

Desafíos a la seguridad en Latinoamérica: Análisis de los principales conflictos armados no convencionales en la región

John E. Griffiths Spielman

Teniente coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor

Licenciado en Ciencias Militares

M.A. *Security Studies*, *Georgetown University*, Estados Unidos

Doctor en Estudios Americanos

AMÉRICA LATINA, SEGURIDAD, CONFLICTOS REGIONALES,
AMENAZAS TRANSNACIONALES

Resumen

A pesar de que Latinoamérica constantemente es calificada como una zona de paz a nivel mundial, impacta el hecho que posee el doble del promedio mundial en las tasas de criminalidad. De allí que, la finalidad del presente artículo sea analizar los principales conflictos armados no convencionales en Latinoamérica –narcotráfico y las organizaciones criminales y su impacto en los ámbitos de la seguridad y defensa, tanto nacionales como regionales. De igual forma, interesa precisar en qué forma dichos conflictos no convencionales se ven potenciados con dos aspectos complementarios como la influencia de la proliferación del tráfico de armas cortas y la revolución de las tecnologías de la información, en pleno desarrollo a nivel mundial. Es importante no sólo desde una perspectiva teórica, sino fundamentalmente práctica, diferenciar los ámbitos de seguridad y defensa, definiendo su interrelación, con la finalidad de visualizar políticas efectivas para hacer frente a estas amenazas con el fin de no derivar en la militarización de este tipo de conflictos.

LATIN AMERICA, SECURITY, REGIONAL CONFLICTS,
TRANSNATIONAL THREATS

Abstract

Latin America, as a region, is permanently classified -in different specialized journal- as a peaceful zone free of conflict; notwithstanding, it present the double worldwide rate in criminal actions. Therefore, the main goal of this article is to review the main non conventional armed conflicts in the region such as: drug traffic and criminal organizations, regarding their impact on the realm of security and national defense among the national states of the region. Likewise, it is necessary to analyze the impact of two complementary issues -such as the traffic of light arms and the revolution on information technologies- on the non traditional security armed conflicts. In doing so, it is important not only differentiate theoretically the notion of security and defense, but also practically to identify the way in which both relates to elaborate efficient policy actions to deal with these current security threats.

Sumario

I.-Introducción.- II-. Noción de seguridad y defensa y su relación con los conflictos armados no convencionales.- III-. Contexto y situación actual de los conflictos no convencionales en la región: análisis de casos.- IV-. Actuales desafíos para la gestión político-estratégica, la conducción estratégica y la seguridad actual en Latinoamérica.- V.- Conclusiones y proposiciones.

I. Introducción

Latinoamérica en general y el Cono Sur de América en particular presentan uno de los menores índices de conflictividad interestatal a nivel mundial. Lo anterior ha llevado a varias organizaciones internacionales a denominarla como un área geográfica de mayor paz y estabilidad.¹ Sin embargo, los índices de criminalidad en América Latina superan el doble del promedio mundial en cantidad de homicidios. Lo anterior, no nos convierte ni en una zona de paz ni de estabilidad cuando nuestra seguridad personal está amenazada. De ahí que abordar los principales

¹ Se hace referencia a la denominación del Cono Sur como una de las zonas de mayor paz y estabilidad mundial por parte del Instituto de Investigación Internacional de Paz de Estocolmo. SIPRI por sus siglas en inglés.

efectos de los conflictos armados no convencionales en relación con los casos de narcotráfico y de organizaciones criminales se convierta en el principal objetivo de este artículo.

Para ello, es preciso abordar, en primer lugar, el concepto de conflictos armados no convencionales. A continuación, se establecerá la relación de este tipo de conflictos con los ámbitos de la seguridad y la defensa nacional en la región. Asimismo, se especificará el ámbito de análisis para definir la región en la que centraremos nuestro enfoque, determinando como casos de estudio las principales amenazas no convencionales que se encuentran afectando la región y su impacto en la gestión político-estratégica y de seguridad actual. Para ello, se centrará el análisis en cuatro aspectos: dos principales como el narcotráfico y el crimen organizado y dos complementarios que son la influencia de la proliferación del tráfico de armas cortas y la revolución tecnológica y cómo estos inciden en los aspectos anteriores. Estimamos que dichos fenómenos representan las amenazas no convencionales más serias en la medida que representan potenciales fuentes de conflicto en Latinoamérica. Finalizaremos la presente exposición estableciendo los actuales desafíos en la planificación estratégica y de seguridad mencionando algunas conclusiones y proposiciones finales.

II. Noción de seguridad y defensay su relación con los conflictos armados no convencionales

Entenderemos por conflictos armados no convencionales, todas aquellas amenazas a la seguridad llevadas a cabo por entidades no estatales, normalmente organizaciones criminales con redes transnacionales, que por su naturaleza son fuente de violencia armada.² De esta forma, distinguimos claramente estos fenómenos de los conflictos armados convencionales habitualmente desarrollados entre Estados, de acuerdo a la legislación internacional que regula el uso de la fuerza³ en la comunidad internacional.

² Entendida como enfrentamiento de grupos no estatales organizados para emplear métodos violentos que por su magnitud y dimensión afectan a gran parte de la sociedad, obligando al Estado a articular sus instrumentos de poder mediante una estrategia que va más allá del sólo empleo de la labor policial para su neutralización.

³ Al respecto nos referimos a la Carta de Naciones Unidas que en su artículo número 2, apartado 4, prohíbe el uso o amenaza de la fuerza y al artículo 51 que consagra el derecho de legítima defensa individual o colectiva ante un ataque armado.

