquier conflicto global), recurrir a las armas para la defensa de sus intereses es contraproducente para casi todos los Estados y, aún más, para los realmente poderosos. Además, con el desafío creciente de las amenazas transnacionales a los Estados Nación, no sorprende que nuevas concepciones de seguridad hayan surgido (Pagliari, 2009, cap.1).

En ese sentido, la percepción de seguridad internacional de la Guerra Fría, que se centraba en el aspecto militar-estratégico y en el Estado como actor central del sistema internacional, fue reemplazada por otra, en la cual las amenazas no procederían de los Estados (terrorismo, narcotráfico, etc.), exigiendo nuevas respuestas. Casi todos los Estados concuerdan con el surgimiento de nuevos desafíos, pero no hay, como se ha demostrado en este texto, ningún consenso sobre la manera de lidiar con ellos. La polarización central, en este punto, entre una visión más militarizada, como la de los Estados Unidos (especialmente en los años de George W. Bush), y otra que identifica, en la combinación de políticas públicas y respuesta policial, la respuesta adecuada a las nuevas amenazas.

No obstante, la idea de una remoción total de la perspectiva de guerra entre Estados tal vez sea más un deseo que una realidad, ya que las grandes potencias tienden a pensar el conflicto militar también en esos términos. Recientes acontecimien-

tos, como la guerra entre la Federación rusa y Georgia, también indican que la perspectiva de conflicto militar entre Estados no es algo completamente irreal en el mundo actual. Y, como argumento definitivo, podemos recordar la forma como los propios Estados Unidos, al mismo tiempo en que se lanzaron a la “guerra contra el terror” y militarizaron, por ejemplo, buena parte de sus fronteras, continúan planeando su estrategia militar también en términos de confrontación con los otros Estados y/o en la mantención de su hegemonía estratégica global.

En realidad, desde el fin de la Guerra Fría el gran elemento, a mi parecer, que hizo del conflicto abierto entre Estados algo menos común de lo que fue en el pasado fue la existencia de un poder militar hegemónico, lo que puso a todos los otros en tela de juicio. Claro que no nos referimos aquí a los EE.UU. Con su abrumadora superioridad militar, Washington indujo a los grandes Estados a aceptar su posición en el tablero del poder global y dejó claro, a los menores, que violaciones a las reglas establecidas serían punidas, de una u otra forma.

Hoy en día, a pesar de que la hegemonía de los Estados Unidos continúe siendo real, su cuestionamiento es la orden del día. Rusia, China y otros países robustecen sus fuerzas y el propio agotamiento de los Estados Unidos, tras Irak y Afganistán, ha desgastado su capacidad y/o su disponibilidad para mantener la estabilidad mundial. Aún estamos muy lejos del momento en que veamos que la anarquía se instale en el sistema internacional, pero la posibilidad de conflicto abierto entre uno o más Estados deja la categoría de lo imposible para lo meramente improbable.

En el caso de América Latina, esa premisa de que los Estados no entren más en guerra, ni unos contra los otros, ni con las potencias externas, es aún más fuerte que en el resto del mundo y no está completamente fuera de la realidad. De acuerdo a lo que se ha afirmado en el recorrido del presente trabajo, en el momento actual no existe la posibilidad de que alguna potencia extra continental cuestione la predominancia estratégica de los Estados Unidos en la región, aunque la penetración en los campos cultural, económico y simbólico esté minando la posición de Washington, por lo menos en América del Sur. Las fuerzas armadas locales, de ese modo, no necesitan preocuparse excesivamente con amenazas de fuera del continente, pero sería un error no pensarlas en términos potenciales de largo plazo. Además, la propia protección norteamericana, como ya se ha afirmado, no está eximida de cargo y tener capacidad mínima de protección es más que adecuado.

Hay que agregar que, a pesar de ser éste un continente pacífico, hay focos de tensión de carácter regional que, tal vez, podrían llegar a convertirse en un conflicto armado, conllevando a la actuación de las fuerzas armadas. Es poco probable que las tensiones vayan en esa dirección, sobre todo ahora, que las organizaciones supranacionales en el campo de la defensa, están saliendo del papel en el continente y la integración económica se consolida. No obstante, el riesgo es suficiente para que las fuerzas armadas de algunos países se resistan a la idea de abdicar de los instrumentos para la guerra entre Estados, hecho que, a mi modo de ver, es correcto.

