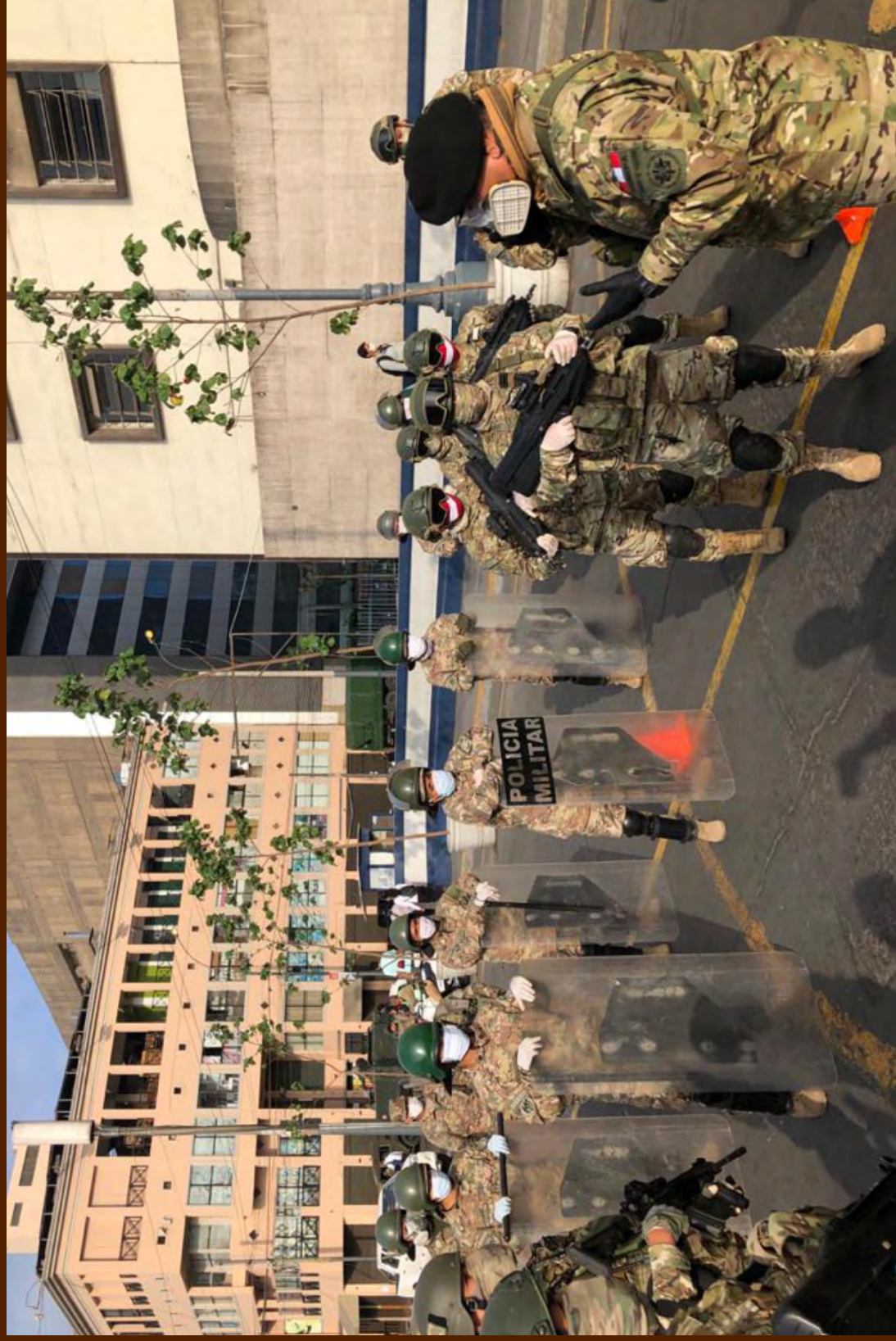


INVESTIGACION



UN ENFOQUE DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA GLOBALIZACIÓN



Por César ASTUDILLO SALCEDO
General de Ejército Jefe del CCFFAA de Perú
comandoastudillo@hotmail.com

RESUMEN: Seguridad y Defensa, conceptos que otrora eran exclusividad de los hombres con uniforme, y que desde el fin de la guerra fría no han logrado generar un concepto funcional constituyen hoy en tiempos de globalización un desafío de renovación e integración indispensable para cualquier colectividad política. El presente artículo corresponde al capítulo 3 de la obra del suscrito “Un ensayo sobre la Seguridad y Defensa”¹ transcrito para la revista XAUXA, que busca promover el análisis y discusión de un tema de necesidad e importancia vital para el Perú y la humanidad entera.

Una aproximación desde los efectos de las nuevas tecnologías, las redes sociales, el populismo, el crimen organizado, el orden mundial y la pandemia del COVID-19 resultan necesarios para comprender como el carácter transnacional de las amenazas a la sociedad, como la necesidad de preservar el Estado Nación como forma civilizada en medio de un proceso de globalización política, económica y social que proporcione condiciones de seguridad y bienestar general, permiten estructurar algunas propuestas que antes de ser una receta categórica, invitan a una reflexión seria y alturada.

Sabemos que la Glasnost y la Perestroika, fenómenos que se dieron en la Unión Soviética, entre los años 1985-1990, fueron los que desencadenaron una serie de acontecimientos que cambiarían la faz de la tierra, particularmente en la caída de los regímenes socialistas y su adaptación al mercado occidental. Uno de los cambios más importantes fue el fin de la guerra fría, vale decir que la ex URSS salía del escenario como una superpotencia de alcance global, dejando solo a los Estados Unidos, y generándose una situación de UNIPOLARISMO. Este factor sería determinante en las estrategias de defensa generadas en adelante. En la actualidad Rusia y particularmente China son fuerzas con alcance mundial que rivalizan con los Estados Unidos, aún persisten estas estrategias, muchas de ellas adecuándose al nuevo escenario mundial. Es necesario recalcar que potencias militares como Canadá, Australia, Alemania, Inglaterra, Francia, Japón, Italia, España, India, etc., se encuentran bajo la influencia de Estados Unidos, (al menos por ahora).

Antes del fenómeno de la globalización solo las grandes potencias tenían una estrategia de seguridad nacional; sin embargo en la actualidad cualquier país que tiene acceso al mercado internacional debería contar con una estrategia de este tipo, ya que el acceso al mercado internacional implica también la posibilidad de ser afectado por diversas amenazas, para lo cual no basta con tener una estrategia de defensa nacional, (en algunos casos hay países que no tienen ni una ni otra acción, solo son reactivos).