De ahí que, una primera premisa básica a tener en cuenta viene determinada por la necesidad de clasificar las amenazas de acuerdo con su naturaleza. De esta forma, toda amenaza de naturaleza militar normalmente afectará al ámbito de la defensa, mientras que toda amenaza de naturaleza no militar, como el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, afecta al ámbito de la seguridad. Y, mientras la seguridad se relaciona con el ámbito político, la defensa se sitúa principalmente en el contexto militar y estratégico.

La definición anterior impone la necesidad de acotar la noción de seguridad. La seguridad debemos entenderla como una óptima condición a lograr para posibilitar el desarrollo y cumplimiento de los principales objetivos de un Estado. De esta forma, se convierte en un instrumento que contribuye a garantizar el bien común en el ámbito interno, a la vez que favorece el establecimiento de unas condiciones aceptables de paz y estabilidad en el contexto internacional. El concepto de seguridad que encontramos en la literatura ligada a las relaciones internacionales, en el período de la Guerra Fría, estuvo generalmente basado en dos condicionantes. El primer condicionante está relacionado con el hecho de que la mayor parte de las amenazas que debe enfrentar un Estado provienen del exterior, más allá de los límites de sus fronteras; y, el segundo, que dichas amenazas son en su mayoría militares por naturaleza, requiriendo, en consecuencia, una respuesta militar si es que la seguridad del Estado debía ser preservada.

En dicho contexto, el término seguridad estuvo fuertemente influenciado por la escuela de pensamiento realista que establece que el principal objeto de estudio del término es el fenómeno del uso de la fuerza. En consecuencia, seguridad tanto para las grandes potencias de la guerra fría, como para la escuela de pensamiento dominante en el período, pudo ser definido, de acuerdo a la noción que expresa Stephen M. Walt como *el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar*⁴.

Sin embargo, hoy en día existe consenso en que la noción de seguridad es menos restrictiva abordando aspectos que van más allá del sólo uso de la fuerza militar como factores económicos, medioambientales, sociales, y

⁴ WALT, S.: "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*, vol. 35 nº.2.(1991), pp. 211-239.

otros.⁵ De igual manera, hemos incorporado la dimensión internacional cuando las amenazas son transnacionales y ponen en riesgo los derechos individuales y la dimensión humana. Sí interesa destacar que en el actual escenario de seguridad, el Estado continúa siendo el principal actor capaz de articular efectivamente políticas de seguridad, tanto en el ámbito interno como externo.

Ello no significa desconocer el relevante rol de otros actores internacionales como las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otras, que actualmente le disputan al Estado su protagonismo. En síntesis, reconociendo las tres dimensiones de seguridad: humana, nacional e internacional, se plantea que el principal elemento articulador de todas ellas sigue siendo el Estado, el cual mantiene el monopolio de la fuerza, al mismo tiempo es el principal responsable encargado de satisfacer las necesidades y demandas de su población.

Al respecto, se hace necesario establecer una segunda premisa básica. Esta tiene relación con que aun cuando el concepto de seguridad sea más amplio, no debiéramos extenderlo hacia fenómenos que tienen que ver más con el desarrollo de políticas públicas de un Estado para hacer frente a la corrupción, la pobreza o la desigualdad en los ingresos. De esta forma, convengamos en limitar las amenazas a la seguridad considerando a aquellas que *per se* son fuente de conflicto expresándose principalmente a través de métodos violentos y que, además, de afectar la calidad de vida, causa normalmente importantes pérdidas de vidas humanas.

Por defensa entenderemos la acción del Estado en el empleo de sus Fuerzas Armadas, tanto en períodos de paz como de guerra, con la finalidad principal de enfrentar eventuales amenazas a su seguridad externa. De esta forma, la seguridad se convierte en un concepto más amplio que el de defensa, pasando este último a ser parte de la seguridad como instrumento de poder que provee la fuerza militar. En consecuencia, la defensa contribuye a la seguridad de un país tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional.⁶

⁵ Al respecto la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica desarrollada en México, el año 2003, estableció que la seguridad es un concepto multidimensional afectado por factores, políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Ver “Declaración sobre seguridad en las Américas”, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003.

⁶ *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Edición 2002, pp. 23-24.

En síntesis, los conflictos armados no convencionales analizados en la presente ponencia afectan principalmente el ámbito de la seguridad y no el de la defensa. Son de naturaleza no militar y para su neutralización debemos articular la totalidad de los instrumentos de poder de un Estado.

Lo anterior significa, que el énfasis en el empleo de los instrumentos de poder, en el contexto de una estrategia, es diferente. En consecuencia, ante una amenaza que afecta la seguridad el énfasis viene determinado por los instrumentos de poder político, diplomático, económico y en menor grado militar. En cambio, ante una amenaza vinculada al campo de la defensa, el énfasis deberá centrarse principalmente en los instrumentos de poder militar y diplomático.

En consecuencia, una legislación apropiada, a la vez que unos cuerpos policiales profesionales, una adecuada estructura de inteligencia, acuerdos de cooperación interestatales y un efectivo control de las fronteras, entre otros, constituyen herramientas más eficaces para hacer frente y neutralizar estas amenazas que el sólo único uso de la fuerza militar.

III. Contexto y situación actual de los conflictos no convencionales en la región. Análisis de casos

Una primera revisión de los conflictos armados no convencionales en la región nos obliga a concentrarnos, fundamentalmente, en los movimientos guerrilleros y el narcotráfico en Colombia, el crimen organizado en América Central y en el Cono Sur, y, como elementos complementarios, la proliferación y tráfico de armas y la revolución tecnológica.