Tal vez hasta sea posible llegar a la conclusión de que las preocupaciones de defensa propiamente dichas son realmente irrelevantes para algunos países del continente latinoamericano y que, para enfrentar problemas de seguridad pública dramáticos, la conversión de las fuerzas armadas en grandes Guardias Nacionales sea una opción adecuada. Para los países más pequeños y más pobres de la región, la “poli-cización” de las fuerzas armadas y/o su disolución (en los moldes costarricenses) tal vez sea un camino útil para maximizar el uso de los recursos públicos y garantizar

condiciones mínimas de estabilidad. Ya para los Estados de medio porte, el concepto de disuasión entre amenazas externas es aún válido y, para un país con ambiciones internacionales, como Brasil, abandonar completamente la opción del uso de la fuerza en sus relaciones con otros Estados está lejos de ser adecuada.

Siendo así, es evidente que la promoción de la seguridad colectiva, de la paz y la confianza mutua entre los países del continente es un interés de todos. Reducir los riesgos de conflicto entre los países de la Américas es fortalecer los lazos; en el campo de la defensa y de la seguridad, también es fundamental. Sin embargo, también será siempre conveniente recordar que el mundo puede ser un ambiente más hostil que lo que se vislumbra en las declaraciones diplomáticas. De ese modo, la renuncia al uso de la fuerza (real o simbólica) en el campo de las relaciones entre Estados –lo que se vería afectado al convertirse en fuerzas policiales–, puede ser un riesgo inaceptable para Estados que valoran su soberanía y tratan de garantizar su sobrevivencia y su desarrollo en un mundo en mutación.

Me parece, así, que sería conveniente tomar en consideración el contexto de varios países en términos de agenda de seguridad y de defensa, antes de proponer o de pensar en una unificación de estrategias para todo el continente. Especialmente en el caso de los Estados Unidos –potencia hegemónica de la región, que logra inducir, con sus recursos, una buena parte de sus estrategias de defensa– sería conveniente reconocer que militarizar la seguridad pública no resolvería, automáticamente, los problemas de narcotráfico o de terrorismo en sus fronteras del sur y que el foco en la acción policial, en el desarrollo y en el mercado consumidor, serían, probablemente, mucho más eficientes.

Del mismo modo, sería interesante que los encargados de la toma de decisiones en Washington reconocieran que es contraproducente sugerir que las fuerzas armadas de otros Estados se conviertan en policiales con el fin de atender a los propósitos de su agenda particular de seguridad; que la mayoría de los Estados del continente continúan, con toda razón, preocupándose con su soberanía e independencia y que la posible ascensión de Brasil a una posición estratégica relativamente mejor sería positiva para los Estados Unidos. Al final, Brasil es un país occidental, pero con sólidos puentes en el Tercer Mundo. Si consigue más capacidad militar, su autonomía frente a los EE.UU. aumentará, pero éstos tendrán un aliado confiable en el sur, capaz de dividir la tarea de estabilizar, pacificar y hacer prosperar todo el continente, lo cual es el deseo de todos.

El reconocimiento de diferentes percepciones de defensa y seguridad también facilitaría el establecimiento de una agenda positiva por parte de la UNASUR, del Consejo de Defensa de América del Sur y de potencias hegemónicas o que aspiran a serlo, como los Estados Unidos o incluso Brasil. Una colaboración direccionada al combate al narcotráfico, al terrorismo o a otras amenazas comunes es algo deseable y que se puede lograr, a principio, sin dificultades, pues les interesa a todos. Pero imaginar o desear que los Estados más grandes simplemente se olviden de sus preocupaciones en el campo de la defensa, para concentrarse apenas en la seguridad, es, especialmente, para los países del Cono Sur, y sobre todo para Brasil, una tarea difícil y tal vez imposible.

Finalmente, el mundo del siglo XXI es un mundo diferente al que precedió el colapso de la Unión Soviética y nuevas amenazas y desafíos –normalmente fuera de la esfera de los Estados– surgieron en el campo de la seguridad internacional. Tales desafíos exigen respuestas y cooperación en las áreas de inteligencia, de

acción policial, etc. Sin embargo, la realidad internacional aún la conforman Estados y, en la relación entre ellos, el uso de la fuerza –real o potencial– aún es un instrumento fundamental. De ese modo, con las excepciones puntuales relacionadas en el texto, la opción de abandonar totalmente la concepción vestfaliana de seguridad del Estado y defensa de su soberanía frente a otros Estados, es, en mi opinión, incorrecta.