¹ ASTUDILLO, César. “Un Ensayo sobre la Seguridad y Defensa en el Perú. Nuevas Amenazas y Nuevos Roles”. II Edición, Biblioteca Nacional del Perú 2017-08527. Lima

Según el general Miguel Ángel Ballesteros², el referente histórico **capital-trabajo** ha sido sustituido por **información-conocimiento**, esto en primer lugar como consecuencia de la globalización y el empleo de las redes.

El analista Negroponte³ expresa que los ámbitos en donde la globalización está teniendo (y tiene) mayores impactos son: en la abolición de las fronteras, en el aumento de las libertades individuales y en la reducción de la privacidad (incluso de la intimidad).

Hoy es común ver a los millennials (jóvenes nacidos después de los 80, posterior a la generación de los baby boomers o generation X), tener sus círculos sociales con jóvenes de otras latitudes a través de las redes inicialmente y luego de la conexión digital habrá encuentros personales. Ellos no saben de fronteras y el concepto les parece innecesario. Son más libres y pueden expresarse a través de las redes sociales con suma facilidad y hasta en forma libertina.

Ignacio Hernando de Larramendi⁴, ya en el año 1995 decía que, en el mundo de la defensa y la seguridad, la globalización derrumbaría la comodidad, rompería esquemas y rutinas, eliminaría privilegios y aumentaría el riesgo en las comunidades políticas e institucionales. Todo esto se ha cumplido.

Un factor clave de la globalización es el intercambio de información, que junto a la circulación de personas, bienes y capitales está contribuyendo de forma significativa a una nueva forma de relaciones entre los seres humanos. La información es definitivamente un elemento esencial en el campo de la seguridad cuyo componente psicológico entre la población llega a ser clave.

Los últimos años de la guerra fría propiciaron una redefinición del concepto de seguridad que ha ido llevando a las amenazas más allá de lo estrictamente militar como, por ejemplo:

- La degradación medioambiental
- La escasez de recursos
- Propagación de enfermedades
- Superpoblación
- Epidemias provocadas
- Nacionalismo
- Terrorismo
- Catástrofes nucleares
- Reactivación de conflictos étnico-religiosos
- Aumento de migraciones masivas
- Aparición de terrorismo global
- Crimen organizado

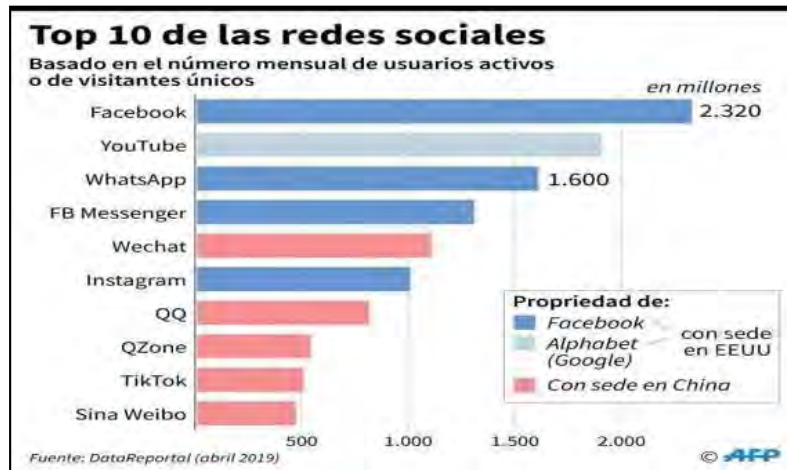
Es importante agregar que las sociedades han asimilado a los desastres de origen natural como amenaza (Tsunamis, terremotos, inundaciones, pestes, incendios forestales, heladas, friaje y otra variedad de desastres naturales como huracanes, tifones, grandes tormentas que no se dan en Perú), y aunque lo han sido desde épocas inmemoriales, hoy a través de políticas para la defensa y seguridad se imparten directivas y adquisición de capacidades para la primera respuesta y apoyo a la población y en la administración de la zona devastada por los fenómenos naturales, todo esto a cargo de las Fuerzas Armadas .

² Miguel Ángel Ballesteros Martín “En busca de una estrategia de seguridad nacional” Madrid 2016.

³ Nicholas Negroponte “Being Digital” traducido como “El mundo digital” 1ª edición set 1995.

⁴ Ignacio Hernando de Larramendi “Crisis de la sociedad Reflexiones para el Siglo XXI”, 1995

En otro campo de la globalización las redes sociales marcan las agendas nacionales e internacionales de la gestión pública. Según un mapa realizado por iMaps® en el año 2013 existían cerca de 4 mil millones de usuarios empleando solo las redes más importantes, sabemos que esta curva es exponencial año a año, hoy a inicios del año 2020, sabemos que esa curva ha ampliado ostensiblemente.



Fuente: Pinterest (foto Michelle Sieglitz)

Es sabido que las redes sociales pueden constituir un contrapoder, tal como sucedió en la primavera árabe, donde ni el dictador Gadafi pudo contra una turba enardecida y dirigida a través de las redes sociales. Un ejemplo claro en la actualidad es el empleo de las redes en las revueltas callejeras en Venezuela y aunque el escenario es diferente al árabe, el movimiento bolivariano y la oposición han dividido políticamente al país, y aun así el poder de las redes se da con mayor intensidad. Los acontecimientos en América Latina en 2019 eran dirigidos a través de redes sociales, aun hoy en 2020 los conflictos sociales en Chile son difíciles de identificar a los cabecillas ya que todo se maneja a través de las redes.

Un término común que se escucha y lee con mayor frecuencia es el de “Turbas inteligentes”, en alusión a los grupos de personas que marchan con la única arma: su Smartphone.

Globalización es un término que era apenas usado hace 25 años y hoy se emplea a veces como sinónimo de la expresión de “lo que está ocurriendo”. Una de las primeras ocasiones en que se usó el término globalización en el sentido actual es atribuido a Anthony Giddens ya en 1990: “La globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones mundiales que unen realidades distantes de tal manera que cosas que suceden en el ámbito local están influenciadas por hechos que tienen lugar a miles de millas de distancia y viceversa”⁵

⁵ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990, p.64.



Los motores de búsqueda o buscadores a través de algoritmos tipo araña son los súper controladores de todo tipo de actividad. Diariamente millones y millones de personas realizan consultas a través de estos motores, quienes administran tienen el poder de la información de saber que busca el usuario y en base a ello determinan tendencias, necesidades, gustos, preferencias, etc., y cuando esos súper controladores de la actividad humana acceden a las redes telefónicas pues llegan al nivel de cada persona e incluso hasta su intimidad, cualquiera que pueda estoquear en Facebook, entenderá perfectamente de lo que es capaz el que administra y controla la red.