3.1 Movimientos guerrilleros y narcotráfico en Colombia

La situación en Colombia representa una síntesis de varias amenazas o conflictos armados no convencionales. Desde los grupos guerrilleros⁷, pasando por las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, organizaciones criminales, organizaciones paramilitares⁸, tráfico de

⁷ En referencia a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

⁸ En referencia a las fuerzas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)

armas, además de los altos niveles de criminalidad. El periodo de violencia iniciado durante las décadas de los 40 y los 50 conocido como “*La violencia*”, dio paso en la década de los 60 a la creación de los dos principales movimientos guerrilleros: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El primero de orientación campesina y el segundo formado por estudiantes universitarios, trabajadores y con el apoyo de algunos sacerdotes católicos. Lo anterior, significó –como reacción- la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En síntesis, después de varias décadas, el resultado es de una crisis humanitaria con más de 300.000 personas muertas y sobre 1,2 millones de desplazados, con un impacto adicional en el ámbito de la seguridad de los países limítrofes y de la región en general. El académico Richard Narich, sorprendentemente nos aporta como antecedente que la violencia social como consecuencia del conflicto interno representa sólo el 10% de los 25.000 a 27.000 homicidios anuales en Colombia. Un 20% de ese total es debido al crimen organizado y un 70% a la criminalidad callejera.⁹

Ahora bien, el principal objetivo de este análisis no es presentar una detallada situación del conflicto interno colombiano, sino abordar si se ha empleado la estrategia adecuada para tratar con estos tipos de conflictos. Al respecto, es interesante realizar una primera referencia a Francisco Leal Buitrago, reputado sociólogo colombiano, vinculado a la Universidad de los Andes, Bogotá, concretamente a su artículo titulado “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”¹⁰, donde se afirma que el gobierno de César Gaviria (1990-1994), fue el primero en adelantar reformas importantes en materia de seguridad y defensa nacional.¹¹ En clara referencia al dominio del estamento militar del ámbito político de la seguridad señala: *Ese gobierno sustrajo esos temas por primera vez*

⁹ NARICH, R.-. *Traditional and non Traditional Security Issues in Latin America*. Geneva Centre for Security Policy. 2003, p. 9. Disponible en <http://www.ciaonet.org/wps/nar01>

¹⁰ Ver: LEAL BRUITRAGO, F.: “La seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en: CEPIK, M. y RAMÍREZ, S.: *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones*.- . Editores: Universidad Nacional de Colombia. Universidad Federal de Río Grande do Sul y Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). 2004.

¹¹ Para reemplazar la Ley 48 de 1968. Única directriz militar con pretensiones estratégicas desde esa época.

*de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación e ineptitud política.*¹²

De allí que, en una primera aproximación podríamos preguntarnos si las principales amenazas a la seguridad colombiana han sido de naturaleza política y no militar, ¿cómo es que durante tanto tiempo gobierno y sociedad se marginaron a la hora de participar en una estrategia nacional integral que demandaba la participación de todos los poderes y recursos del Estado? La respuesta pareciera estar en la militarización de las líneas de acción adoptadas, ya que el mismo autor señala, en referencia de las políticas de seguridad y defensa, tanto de los ex presidentes Gaviria como Ernesto Samper (1994-1998) que éstas *se apoyaban en principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar propio de la guerra fría.*¹³

Andrés Pastrana logró que se aprobara la Ley 684 de agosto de 2001, la cual recogió aspectos básicos de la Ley 48 de 1968. A juicio de Leal, esta ley *ignoró realidades de la posguerra fría y sobre todo no buscó una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Mostró también un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento a la ejecución.*¹⁴

Ya en el gobierno de Uribe, con motivo de la puesta en práctica de la política de seguridad democrática, durante los años 2002 y 2003, y en particular por el establecimiento de las zonas de rehabilitación, se reciben nuevas críticas a dicha política por cuanto se consideraba que *el tratamiento militar mostró los profundos desbalances que implicaba para el Estado no asumir el problema con una estrategia integral en lo económico, político, social y militar, bajo la cobertura de un política similar de carácter nacional.*¹⁵

En el año 2003, se publicó la política de defensa y seguridad democrática, sobre la cual López Buitrago señala que *supone una racionalidad estatal*

¹² LEAL BUITRAGO, F.: “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en CEPIK, M. y RAMÍREZ, S.: *Agenda de seguridad...op. cit.* p. 175.

¹³ *Ibidem.*, p. 178.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 179.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 190.

*que no existe, la limita en esencia a lo militar al excluir buena parte de instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad.*¹⁶

En concreto, nos encontramos con críticas a la conducción política estratégica colombiana de este conflicto, en la medida que se trata de una política militarizada que desatiende el uso coordinado de todos los instrumentos de poder de un Estado. En lo que se refiere a Estados Unidos, y su influencia en la región de América Latina, podemos afirmar que su política en relación a Colombia no ha sido la más adecuada, ya que, durante la década de los 90 se centró fundamentalmente en combatir el tráfico de drogas y, posteriormente, tras los atentados del 11 de septiembre, en el tratamiento de las organizaciones guerrilleras como terroristas.

Pareciera ser que la naturaleza del conflicto es mucho más profunda, siendo desde sus orígenes eminentemente política. La guerrilla y las drogas son parte de un problema mayor, aun cuando deban ser considerados como variables en toda estrategia que pretenda solucionar la crisis colombiana desde una perspectiva integral.

3.2 Crimen organizado en Latinoamérica

El crimen organizado es considerado en el actual escenario de seguridad regional como uno de los conflictos no convencionales de mayor intensidad. En la región de Latinoamérica el porcentaje de criminalidad durante el año 2000 fue el doble del promedio mundial¹⁷ (22,5 por cada 1000 hab. versus 10,7 mundial). Normalmente, las publicaciones académicas clasifican la violencia en tres tipos: la ejercida por el Estado, la revolucionaria y la “violencia estructural” unida a la injusticia social, pobreza¹⁸ y criminalidad. Afortunadamente en gran parte de la región las dos primeras parecen haber remitido; sin embargo, en lo que respecta a la última, se convierte en la amenaza más. En consecuencia, en esta presentación centraremos nuestro análisis en el fenómeno de las *maras* en América Central y en las organizaciones criminales del Cono Sur y Brasil.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 199.