En el mundo actual, esa concepción ya no es suficiente y los Estados de la región no pueden continuar imaginando que los únicos desafíos que deben enfrentar son la integridad de las fronteras y la defensa de la soberanía frente a las amenazas de otros Estados. Narcotráfico, guerrillas y subdesarrollo producen un escenario que acaba por confundir y hacer más complejas las cuestiones clásicas de defensa, exigiendo cooperación y nuevas respuestas. Sin embargo, mezclar completamente los conceptos de defensa y de seguridad y olvidar las atribuciones clásicas del concepto de “defensa” es una opción temeraria e incluso peligrosa, para los latinoamericanos, así como para todo el mundo.



Bibliografía citada

ALSINA JR., João Paulo Soares (2009). "O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea". *Revista Brasileira de Política Internacional* 52, 2, p. 173-191.

ÁLVAREZ, David e ISENHOUER, Michelle. (2005). "Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto". *Flacso Newsletter* 2, maio/2005

BATTAGLINO, Jorge M. (2009) "¿Réquiem para la guerra en la Región Andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela". *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, 3,3, p. 567-580.

Bertazzo, Juliana (2010). "New regionalism and leadership in Brazilian Security and Defense Policy". *Security and Defense Studies Review*. 10, p. 91-106.

BERTONHA, João Fábio (2008). "Uma política de defesa sul americana?". *Temas del Cono Sur – Dossier Integración* 48, p. 2-4.

——— (2010) "O fim da hegemonia americana na América do Sul? Rússia, China e União Européia como actores regionais?", *Negócios Estrangeiros* (Portugal) 18, p. 121-141.

——— (2010^a). "Adquisiciones de armamentos y reequilibrios geopolíticos: América del Sur en la primera década del siglo XXI", *Relaciones Internacionales* 39, p. 109-127.

——— (2010^b) "Brazil: an emerging military Power? The problem of the use of force throughout the Brazilian international relations into the 21st century", *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, 2, p. 107-124.

——— (2011). *Geopolítica, defesa e desenvolvimento. A primeira década do século XXI na América Latina e no mundo*, Maringá: Eduem.

BRANDS, Hal (2010). *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.

DAMMERT, Lucia Dammert e BAILEY, John (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Americas: Experiencias y Desafíos*, Santiago: FLACSO-Chile/Naciones Unidas/SigloXXI.

DAMMERT, Lucia Dammert e VELOSO, David Álvarez (2008). *Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?*, Buenos Aires: Documentos Nueva Sociedad, 2008.

DUDLEY, Steven S. (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican*.

Cartels and Maras, Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, Wilson Center for Scholars/Mexico Institute and University of San Diego, Trans-Border Institute.

ELLIS, Evan (2009). *China in Latin America. The Whats & Wherefores*. Boulder (CO): Lynne Rienner.

¿Seguridad o defensa? Dilemas de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los...

——— (2010) “What China Will Fight For in Latin America in the Coming Generation”, *Security and Defense Studies Review*, 11, p. 111-120.

FRAGA, Rosendo (2007). “El equilibrio militar. DEF (*Desarrollo, Defesa, Energia, Medio Ambiente*) 3, 27, p. 38-41.

——— (2009). “Tres magnitudes”, DEF (*Desarrollo, Defesa, Energia, Medio Ambiente*), 4, 49, p. 33.

FUCHS, Ruth (2006). “¿Hacia una Comunidad Regional de Seguridad?: Las Fuerzas Armadas en la Percepción de las Elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. *Rev. Cienc. Polít. (Santiago)*, 26, 2, p.29-52.

MARES, David. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

MATHIAS, Suzeley Kalil e FAZIO, Ednéia Fazio (2004). “Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 18, p. 53-79.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2005). “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1, p. 169-212.

NYE, Joseph. *Soft Power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs.

PAGLIARI, Graciela de Conti (2009), *O Brasil e a Segurança na América do sul*. Curitiba: Juruá.

PROENÇA JR., Domicio e MUNIZ, Jaqueline de Oliveira (2007). “Forças Armadas e policiamento”, *Revista Brasileira de Segurança Pública* 1, 1, p. 48-63.

ROSS, Jennifer. (2004). “The Changing Role of the Military in Latin America”. FOCAL Policy Paper, Dezembro 2004.

RUSSELL, Roberto Russell e TOKATLIAN, Juan Gabriel (2008). “A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos”, *Política Externa* 16, 3, p. 7-27.

SCARDAMAGLIA, Virginia (2008), “Uma região libre de conflictos?”, DEF (*Desarrollo, Defesa, Energia, Medio Ambiente*) 3, 32, p. 44-48.

SENHORAS, Elói Martins (2009). “A regionalização da segurança da América Latina”, *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* 114, p. 3-5.