También Kenichi Ohmae pregonaba en 1993 que “el Estado se ha convertido en una unidad antinatural, incluso disfuncional, para organizar la actividad humana y dirigir la economía en un mundo sin fronteras”⁶, Ohmae golpea duramente al estado, pero con afán de modernización del aparato, más que con un afán anarquista.

En uno de los estudios más amplios y rigurosos publicados hasta hoy sobre el tema, Held, Mc.Grew, Goldblatt y Perraton afirman que no existe aún una definición precisa de globalización, y proponen como tal al “proceso (o conjunto de procesos) que comporta una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y de las transacciones – valorada en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto – generando flujos o redes de actividad, interacción o ejercicio del poder de carácter transcontinental o interregional”⁷.

No todos aceptan que estamos en una nueva situación. Existen los denominados escépticos (o tradicionalistas) que preconizan que no se está produciendo una globalización, sino una “regionalización” en la dirección de tres grandes bloques financieros: Europa, Asia-Pacífico y

⁶ Kenichi Ohmae, “The Rise of the Region State”. *Foreign Affairs* 72, n°2, 1993

⁷ David Held, Anthony Mc Grew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations* Cambridge: Polity Press, 1999, p.16

América del Norte. Para ellos los gobiernos no son las víctimas pasivas de la internacionalización. Muy al contrario, son sus arquitectos básicos. Sucede, además, que el incremento de las desigualdades no conduce a una civilización global, sino a que el mundo se fragmente en bloques de civilización y enclaves étnicos y culturales.

Es muy discutible cuál será el papel del estado en esta nueva situación o cuales pueden ser las formas de control de los aspectos negativos de la globalización, pero no parece que podamos negar que nos encontremos inmersos en un proceso de cambios en las relaciones internacionales provocado por las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

Todos sabemos, por ejemplo, que la televisión y la velocidad de transmisión de noticias han sido elementos decisivos en la creación de una opinión mundial que ha sido fundamental para que hayamos visto cambios políticos como el fin del “apartheid” en África del Sur, o como la oleada democratizadora descrita por Huntington, teniendo a la “primavera árabe” como un claro ejemplo.

Como ha afirmado Bresser-Pereira, “la globalización como fenómeno real debería diferenciarse con claridad de la globalización como ideología”. De hecho, un análisis sistemático y profundo del fenómeno, es necesario para la formulación de propuestas de la gestión del mismo, en lugar de utilizarlo ideológicamente, como ha sucedido con el neoliberalismo, para tratar de imponer su fundamentalismo de mercado. Giddens ha escrito recientemente que “ya no se discute sobre la existencia de la globalización sino sobre sus consecuencias”. Precisamente sobre sus consecuencias en el campo de la seguridad de las Fuerzas Armadas y en América latina es donde deben formularse tales reflexiones.

¿Puede hablarse de globalización militar?, afirmar que es posible argumentar que todos los Estados se hallan hoy inmersos, aunque en distinto grado, en un orden militar mundial no es descabellado. Varios factores han empujado en esta dirección, los acuerdos multilaterales o regionales de defensa, la reciente interdependencia económica y en otros órdenes entre los estados, el hecho de tener que enfrentarse a amenazas no específicamente militares.

En ese sentido, no es de extrañar que sea en el campo de la seguridad que se haya acuñado y empleado el calificativo “**intermésticos**” para definir esta situación en la que no existe una distinción clara entre los asuntos internacionales y los domésticos, entre los internos y los externos⁸. Porque en el campo de la seguridad podemos aplicar cada vez más la expresión “asuntos intermésticos”. Progresivamente se va aceptando que la seguridad internacional y la nacional son inseparables o están indisolublemente ligadas, un claro ejemplo lo constituye el tráfico ilícito de drogas (TID), que nace en América del Sur como productor y prosigue hacia México de donde los carteles de la droga lo colocan en todo el mundo, particularmente en Estados Unidos, Europa y Oceanía.

⁸ Jorge Domínguez, “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe” en Jorge Domínguez (ed.) *Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Flacso-Chile, 1998, p.23.

Aunque no se conoce las consecuencias finales del proceso de globalización en el campo de la defensa, ni estamos siendo capaces de gestionar la nueva situación, es decir, de responder con un nuevo orden internacional a ella, sí podemos afirmar que en términos de extensión, intensidad, velocidad e impacto se está produciendo una profunda transformación en el campo de la seguridad y, por ello, en el de las Fuerzas Armadas.

Nociones de Soberanía, Seguridad y el papel del Estado en un mundo globalizado

Los cambios que se producen con el proceso de globalización afectan, al menos, a tres conceptos hasta ahora muy estáticos los cuales están ligados al orden internacional. Se trata del concepto de soberanía, del concepto de seguridad y del papel del estado en la nueva situación. Los cambios de estos tres campos están obviamente interrelacionados; no son, en absoluto, compartimentos estancos.

Los cambios que está imponiendo la globalización han afectado intensamente al concepto de **soberanía**. Las Naciones Unidas fueron creadas sobre el principio de no- injerencia en los asuntos de un estado, precisamente porque perseguían la estabilidad internacional a través del mantenimiento del “status quo” entre las naciones.

Hoy en día la soberanía ya no es un concepto absoluto y el derecho de intervención en los asuntos de un estado se ha consolidado tanto en la práctica de las decisiones de las Naciones Unidas, como en la opinión pública internacional que, a partir del acceso a la información de los conflictos en tiempo real, exige su resolución, sobre todo en los casos de intervención humanitaria.

Es necesario observar cierto retroceso de las Naciones Unidas en las operaciones de paz, toda vez que ya no son algunos estados que cometen tropelías con minorías étnicas o religiosas, sino más bien organizaciones político-religiosas-terroristas, como ISIS en Siria o Al Qaeda en Afganistán, En definitiva, el mundo globalizado ha hecho insostenible el consolidado principio de **NO intervención**, afectando la noción de soberanía que regía hace pocos años, como voluntad nacional sin limitaciones.

Fueron numerosas las misiones de las Naciones Unidas en América Latina en el período de la postguerra fría. Siete han sido las misiones, empezando por ONUCA, en varios países latinoamericanos y siguiendo por ONUSAL, en El Salvador (1991), UNMIH (1993) y UNSMIH (1996) y, MINUGUA en Guatemala (1997), la MINUSTAH en Haití (2017), la cual está próxima a cerrar. De hecho, la aceptación de actuaciones externas que contribuyen a la defensa o al refuerzo de la democracia, se ha incrementado notablemente en América Latina, de tal manera que hoy está plenamente aceptado algunas prevenciones relativas a la capacidad unilateral de actuación de los Estados Unidos. Ello implica un cambio importante con relación al concepto de soberanía vigente hasta el fin de la guerra fría. En agosto 2017 el presidente de Estados Unidos Donald Trump, manifestó durante la crisis de Venezuela: “No descartamos la posibilidad de una intervención militar en Venezuela”, lo cual ya nos da un panorama que el intervencionismo – por más disfrazado de defensa de la democracia – está latente en el planeta.