¹⁷ NARICH, R.: *Tradicional and non Tradicional Security...*, *op. cit.* p. 7.

¹⁸ Sólo en Guatemala el 75% de la población está clasificada como pobre y un 58% como extremadamente pobre. Ver *Ibidem.*, p. 8.

En relación a las *maras*, son organizaciones criminales compuestas normalmente por jóvenes pandilleros que ejercen diversos grados de violencia criminal. Actualmente se consideran un fenómeno claramente transnacional particularmente en Centro América.¹⁹, lugar donde nacieron y desde donde se expandieron. Sus miembros normalmente usan tatuajes como una forma de identificarse con la comunidad o pandilla a la que pertenecen.

La palabra *mara* significa “pandilla, banda, cicla o ganga.” Son el resultado, por una parte, de la marginación de muchos grupos sobre todo después de los años de violencia social en la década de 1980 y por la otra de los efectos de la migración y transculturación. Dicha marginación se expresa tanto en los países de origen, como también en el de acogida, conforman un sustituto familiar para quien las integra y adoptan las formas violentas de las pandillas norteamericanas. Mediante la deportación se establecen en sus países de origen imitando dichas conductas criminales.

Dentro de América Central destacan las siguientes pandillas:²⁰

País	Nombre de las Maras o Pandillas	Grupos	Integrantes
Guatemala	La Mara Salva-trucha, La 18, Los Cholos, Los Nicas y los Batos Locos.	434	14.000
El Salvador	La Mara Salva-trucha, La 18, La Mao Mao y la Máquina	4	10.500
Honduras	La Mara Salva-trucha, La MS o MS-13, La 18, La Mao Mao, Los Batos Locos y los Roqueros.	112	36.000
Belice	Los Crip	2	100
Nicaragua	Gerber Boys y Los Charly	268	3.500
Costa Rica	Churbis y Los polacos	6	2.660

¹⁹ También se encuentran en México, en donde la “Mara 18” es una de las más representativas.

²⁰ *Informe de la Oficina Subregional San Salvador*. OIPC INTERPOL. Junio 2005. Disponible en http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/

Panamá	Los Gris Kros, Los Sagrados, Los Niños de la Tumba Fría, Los Sopranos, Los Perros de San Joaquín, Los MOM, Los Toca y Muere, Los Perros, Los millonarios, Los West Side, Los Kila, Los Chicanos, Los Chicos de Plomo.	94	1.385
Total		920	69.145

De la figura anterior podemos concluir que el mayor riesgo se encuentra en los países de Honduras, Guatemala y El Salvador en donde estas organizaciones son más numerosas. Una de las pandillas más conocidas con presencia en los tres estados nombrados anteriormente es la “Mara Salvatrucha”. Mara por su referencia a la pandilla, salva por su origen salvadoreño y trucha por su noción de listo o despabilado. Sus principales acciones se centran en extorsiones, robo con violencia, homicidios por encargo, robo de vehículos y distribución y tráfico de drogas.

En el siguiente cuadro se observan los homicidios en el contexto de los países centroamericanos en el período de 2002 al 2004.²¹

HOMICIDIOS A NIVEL CENTROAMERICANO 2002, 2003 Y 2004

AÑOS	GUATEMALA		EL SALVADOR		HONDURAS		COSTA RICA		NICARAGUA		PANAMÁ	
2002	3631	32	1808	29	3629	56	251	6	619	10	347	11
2003	4237	38	2172	35	2224	34	292	7	906	15	324	11
2004	4346	39	2756	44	1847	28	242	6	841	14	311	10
PROMEDIO POR PAÍS	4071	36	2245	36	2567	39	262	3	789	13	327	11

HOMICIDIOS 2004, DATOS CONFIRMADOS HASTA NOVIEMBRE Y, PROYECTADOS EL MES DE DICIEMBRE.

Del cuadro anterior,²² podemos concluir que la criminalidad es alta

²¹ Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe. Disponible en http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/

²² Cantidad de homicidios en la primera columna del país y la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en la segunda columna del mismo país

particularmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. No por casualidad, los tres Estados cuentan con el mayor número de maras.

Su organización se estructura del modo siguiente: jefes o cabecillas, elementos de información, choque y propaganda, reclutamiento, logística, colaboradores y efectivos que ejecutan las acciones criminales. Su organización ha contemplado incluso la financiación de estudiantes de Derecho para que desempeñen las funciones de defensa jurídica. Ejercen un férreo control del territorio donde aplican su propio lenguaje y códigos de conducta, a la vez que desarrollan una actividad delictiva diversa y de gran impacto. Asimismo, cuentan con un sofisticado aparato logístico que permite la protección de identidades de líder y del resto de los miembros del grupo. Su motivación es principalmente económica.

Su proyección es internacional con presencia de maras en EE.UU., México, España y, últimamente, se han evidenciado organizaciones similares en algunos países del Cono Sur.

3.3 Organizaciones Criminales en el Cono Sur: El caso de la Triple Frontera.

La situación más seria en el Cono Sur está dada por las altas tasas de criminalidad presentes en la zona geográfica denominada de la Triple Frontera (Ciudad del Este en Paraguay y Foz de Iguazú en Brasil) que la han convertido en una de las áreas de mayor riesgo a nivel internacional. Se han detectado organizaciones criminales de diversa procedencia, como algunas chinas que emigraron desde Hong Kong, otras de origen árabe y varios grupos africanos asociados a la denominada “conexión nigeriana.”