También el concepto de Seguridad está experimentando cambios profundos. Al principio era una noción ligada a la integridad territorial de la Nación, integridad que era garantizada por las Fuerzas Armadas. Pero este concepto se ha hecho mucho más complejo, incluyendo amenazas de naturaleza muy distintas al ataque militar contra el propio territorio. Hoy se incluyen en el concepto de Seguridad, Amenazas o Riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo y hasta la presión migratoria. El concepto de seguridad ha evolucionado porque se ha asimilado la idea que no depende tan sólo de las propias fuerzas de cada estado. Los acuerdos internacionales, la apertura a los vecinos, la transparencia interna y externa, el incremento de la interdependencia y hasta la conciencia de la vulnerabilidad mutua son formas de incrementar la seguridad de una nación.

Examinemos los cambios en el papel del Estado. Sin hacer referencia al proceso analizado reiteradamente de la pérdida de poder del estado -nación, hacia los organismos internacionales (ONU, OMC, FMI, BM, etc.) o los organismos regionales creados (UE, OEA, MERCOSUR, etc.). Tampoco a la pérdida de poder con la creación de gobiernos regionales o el incremento del papel de la administración local. Ambos procesos son reales e intensos, pero para nuestros análisis interesan otros dos cambios que tienen directa incidencia en el tema de la seguridad y en el papel de las Fuerzas Armadas: la introducción del ciudadano como destinatario del orden internacional y la transformación del carácter de las guerras y los conflictos.

El orden internacional diseñado en la carta de las Naciones Unidas está basado en tres pilares:

- 1. La solución no violenta de los conflictos,**
- 2. La soberanía de los Estados y**
- 3. Los Derechos Humanos.**

Ya hemos visto como la soberanía y el principio de no injerencia han experimentado cambios de trascendencia. Sucede además que el principio de soberanía de los estados puede ser contradictorio con el principio de defensa de los derechos humanos cuando es un Estado el que los viola. La globalización ha convertido el orden internacional en un concepto dinámico en el que los estados ya no pueden ser el único actor y destinatario a la vez. El orden internacional no puede limitarse a la ausencia de guerras entre estados. Debe promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar, su libertad personal. En paralelo a la transformación de la noción de soberanía, el estado ha perdido aquí un campo en el que ejercía un claro monopolio. En esta misma línea se pronunció la Comisión de gestión de los asuntos públicos mundiales. “Aunque es necesario seguir defendiendo el derecho de los estados a la seguridad de forma de protegerlos ante amenazas exteriores, la comunidad internacional debe hacer que la protección y la seguridad de los pueblos sea un objetivo de la política de seguridad global”.

Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son entre estados (sin pretender decir que nunca más habrá enfrentamientos entre estados, ya que con seguridad los habrá). Los conflictos de nuestra era son de otro tipo como en Yugoslavia, Chechenia, Timor⁹, o

⁹ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Barcelona, Tusquets Editores 2001.

Siria, con motivos variados en la actualidad, algunos de carácter étnico, religioso o por la autodeterminación. El terrorismo ilustra dramáticamente este cambio. Aunque no puede en absoluto decirse que es producto de la globalización, sí puede afirmarse que sin los avances tecnológicos que están detrás del proceso, la capacidad letal de los ataques del 11 de septiembre hubiera sido imposible. Actualmente los atentados que vienen asolando Europa hasta el último en Barcelona agosto 2017, en la que ya no emplean chalecos bomba o explosivos, tan solo basta un vehículo cualquiera donde el acelerador de este se vuelve un arma mortífera.

Llegamos a la conclusión de que las consecuencias de los cambios apuntados son profundos. Se producen nuevos riesgos y problemas, pero se abren también nuevas oportunidades, en general, los cambios descritos tienden a reducir el papel de las Fuerzas Armadas como factor decisivo de la seguridad. Ello es así por la ampliación del campo de las amenazas que inutiliza en muchos casos la solución militar, y por la dramática reducción del estado como agente que amenaza a los demás estados, y por el hecho de que muchas de las intervenciones previsibles serán más complejas que las puramente militares, implicando otras dimensiones.

Se ha dicho que la nueva situación genera también oportunidades. Entre ellas, una substancial e imposible de precisar hasta fechas recientes: ha sido el incremento de la seguridad mediante la cesión de soberanía. Del mismo modo que Europa inventó el orden moderno (con la unión europea), a partir de las ciudades Estado y luego del Estado-Nación, actualmente se ha abierto el camino al orden postmoderno. El orden moderno se diferenció del anterior porque la paz se lograba, no solo del imperio, sino también a través del equilibrio de poderes entre naciones. El orden postmoderno implica una nueva vía de incremento de la seguridad y está es a través de la cesión de soberanía a organismos creados por varios Estados. La finalidad con la que se inició esta vía era clara: evitar cualquier nueva guerra entre Francia y Alemania, y aunque el 2017 aún se definía el BREXIT, que condiciona a algunos factores la salida del Reino Unido, está claro que aún se mantiene vigente para el campo militar, sin embargo, para el 2020 el BREXIT se dio y el Reino Unido salió de la Unión Europea. Aún sin contar con el apoyo de los Estados Unidos, existen al menos dos conjuntos de argumentos a favor del multilateralismo como sistema de solución de conflictos e incremento de la seguridad internacional.

- (I) En primer lugar, es la vía más segura para la inmensa mayoría de países que ni son potencia militar ni pueden incrementar su seguridad con aumentos en su gasto de defensa, y es una forma de lograr la paz claramente más estable y definitiva que mediante la creación de una capacidad militar disuasoria. Es cierto que muchas propuestas multilaterales son inviables o se debilitan sin el apoyo norteamericano, ruso o chino, pero no es previsible contar siempre con el liderazgo de los Estados Unidos en la construcción de este nuevo orden internacional.
- (II) El segundo conjunto de argumentos está ligado directamente a la globalización, que produce situaciones, problemas y conflictos que sólo tienen solución por la vía multilateral. El cambio climático, el terrorismo internacional o el TID son ejemplos claros de problemas que exigen el multilateralismo como vía de solución. Ningún país, por potente que sea, puede abordarlos en solitario.