Por otra parte, y según informes del Departamento de Estado norteamericano, la zona es utilizada, tanto como fuente de financiación de grupos terroristas que operan en Oriente Medio, como zona de refugio para algunos terroristas que buscan descanso o protección. Lo anterior ha supuesto un serio desafío de seguridad no sólo para los países MERCOSUR, sino también para EE.UU.

En este sentido, Brasil se ha convertido en el tercer país-mercado de la seguridad privada en el mundo. Es el país que más automóviles

blindados produce por año -unos 3.200-, el que más agentes privados emplea -aproximadamente un millón y medio-, y se ha convertido en el laboratorio de todo tipo de productos contra la violencia. Además, está gastando cerca de 49.000 millones de dólares, el 10% de su PIB, en la seguridad de sus habitantes. El 60% de ese valor corresponde al gasto en seguridad de empresas privadas.²³

Las condiciones para entender las altas tasas de criminalidad en América Latina están relacionadas con: la existencia de extensas áreas geográficas sin el control estatal, la permeabilidad de las fronteras, unido, en algunos casos, a altos niveles de corrupción en los principales organismos del Estado encargados de hacer cumplir el orden y las leyes, como la policía o el sistema judicial.²⁴ Superar estas debilidades representa el principal reto del Estado y, en particular, de la sociedad.

En cuanto a la proliferación y tráfico de armas cortas y armamento ligero constituye un fenómeno transversal, que permite fomentar los conflictos armados no convencionales, como los expuestos, potenciando su componente de violencia. Para ejemplificar este factor, pongamos la atención en algunos datos relevantes:

- En lo que se refiere al ámbito mundial, se estima que medio millón de personas mueren cada año producto de los conflictos no convencionales. De ellas, 200.000 muertes son producidas por homicidios y suicidios.
- Sobre el 80% de estas muertes son civiles. El 90% de las víctimas civiles son causadas por armas cortas.
- Se estima que el tráfico de armas cortas en el mercado negro obtiene ganancias que oscilan entre los 2 y 10 billones de dólares por año.
- Cada minuto, alguien es asesinado por un arma de fuego.
- Al menos 1.134 compañías, en 98 países del mundo, están envueltas en algunos aspectos en la producción de armas cortas y su munición.

Como mencionamos anteriormente, en cuanto a las causas estructurales

²³ Diario *El Mercurio*. Santiago de Chile. Sección Internacional. A5.12 junio 2006.

²⁴ Lo anterior se conoce en la literatura ligada a las organizaciones criminales como el *Political Criminal Nexus* (PCN), por la relación existente principalmente entre las bandas criminales, policía y organismos judiciales.

básicas de los conflictos armados no convencionales, para el caso de las organizaciones criminales, se encuentran la pobreza y la falta de un reconocimiento social para las personas que pertenecen a los grupos sociales de mayor riesgo. A la vez, el uso de estas armas alimentan los conflictos internos otorgándole el componente de violencia. El conflicto armado, así, produce inestabilidad, destrucción, división, y por ende, aumenta la pobreza, dando lugar a una constante y peligrosa espiral de violencia.

Para entender mejor lo anteriormente expuesto, es importante poner de manifiesto la relativa facilidad de acceso a las armas, lo que constituye un factor significativo para determinar el grado de violencia existente. La mera presencia de armas no es suficiente de por sí para intensificar un conflicto, pero constituye un poderoso catalizador en situaciones volátiles. La proliferación de armas fomenta la expansión de la violencia armada. La presencia de armas puede generar un clima de miedo que, a su vez, provoque un aumento de la demanda de armas, creándose un círculo vicioso, el cual es difícil de superar: grupos e individuos inseguros deciden armarse con el fin de protegerse y sus actos son interpretados como una amenaza por otros que, a su vez, también se arman.²⁵ El fácil acceso a las armas a menudo agrava la violencia generada por las bandas criminales, las protestas políticas, las disputas entre vecinos y la violencia doméstica. A medida que crece el grado de sofisticación de las armas, su letalidad también aumenta y unos cuantos individuos bien armados pueden causar muerte, destrucción y miedo a gran escala.

Para precisar algunos conceptos clave, como armas cortas consideraremos: revólveres, pistolas, sub-ametralladoras, fusiles semiautomáticos, morteros, minas, granadas, y misiles de corto alcance. Las armas cortas y el armamento ligero, en general, son muy populares debido a su bajo costo, su alta disponibilidad en el mercado, un mantenimiento relativamente sencillo, su larga vida útil, además de ser fácilmente transportables y sencillas de ocultar. Es así, que el tráfico y uso de este tipo de armamento tiene un impacto relevante en la desestabilización de regiones que enfrentan conflictos de diversa índole. Como ejemplo de

²⁵ Lo que se conoce en el escenario internacional como el dilema de seguridad, cuando se trata de Estados en el escenario internacional

dichos efectos se pueden mencionar los siguientes:²⁶ alimenta y prolonga conflictos, obstaculiza la eficacia de los programas de ayuda, merma las iniciativas de paz, fomenta la violación de los derechos humanos, impide el desarrollo, a la vez que nutre una cultura de violencia.

En cuanto al impacto en la región y su vinculación con el tema central en discusión, Río de Janeiro representa uno de los Estados más violentos de Brasil, es el que mantiene uno de los índices de muerte por arma de fuego más elevados del mundo.

¿De dónde proceden estas armas? De las 225.000 armas confiscadas por la policía en el Estado de Río de Janeiro en 50 años, la mayoría eran de producción nacional, a pesar de que bien podrían haber salido de Brasil y luego volver a entrar vía Paraguay. De las armas fabricadas fuera de Brasil, los países de origen eran los siguientes: EE.UU. España, Bélgica, Argentina, Alemania, Italia, República Checa, Austria, Francia, China, Israel, Rusia y Suiza.²⁷

Es más, el número de muertes por armas ligeras en la región es notoriamente elevado en relación al resto del mundo. Llega a 30 en El Salvador y 55 en Colombia por cada 100.000 habitantes, uno de los índices más altos del mundo, si se compara con Honk-Kong con un promedio de 0,01. Son los hombres, en especial los jóvenes, los autores y víctimas habituales de la violencia armada. Por ejemplo, en Río de Janeiro los varones jóvenes tienen 24 veces más probabilidades de morir por herida de arma de fuego que las mujeres. En Colombia la proporción es de 14 veces.²⁸

De la misma manera, se ha podido determinar que en El Salvador, al menos 25.000 niños, son miembros de alguna banda. En el caso de la ciudad de Río de Janeiro, portan armas entre 5.000 y 6.000 menores de

²⁶ ONU.: *The United Nations Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programm of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.*- UN Headquarters, New York, 26 June to 7 July 2006. Disponible en: <http://www.un.org/events/smallarms2006/>

²⁷ AMNISTÍA INTERNACIONAL y OXFAM: *Vidas Destrozadas: La Necesidad de un Control Estricto del Comercio Internacional de Armas.*- Serie Armas Bajo Control. Ed. Amnistía Internacional-Oxfam, Buenos Aires, 2003, p. 48.

²⁸ OXFAM-AMINISTÍA INTERNACIONAL: *The Impact of Small Arms on Health, Human Rights and Development in Medellín: A Case Study*, 2000.

edad. Según la Organización Panamericana de la Salud, sólo el 25% de niños que pertenecen a bandas han terminado la escuela primaria.²⁹ Estos datos nos permiten pensar que estos grupos de niños y adolescentes ya han encontrado una fuente de desarrollo de su futuro en estos grupos armados, en la medida que lo han asumido como su forma de vida.

Las razones que impiden minimizar el impacto del tráfico de armas como fuente generadora de violencia, son diversas. La región enfrenta dilemas que son difíciles de solucionar debido a los intereses particulares de cada Estado y a la falta de voluntad política de adoptar medidas más drásticas para abordar esta fenómeno. Los débiles controles de exportación de armas, la porosidad de las fronteras, además de la abundancia de armas cortas y armamento ligero, han transformado a América Latina, en general, en un más que atractivo mercado de armas, lo que fomenta la inestabilidad y criminalidad. Las FARC, ELN y AUC, por ejemplo, son fuerzas sustentadas por el tráfico ilícito de miles de armas y municiones que se filtran a través de sus fronteras, puestas al servicio de sus operaciones, entre otras, financiación para continuar adquiriendo armas, convirtiéndose, así, este tráfico en un recurso auto generativo.

En lo relacionado con las políticas específicas para prevenir el tráfico de armas, sería preciso emprender medidas destinadas a aumentar el control y mejorar los procedimientos de la exportación de armamento, supervisar el rol de los intermediarios, proveer asistencia técnica y legal a las agencias o instituciones judiciales y policiales, además de la puesta en marcha de planes de destrucción de excedentes de arsenales.

En nuestra región, todas estas políticas están consignadas en la Convención de Armas de Fuego de la OEA³⁰, con excepción de lo referente a destrucción de armas. Actualmente en la región no han ratificado el Tratado EE.UU., Haití, Guyana y Santo Domingo. En el marco de las Naciones Unidas, también se ha iniciado un proceso para tomar en consideración el problema de las armas ligeras. En este sentido, se han creado algunos instrumentos

²⁹ AMINISTÍA INTERNACIONAL y OXFAM: *Vidas destrozadas...*, *op. cit.* p. 43.

³⁰ OEA. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. *Tratados Multilaterales.- Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y otros Materiales Relacionados.-* Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997.

generales, como “El Protocolo de Armas de Fuego”. Este acuerdo, aborda la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego para el crimen organizado, el cual ha sido acordado, pero aún no ha entrado en vigor.

Es interesante señalar que, a pesar de que se ha establecido una convención de armas en el ámbito de la OEA, no hay Tratados ni instrumentos legales que permitan enfrentar efectivamente su proliferación, como sí ocurre en el caso de las armas nucleares, biológicas y químicas.

Es más, en el contexto internacional, el 88% de la exportación de armas convencionales en el mundo es realizado por los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, es decir, EE.UU., Reino Unido, Francia, China, y Rusia.³¹ En cuanto a las importaciones de armas por parte de América Latina, el 59% proviene de EE.UU., un 7 % de Rusia, y otro 7% de Francia.³² El 27% restante proviene de otros países y de la fabricación local.

Finalmente, como otro fenómeno transversal que potencia la organización y operatividad del crimen organizado y del narcotráfico, podemos considerar el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información. Estas van en directo beneficio de estos grupos al facilitar los intercambios de información, aumentar la coordinación y colaboración de las unidades subordinadas, además de facilitar los movimientos de fondos, la planificación y ejecución de acciones operativas, y la creación de canales de propaganda destinados a lograr una empatía en la opinión pública.