A estas razones se añade el éxito de la UE, dado que la guerra es improbable entre sus miembros y sigue siéndolo cuando la Unión se amplía incluso a 27 países, siendo el BREXIT un punto de quiebre en esta relación. Por todo ello muchos autores desatan polémica respecto al multilateralismo como la vía del futuro para incrementar la seguridad de las naciones. Existe mucha reticencia si será el camino más prometedor para América Latina, que ha hecho grandes avances en esta dirección.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado es el avance de las relaciones entre Chile y Argentina en el campo de la transparencia militar, de la cooperación, los intercambios, los ejercicios conjuntos. Otro ejemplo puede ser la normativa contable de los gastos de defensa elaborada por la CEPAL y de la UNASUR (ya en extinción) mediante el consejo de defensa suramericano, que permite una comparación rigurosa de la actuación presupuestaria de los distintos países.

Estamos en un período de transformación del orden internacional que presenta muchas incertidumbres y grandes dificultades. Pero el impacto de esta situación en la seguridad y en la razón de ser y características de las Fuerzas Armadas es ya muy considerable. Sobre todo, ha disminuido drásticamente la necesidad de contar con numerosos Ejércitos para la defensa del territorio frente a los países vecinos. Aunque sean recientes los conflictos fronterizos entre Argentina y Chile en 1981, o la guerra entre Perú y Ecuador en 1995. Aunque situaciones como la antigua y fenecida guerra interna colombiana siguen produciendo amenazas directas a los países fronterizos, no es previsible una guerra entre Estados en Latinoamérica. Ello ha producido una crisis y un debate no resuelto sobre el tamaño, la organización y las misiones de las fuerzas militares de la mayoría de los países del continente con el telón de fondo de una severa reducción de los presupuestos de la defensa en la mayoría de ellos, sin embargo, la reorientación del empleo de las capacidades militares hacia la lucha contra las nuevas amenazas y la gestión del riesgo de desastres han dado un giro en la misión institucional.

Globalización y misiones

Al definir el impacto de la situación actual sobre las misiones de las Fuerzas Armadas hay que tener en cuenta, la drástica reducción de posibilidades de enfrentamiento con los países vecinos en el caso de América Latina. El fin de la guerra fría implica la desaparición de los movimientos subversivos de izquierda, con las excepciones de Perú (remanentes de sendero luminoso) y Colombia (ex-FARC y movimientos asociados al narcotráfico).

El combate en el interior de cada país contra el comunismo fue el gran objetivo militar en estos países a partir de los años sesenta hasta los 80, impulsado por Estados Unidos. La doctrina de Seguridad Nacional supuso:

- Un pretexto para el incremento de gastos militares
- La creación de mecanismos de inteligencia interior en manos de las Fuerzas Armadas
- La justificación del “secreto” en todo lo relacionado con la política exterior
- El reforzamiento de la autonomía militar frente a cualquier tipo de control civil, y
- La intervención militar en la política que llegó a cubrir de dictaduras en la práctica la totalidad del mapa de América Latina.

Más adelante, la instauración de democracias en América Latina determinó, en la mayoría de casos, la limitación de las misiones de las Fuerzas Armadas a la defensa exterior, o al menos, una fuerte tendencia en esta dirección. Destaca Argentina: La Ley 1988 lo establece explícitamente. También en Uruguay, donde la modificación de la ley orgánica de las Fuerzas Armadas realizada en el período de presidencia de Julio Sanguinetti, eliminó el art.2 que establecía que la misión fundamental de las Fuerzas Armadas “consiste en dar la seguridad nacional, exterior o interior”.

Sin embargo, en muchos casos, la búsqueda de misiones alternativas a la defensa de la integridad territorial ha llevado a comprometer a las Fuerzas Armadas en tareas de orden interior.

Ello es notorio en el caso de México, en el que la corrupción policial ha impulsado al gobierno a emplear al Ejército para el control de sus tareas y para dirigir la lucha contra el narcotráfico. El presidente Fox llegó a nombrar a un militar en actividad como procurador de la República. Esta situación de control militar de la policía se produce en muchos casos: Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela son ejemplos de ello.

De todos modos, el informe de la comisión para la reestructuración integral de las Fuerzas Armadas encargado por el presidente Toledo en Perú el año 2004, propone como primera recomendación la separación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta decisión se aplicó, también en Honduras (1999). Podemos considerar que existe una conciencia creciente de la necesidad de separar las Fuerzas Armadas de la policía o de la misión policial en América Latina.

Existe una relación de 6 misiones muy comunes entre las Fuerzas Armadas de la región:

1. Vigilancia frente a violaciones de fronteras nacionales y preparación para hacer uso de la fuerza en caso de incursiones externas.
2. Combate de los movimientos guerrilleros subsistentes.
3. Operaciones de policía, especialmente contra el narcotráfico
4. Realización de programas de desarrollo social y económico
5. Participación en misiones de mantenimiento de paz.
6. Dirección de empresas, principalmente para obtener ingresos adicionales.

Como podrá observarse la Gestión en Riesgos de Desastres (GRD) no es común entre las Fuerzas Armadas, hecho que en Perú y Ecuador ha cambiado, quizá por la trascendental participación en los últimos acontecimientos: terremoto de Pisco-Perú agosto 2007, terremoto en Manta- Ecuador abril 2016 y las inundaciones producto del FEN en el norte peruano 2017.

El hecho que estas misiones sean comunes, no quiere decir que sean convenientes. Se comentó la necesidad de evitar misiones de seguridad interior como las de policía.

También la lucha contra el terrorismo va desapareciendo, con la excepción de Colombia y Perú, y con tendencia a desaparecer debido a que en Colombia se aceleró el proceso de paz que viene dando buenos resultados, y en Perú luego del año 2015 en que se quebró el puente aéreo del narcotráfico asociado a los remanentes terroristas, se han producido situaciones que permiten

afirmar que los delincuentes terroristas liderados por los hermano Quispe - Palomino no constituyen una amenaza para el país, situaciones como la producida por el constante cerco y hostigamiento que imprimen las FFEE en el VRAEM, lo cual les causa constantes deserciones y abatidos, En toda su historia desde su aparición en 1980, Sendero Luminoso jamás había estado en una situación tan crítica y al borde de la desaparición. En la zona más pequeña en toda su historia y con efectivos cada vez más incrédulos y listos a desertar.

Por lo que se refiere a la realización de programas de desarrollo social y económico, la inclusión de este contenido en la legislación y hasta en alguna constitución se produjo en los periodos de dictadura militar. Uruguay y Perú son ejemplos de ello. Son misiones que, en general, sólo deben llevarse a cabo en sectores donde el sector público civil o del sector privado no lo hagan por variadas razones. También la comisión para la reestructuración de las Fuerzas Armadas en Perú ha recomendado “definir de manera precisa y cautelosa la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social del país...”, sin embargo, la misión constitucional del Ejército, junto con la Marina y la Fuerza Aérea, contempla participar en el desarrollo económico y social.