Como ejemplo en el ámbito regional de América Latina, cabe recordar cómo el Ejército de Liberación Nacional Zapatista a comienzos de los años 90 utilizó Internet para organizarse, preparar el plan de operaciones, y desarrollar un sofisticado programa de propaganda con el objetivo de explicar al mundo sus intenciones. De la misma manera, cuando el gobierno peruano trató de suprimir las emisiones de radio del movimiento Tupac Amaru, su cometido resultó infructuoso, debido a la descentralización de la red del movimiento. En efecto, un *sitio* se dirigía desde la Universidad de California, San Diego, EE.UU. por un grupo de simpatizantes, lo que

³¹ OXFAM GB: “Small Arms, Wrong Hands: A Case for Government Control of Small Arms Trade”. *Reporte*, del 23 de Abril de 1998.

³² GRIMMET, R. F.: “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1994–2001”. *Informe para el Congreso EEUU*, 6 de Agosto de 2002, en DISAM Journal, Summer 2002.

fue denominado como un “Estado Virtual”³³. Por último, se puede hacer mención al último estallido de violencia en Sao Paulo, en que todas las decisiones más trascendentales del crimen organizado fueron transmitidas desde un teléfono móvil.

Si bien estas mismas tecnologías, además de otras de mayor complejidad técnica, sirven también al Estado para enfrentar a los grupos armados, éstos últimos aprovechan las facilidades de acceso y bajo costo para convertir el desarrollo tecnológico en parte integrante de sus procedimientos operativos. Entre las tecnologías disponibles encontramos: las comunicaciones inalámbricas a escala internacional; Internet, que permite el establecimiento de sitios de dominio, blogs, periódicos electrónicos, chat y, por supuesto, el correo electrónico; comunidades virtuales como plataforma para ejercer proselitismo y lograr reclutamiento; microprocesadores que permiten el uso de GPS y sensores remotos; facilidad de acceso a *software* de encriptación para transmisión de mensajes a través de las tecnologías señaladas.

De este modo, podemos afirmar que el factor tecnológico debe ser considerado, tanto en un sistema de intercambio de inteligencia estratégica multilateral, a través de la adopción de avanzadas tecnologías propias, como en toda estrategia política de seguridad y defensa para hacer frente a los conflictos armados no convencionales.

IV. Actuales desafíos para la gestión político estratégica, la conducción estratégica y la seguridad actual en latinoamérica

Referirse a los actuales desafíos que suponen los conflictos armados no convencionales y a la gestión político-estratégica nos exige, entre otros aspectos, la necesidad de efectuar algunas consideraciones:

- La dinámica generada por el fenómeno de la globalización en el contexto mundial afecta con diverso grado de intensidad a los Estados de la región. Ello trae aparejado oportunidades, desafíos, riesgos y nuevas amenazas. La tendencia en la región es que dichas fuerzas encuentren estructuras estatales débiles y no preparadas para hacerles frente.

³³ BERKOWITZ, B. D. y GOODMAN, A. E.: *Best Truth*.- Ed. Yale University Press, New Haven, 2000, p. 9.

- Nos encontramos ante un nuevo paradigma que afecta el escenario de seguridad internacional. La región se encuentra, en diverso grado e intensidad, afectada por este escenario. En este sentido, es preciso dotar a la región de nuevas políticas, a la vez que de un cambio cultural que privilegie nuevas ideas, acordes con los desafíos actuales.

- La acción unilateral de cualquier Estado no representa la solución adecuada ante el desafío que suponen las nuevas amenazas o conflictos, dada la naturaleza transnacional de los mismos. La aplicación de estrategias multilaterales parece ser la respuesta más adecuada, en la medida que estas amenazas superan las tradicionales fronteras estatales.

- De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Estado, principal actor del escenario internacional, ya no es el único responsable a la hora de proporcionar respuestas frente a estas amenazas. En los dos ámbitos de la realidad estatal también existen otros actores como las organizaciones internacionales gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales, cuyas actividades deben ser coordinadas para incluirlas como parte de la solución.

- Analizando las distintas variables que intervienen en los conflictos en discusión, podemos deducir que el principal factor que alimenta este tipo de amenazas es de carácter económico y social, especialmente cuando nos referimos a los conflictos relacionados con el narcotráfico y organizaciones criminales, en la medida que aportan recursos y reconocimiento individual y social a quienes participan en sus actividades. Es interesante recalcar este aspecto, por obvio que parezca, ya que con ello podemos enfatizar que estos conflictos no obedecen a factores ideológicos, como en el caso de la guerrilla.

- Para medir los avances y retrocesos de las políticas y medidas adoptadas con el fin de hacer frente a los conflictos no convencionales, es preciso desarrollar una serie de iniciativas que consoliden el nuevo pensamiento estratégico, basado en la naturaleza transnacional de dichas amenazas.

- Dentro de cualquier consideración estratégica que afecte a la región, no se puede dejar al margen la política exterior y de seguridad nacional de EE.UU., cuyo impacto es evidente en el área. A propósito, podemos destacar los siguientes aspectos:

* EE.UU. ha establecido una división especializada en el seno del Departamento de Estado encargada de misiones de estabilización y reconstrucción en lo relacionado con los conflictos regionales en América Latina. Esta nueva unidad será la responsable de un seguimiento constante de los problemas en la región que demandan una mayor atención, de modo de que no se transformen en un problema de seguridad para los países del área, en general, y para EE.UU., en particular.³⁴

* La prioridad se centrará en detectar el aumento de actividades de apoyo a los grupos terroristas de alcance global en zonas regionales en las que se encuentren espacios fronterizos aptos para el entrenamiento y para la obtención de apoyo económico, así como espacios que permitan el desarrollo de actividades de propaganda, comunicaciones y protección de las redes terroristas. Estas iniciativas son la consecuencia de las dificultades por parte de los Estados de la región de realizar un control efectivo de este tipo de actividades.³⁵

* El objetivo del Gobierno norteamericano consiste en reforzar las capacidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, así como de las Fuerzas Armadas, para impedir el uso de estas zonas como santuarios por parte de organizaciones terroristas y de crimen organizado. Este aspecto resulta especialmente sensible, ya que, en atención a consideraciones políticas, constituciones, legales y culturales, los Estados de la región evitarán emplear fuerzas militares en labores preventivas.