Debe evitarse la implicación de las Fuerzas Armadas en la gestión de actividades de tipo económico financiero. Son claramente contradictorias con su función, sistema organizativo y misiones y por ello, no pueden más que distorsionar el servicio público que las fuerzas deben proporcionar. En Perú los resultados de la gestión empresarial militar tienen excelentes representantes como el caso de SIMA en la Marina y SEMAN en la Fuerza Aérea, ya que ambas gestiones empresariales están identificadas directamente con el core business de la institución. Pretender incursionar en campos que son ajenos a las Fuerzas Armadas traería serios problemas particularmente en el área legal sobre competencia desleal. Considero que las misiones propias de las Fuerzas Armadas deberían enfocarse en:

1. La de independencia, soberanía e integridad territorial.
2. La de participación en misiones de mantenimiento de paz.
3. La actuación en casos de desastres naturales como los terremotos, inundaciones, incendios forestales y otras situaciones que requieren la actuación de las Fuerzas Armadas como respuesta inmediata.
4. Asumir el control del orden interno cuando la policía sea rebasada.
5. Misiones de apoyo a la Policía Nacional
6. Participación en esquemas cooperativos regionales.

Hay tres criterios para decidir si una determinada misión no puede ser llevada a cabo por los militares. Los tres criterios que aconsejan el rechazo de una misión son:

- Si la implicación militar en ciertas áreas expulsa a otros agentes (policía, funcionarios) de la participación en la actividad en cuestión, impidiendo de esta manera desarrollar habilidades críticas y ampliar su gama de actividades.
- Si las Fuerzas Armadas, con su implicación, obtienen privilegios que las llevan a actuar como un grupo de presión, defendiendo su interés institucional a expensas de otras entidades públicas o privadas.

- Si las Fuerzas Armadas descuidan su objetivo esencial de defensa (en un sentido amplio de planificación, formación, estrategia etc.) cuando las amenazas estratégicas y las capacidades tecnológicas estén en proceso de cambio.

Sucede, sin embargo, que la misión esencial debe redefinirse. Aunque estamos en el inicio del proceso, las Fuerzas Armadas deben ser **un instrumento productor de seguridad** a través de la cooperación regional con los países vecinos, a través de la contribución a la seguridad internacional en un mundo globalizado.

Hasta el conservador Huntington, en un conocido artículo de 1995 en el que aboga una vez más por la autonomía militar en función de su inaplicable concepto de ‘control civil objetivo’, afirma que el mantenimiento de la paz es parte de la respuesta a la falta de misiones. Y añade también que “la implicación de los militares en nuevas alianzas y en relaciones de colaboración puede también proporcionar organizaciones militares con misiones constructivas y exigentes”. Éste es el camino para seguir: ir configurando para las Fuerzas Armadas las misiones que corresponden, con un enfoque multidimensional de la seguridad y ser capaces y responsables de la producción del **bien público prioritario** que es la Seguridad.

Insisto en este acápite, la innecesaria participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Ciudadana, las calles las cuidan los policías NO los militares. En un fácil populismo luego de las elecciones congresales en Lima Perú 2020, muchos de los recién electos y poco experimentados legisladores pedían que los soldados salgan a patrullar las calles. Nada más populista e insensato. Los soldados no son policías y viceversa.

El soldado no está preparado para enfrentar pandillaje ni robo menudo.

La solución será terriblemente opuesta a lo que esperábamos. Ningún ejemplo se puede parecer a Perú cada país tiene su propia realidad. ***Pretender relevar o como dicen “reforzar” a la policía solo sería reconocer que esta ha fracasado.***

Hay formas en la que las FFAA pueden asumir algunas funciones policiales que no tengan que ver con seguridad ciudadana, de tal manera que la Policía cuente con más efectivos para ejercer este control que es innegable afecta a la ciudadanía.

La Policía sabe perfectamente como reorganizar sus fuerzas.

Globalización, misiones, y consolidación democrática

Frente a esta situación de cambios profundos, debe constatar que las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos han sido educadas para defender el país, lo cual incluye la noción de enemigo interior. Asimismo, han sido educados para considerarse depositarios de los ‘valores nacionales’ guardianes de los ‘intereses nacionales’, como J. Samuel Fitch ha puesto de relieve. Una contribución preparada en el año 2000 por el centro de estudios estratégicos de la Argentina afirmaba: “Hay valores y bienes que tienen un carácter permanente y esencial”.

Preservar estos valores y bienes es la misión vital de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es obvio que existen nuevos roles que hay que asumir”¹⁰. Esto parece indicar la aceptación de las nuevas misiones producidas por los cambios en la esfera internacional a condición de mantener el rol que siempre han considerado esencial.

Hoy en día puede considerarse que en la mayoría de los casos los militares aceptan la subordinación al poder civil, de modo que la intervención o el control militar en la política es mucho menos previsible.

Un tipo de cambio debe efectuarse en el campo de las misiones, de las características profesionales de las Fuerzas Armadas.

Desde otra perspectiva y en su contribución al debate sobre las características de la profesión, Moskos, Allen y Segal afirman que las democracias desarrolladas están evolucionando hacia un modelo postmoderno de organización militar caracterizado por cinco cambios de entidad:

1. Una ósmosis creciente entre las esferas civil y militar.
2. Disminución de las diferencias en el seno de las Fuerzas Armadas, basadas en los cuerpos y armas, en el rango y en el hecho de ser fuerzas de combate o de apoyo.
3. Cambio en las misiones, desde el combate de la guerra hasta misiones que no se consideran militares en el sentido tradicional del término.
4. Uso de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales y con una legitimidad que se obtiene más allá del Estado-Nación.
5. Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

La evolución hacia este perfil se producirá, probablemente, a un ritmo más rápido en Europa que en los países latinoamericanos. Es muy posible que también en los Estados Unidos se produzca una evolución lenta. Pero las características señaladas por Moskos serán las que marquen la evolución futura, de forma coherente con la discusión sobre misiones que ya se ha realizado. Esta evolución afecta no sólo a las características formativas y organizativas de la profesión, sino también a los valores.

En coherencia con el período moderno, de predominio del Estado-Nación, los valores militares considerados como básicos han sido –y aún lo son en gran medida – el valor, el honor y el patriotismo entre otros. Pero parece obvia la dificultad de que en la situación actual se constituyan estos valores en un motor profesional.

También parece que puede completarse una vida militar sin que haya tenido que intervenir en combates que requieran poner a prueba el valor personal, J. Samuel Fitch ya lo apuntaba en su

¹⁰ Centro de Estudios Estratégicos, “Nuevos riesgos y amenazas para la defensa de las Américas”, Buenos Aires, 2000. Citado en Claudio Fuentes y Felipe Agüero, *Importing Globalization: Military Discourse and Practice in Argentina and Chile*, papel presentado a la International Studies Association, ISA, Convención de New Orleans, marzo 2002.

importante libro de 1998: **“Las oportunidades para realizar el ideal heroico militar de auto sacrificio en defensa de la madre patria serán poco frecuentes”, y “el cumplimiento del deber es un concepto más objetivable que el del honor”.**

Por todo ello, y aun cuando la profesión militar tendrá siempre un fuerte componente vocacional, estos valores tienden a transformarse en el contexto de las mismas actuaciones de los ejércitos. Del honor al deber, del valor a la preparación, del patriotismo a un sentido del servicio al país, son evoluciones que ya se están produciendo.

Debe señalarse que los cambios de entidad como los que ahora se suceden han existido en otros momentos. Después de la segunda guerra mundial, la profesionalización indujo cambios en los valores militares. Hoy probablemente sean las nuevas misiones las que inducen los cambios profesionales. También después de la segunda guerra mundial se produjo una importante transformación, pasando del combate como misión básica a la disuasión.

No se señalan cambios más drásticos que los de épocas pasadas, aunque sí puede suponerse que la globalización impulsará la expansión a nivel internacional de estos cambios. La introducción del ascenso por méritos profesionales, la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas, la puesta en funcionamiento de mecanismos retributivos que permitan encontrar alojamiento fuera de los reductos militares, son todas ellas medidas muy diversas que actúan en esta dirección. Debe ponerse de relieve la importancia de la integración de la mujer en las FFAA. Se ha visto que los valores tradicionales militares son básicamente masculinos. Por este motivo la apertura de las FFAA a la mujer deberá actuar como un factor especial de integración.

Conclusiones

La adecuación de las Fuerzas Armadas de América Latina, con relación a la nueva situación de un mundo globalizado requiere cambios profundos. Aunque este proceso ha sido objeto de estudios por parte de los profesionales militares, es muy difícil que los cambios necesarios puedan surgir del propio colectivo militar. La transformación postmoderna de las Fuerzas Armadas no es una cuestión técnica, sino política y debe ser, por lo tanto, liderada y orientada por los gobiernos.

Dos factores intervienen en este proceso. En primer lugar, los militares por naturaleza, convicción, o costumbre tienden por lo general a la decisión de temas trascendentes tales como las misiones de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, y éste es el obstáculo más importante, la falta de preparación y comprensión por parte de las elites civiles en temas relacionados a la seguridad, y a la clara falta de la voluntad política para liderar con conocimiento y firmeza las políticas públicas de defensa. Aunque hoy vemos funcionarios civiles, expertos en temas militares, aun no es suficiente.

El Dr. Paule Wolf expuso diversas teorías sobre la influencia de la globalización en la modernización de las Fuerzas Armadas, particularmente en lo que se refiere a cambios de misión, a pesar que los principales medios de comunicación constantemente difunden apreciaciones sobre el tema de los procesos globalizadores de la economía y las finanzas, contrariamente muy poco se

dice sobre los efectos de la globalización en importantes instituciones gubernamentales, como por ejemplo en las Fuerzas Armadas, la Policía o el Gobierno Central.

Es innegable, que las informaciones fluyen en los países y cerebros de todo el mundo. La velocidad con que la información llega al ser humano es hoy casi insuperable, lo cual reduce las distancias geográficas. Basta recordar que en Lima hace 350 años existía el virreinato, y que pasaban meses antes de que las órdenes del consejo real de Madrid llegaran al virrey o a su corte, es decir que cuando estas se hacían de conocimiento las mismas ya eran anticuadas y a menudo no correspondían con la situación actual del virreinato. Con información incompleta, los funcionarios españoles en Lima acuñaron la frase: “**obedezco, pero no cumplo**”, y de esa manera intentaban hacer su conveniencia, en una época de gran pobreza de información.

Pero recordemos que siempre la tecnología va mucho más rápida que los usos y costumbres. El hecho que llegue el adelanto tecnológico no implica su asimilación e inmediato empleo por parte de todos los sectores etarios. Hay personas generalmente mayores que rechazan internet, smartphones, e-business, etc.

El descubrimiento de las ondas electromagnéticas causó, hace ya algún tiempo, un cambio en todo el mundo. La caída de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania son dos productos de la globalización. El sistema comunista en Alemania Oriental pudo mantener a su población en jaque durante algunas décadas. Pero en un momento, el mundo moderno de la información arrojó dicho régimen del poder. Concretamente, el final se vio cuando un miembro del comité central comunista en una conferencia de prensa nocturna respondió con un sí, ante una pregunta de un periodista con cámara de televisión en vivo, sobre si la apertura de la frontera entraba en vigor "inmediatamente".

Pocos minutos después de este "sí" en la televisión, cientos de miles de berlineses y alemanes orientales se trasladaron hacia las estaciones de control de paso del muro de Berlín, desplomándose al poco tiempo el "muro de contención antifascista". Toda la fuerza militar de occidente sirvió para impedir que la frontera oriental pudiera ser arrollada, pero occidente no pudo derribar el muro. Esto lo hicieron sencillos ciudadanos este-alemanes, quienes, interpretando correctamente el significado de las informaciones instantáneas que captaban en la televisión, en cantidad de cientos de miles, se volcaron a las calles y produjeron el colapso del sistema.

En cuanto a la fuerza de penetración de las ondas electromagnéticas hay que ser cuidadoso... Debemos recordar a Stalin, quien con una sonrisa burlona preguntó hace muchos años ¿qué cuántas divisiones tiene el Papa?, años más tarde, el Papa polaco y el sindicato Solidaridad, impulsaron significativamente el desplome del entumecido sistema soviético centralizado.

El nuevo papel de las Fuerzas Armadas en la globalización. Del armamentismo a la Seguridad y enfoque multidimensional:

En el devenir del desarrollo de la seguridad, la seguridad multidimensional incorpora a las tradicionales definiciones basadas en aspectos militares y políticos, nuevas dimensiones que

abarcan temas económicos, sociales, tecnológicos, criminales, y medioambientales. La razón principal de tales incorporaciones es el efecto de nuevas amenazas sobre la vida y desarrollo de los pueblos.

En lo que se refiere a nuestro hemisferio, la declaración de Bridgetown adoptada por la OEA: “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, presenta una singularidad para enfatizar la cooperación entre los países americanos en temas que les concierne y que son de carácter hemisférico. El enfoque multidimensional abarca todas las esferas y campos de la actividad humana. Con el desarrollo de la seguridad multidimensional se introduce el concepto de seguridad en cada accionar del estado.

En términos de seguridad, el hemisferio occidental pocas veces estuvo amenazado en forma directa por un enemigo extra-hemisférico. Durante la guerra fría, a nivel colectivo se identificó una amenaza: el comunismo. Sin embargo, los problemas de seguridad –y entre ellos las estrategias de control del "comunismo"- la mayoría de las veces se definieron en términos "internos" de seguridad nacional. El otro nivel de la seguridad, aun no superado en términos generales en el hemisferio, es el de las conflagraciones fronterizas por territorios.

En los años de la guerra fría, la mayor parte de los diferendos por territorios mayormente se resolvieron mediante negociaciones y mediaciones diplomáticas, aunque en algunas ocasiones hubo enfrentamientos militares, como sucedieron entre El Salvador y Honduras, Perú y Ecuador, o tensiones militares como Chile y Argentina, Venezuela y Colombia. Lo cierto del caso es que, en plena bipolaridad y armamentismo, las Fuerzas Armadas se encontraban en un papel activo y protagónico¹¹. Estos conflictos territoriales encontraron cauces diplomáticos para su solución, por lo que actualmente no hay rivalidades importantes entre las distintas naciones latinoamericanas. Ello define al hemisferio occidental como uno de los más pacíficos y estables del mundo desde inicios del siglo XXI, con algunos hitos importantes como el periodo pre-fallo de la Haya (2014).

En el pasado, las amenazas en el nivel hemisférico se definieron por conflictos cuyo origen y desarrollo no tuvieron su epicentro en el hemisferio: primera y segunda guerra mundial y guerra fría. Los principales esfuerzos de cooperación se realizaron ante esos conflictos básicamente para respaldar el esfuerzo de Estados Unidos (primera y segunda guerra), y durante la guerra fría en el conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética, determinó la naturaleza de las amenazas y, por tanto, de las posiciones de los distintos gobiernos.

Es preciso tener en cuenta que esta estructura de seguridad ha tenido una evolución desigual que ha dependido de los casos tratados y del nivel de la amenaza a enfrentar:

1. En ocasiones respondió a consensos entre las naciones para enfrentar un desafío o amenaza (segunda guerra mundial).

¹¹ ROMERO, Anibal. *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*. Caracas, Equinoccio. USB, 1980.

2. Aparecieron notables desacuerdos entre los países, principalmente desde la década de los sesenta, principalmente el medio para enfrentar al “enemigo comunista”.
3. Se construyeron mecanismos alternativos ad hoc, fundamentalmente diplomáticos, para hacer frente a los problemas de seguridad, principalmente desde los ochenta.
4. La redefinición de las amenazas. (Es necesario que en Perú se declare como amenaza la migración perniciosa)

A fines de los años cuarenta, se revitalizó la Junta Interamericana de Defensa (JID), se firma el TIAR en 1947 y se formaliza la constitución de la OEA en 1948. La JID y la OEA operan como las principales estructuras institucionales del hemisférico, y el TIAR es el tratado regulatorio de las relaciones de seguridad venida a menos después del conflicto de las Malvinas por su evidente parcialización y aprovechamiento de Reino Unido. En el nivel político, la guerra contra el comunismo determinó las políticas exteriores y defensa de la mayoría de las naciones del hemisferio. Ello se concretó con las contradictorias relaciones con Cuba. El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, es el instrumento jurídico-diplomático más significativo que ha evitado una carrera armamentista nuclear en la región. En los setenta la mayor parte de los esfuerzos de seguridad se centraron en América central. Las negociaciones sobre el canal de Panamá y su implementación, y después los esfuerzos para encontrar salidas negociadas a la crisis de Centroamérica marcaron las relaciones de seguridad. En los ochenta dos mecanismos diplomáticos paralelos al sistema hemisférico se intentaron: el Grupo de Contadora (1983-1986) y el proceso de paz de Esquipulas (1986-1988).

En 1982, la guerra de Las Malvinas entre Argentina e Reino Unido determinó la necesidad de revisar el TIAR. En todos estos casos la política exterior de Estados Unidos fue un factor central. En ocasiones se encontró convergencias con los países del Caribe, Centroamérica y América del Sur, en otros momentos las divergencias fueron muy evidentes. Las divergencias diplomáticas oscilaron entre la implementación de soluciones militares a las crisis, y la búsqueda de salidas diplomáticas y negociadas.

De acuerdo con el planteamiento expuesto por algunos autores, observamos que América Latina ha transitado por varias etapas en estos últimos cincuenta años, teniendo períodos de abundancia y otros de crisis, etapas más activas y convulsionadas, y otras más pasivas y de total calma en los que ha existido estabilidad democrática, también la presencia de ciertas interrupciones tanto de la democracia como del hilo constitucional.

Ahora bien, el tema que demanda ser tratado con cierto detenimiento es que la globalización, aparte de ser un proceso en marcha, indetenible y universal, genera una serie de efectos y quiebra de alguna manera comportamientos, tradiciones, roles y competencias tanto del estado en un nivel macro como poder y tipo de organización política, y de otras instituciones en un nivel micro, entre ellas las Fuerzas Armadas en particular.

El papel de **hegemonía** por parte de los Estados Unidos post perestroika, realmente no duró mucho. China y Rusia han puesto el fiel de la balanza nuevamente al medio, y países como Corea del Norte y Siria han puesto en jaque más de una vez a Washington en el tema nuclear. En su época de hegemonía, Estados Unidos invadió Kuwait e Irak sin mayor traba por parte de los demás países, hoy sabemos sería poco probable una invasión a Corea del Norte o a Siria, sin que intervengan China o Rusia.

Los sucesos del 11 de setiembre en las torres gemelas del Trade World Center en Nueva York, fue un lamentable suceso que marcó un hito en la seguridad mundial. Marcó el inicio además del equilibrio estratégico en el mundo, Rusia renace como potencia militar, China se hace sentir y Estados Unidos marca una nueva etapa en su seguridad, las operaciones de mantenimiento de paz ya le resultan una carga pesada a la ONU, asimismo la redefinición de las amenazas marca las agendas de todas las Fuerzas Armadas.

Los atentados terroristas en Europa, empleando simplemente carros que arrollan multitudes, marcan otro hito en esta guerra.

Aunque el concepto de seguridad expresa la participación de todos los sectores de la administración del estado, sin embargo, muchos funcionarios por desconocimiento o por desidia o por oponerse al concepto hacen imposible esta interacción, dejando siempre que sea solo el sector defensa el que se encargue del asunto de seguridad.