* Por otra parte, el anuncio de redoblar los esfuerzos para obtener información de inteligencia en la región podría condicionar los mecanismos de confianza necesarios para emprender medidas multilaterales efectivas.

* En suma, EE.UU., como principal actor regional, debería tratar de liderar procesos regionales multilaterales que privilegien esfuerzos sub-regionales donde países como Brasil, México, Argentina y Chile se

³⁴ McCARTHY, D. A. (Asesora Principal de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental para Asuntos Contra el Terrorismo): "Los Desafíos de la Inteligencia en el Mundo Globalizado". Conferencia pronunciada en la Universidad de Chile. Departamento de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 8 de Junio de 2006.

³⁵ A la fecha, el área geográfica que concita la mayor preocupación es la de la Triple Frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina.

integren en procesos destinados a crear escenarios de mayor estabilidad, cooperación y paz.

Los conflictos armados no convencionales constituyen los principales desafíos en el escenario de seguridad regional, donde, además, muchos Estados presentan serios problemas institucionales y de gobierno. En concreto, los retos más relevantes están dados por la fragilidad interna de cada uno de esos países. Ello afecta considerablemente la capacidad de dichos Estados para articular efectivas estrategias con el objetivo de neutralizar las actuales amenazas.

V. Conclusiones y proposiciones

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, nos permitimos exponer una serie de propuestas a modo de conclusión:

- Fortalecer los respectivos procesos de consolidación de cada Estado. Mejorar la eficacia de gobierno e instituciones constituye el principal desafío en la región.
- Mejorar la capacidad estatal para articular efectivas estrategias con la participación de otros actores no estatales es una tarea de creciente importancia. La sociedad, coordinada por el Estado con la participación de actores no estatales, representa una efectiva herramienta para hacer frente a las nuevas amenazas.
- Fortalecer la credibilidad y profesionalidad de las instituciones policiales se convierte en un asunto de extrema importancia y urgencia. Superar las limitaciones de las culturas institucionales de dichas burocracias se convierte en un objetivo a alcanzar.
- Contar con efectivas instituciones y organismos que proporcionen adecuada información de inteligencia se convierte en un imperativo para definir estrategias efectivas con posibilidades de éxito. Una barrera a superar en la región se encuentra determinada por la renuencia a compartir informaciones entre los Estados que aún presentan antagonismos derivados de la pervivencia de amenazas tradicionales, fuentes de conflictos armados convencionales.

- Dotar a los organismos responsables de las tareas de información y seguridad con las más avanzadas tecnologías de información resulta un complemento efectivo para una mejor gestión.
- La coordinación interestatal es una prioridad que debe ser asumida efectivamente en los ámbitos regional y sub-regional. En consecuencia, el papel de la OEA debe ser fortalecido, para lo que se requiere la voluntad política de los Estados integrantes, particularmente de los países con mayor liderazgo en el seno de la organización.
- De igual forma, la tarea de coordinación intra-estatal entre los distintos organismos gubernamentales de un Estado constituye una prioridad vital a ser desarrollada por un Departamento de seguridad que centralice la planificación y gestión de las políticas y estrategias.
- La seguridad requiere de una estructura estable y permanente para lo que es preciso dar vida a organizaciones que consoliden esa estructura. Al hacerlo debemos coordinar todas las capacidades estatales, dentro de las cuales, la defensa está llamada a ocupar roles adecuados en el contexto de sus particulares capacidades y de una estrategia integral que considere la fuerza militar como un instrumento más, junto al resto de las capacidades estatales, para no militarizar la neutralización de amenazas cuya naturaleza no es militar.
- El actual escenario de seguridad regional requiere de nuevos códigos, nuevas estrategias y nuevas soluciones para enfrentar las actuales amenazas que afectan al escenario de seguridad regional y que constituyen los principales desafíos del nuevo milenio. Abordar la neutralización de las actuales amenazas con códigos propios de la Guerra Fría pareciera ser el camino más seguro hacia el fracaso.
- Un nuevo pensamiento estratégico se erige como el principal reto con el fin de reemplazar a aquel pensamiento que tuvo como principal exponente al Estado en el monopolio y uso de la fuerza. Hoy, la fuerza no es monopolio del Estado, como así ha resultado evidente a través de la capacidad operativa de los actuales grupos terroristas. Es hacia este tipo de amenaza hacia la cual debemos dirigir nuestros esfuerzos en la creación de nuevas ideas que enriquezcan a la vez que fortalezcan el pensamiento estratégico.

- El desarrollo de nuevas capacidades en la defensa nacional representa el principal imperativo. Su tradicional misión para hacer uso de la fuerza convencional debe ser conjugado con nuevos roles en la cooperación y estabilidad internacionales, fundamentalmente a través de misiones de Operaciones de Paz, que deben quedar al servicio de los intereses de seguridad de los Estados.

- Destacar a la fecha, el rol de la OEA como principal organización internacional hemisférica, particularmente por las iniciativas llevadas a cabo por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico ilícito de Armas de fuego (CIFTA) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y su rol articulador en la Carta Democrática. En síntesis, debemos fortalecer nuestra principal asamblea regional mediante la puesta en práctica de medidas que los Estados regionales se han comprometido a cumplir en la firma de los respectivos acuerdos. De allí que, la Junta Interamericana de Defensa deba asesorar convenientemente a la OEA en su labor profesional.

- No se vislumbra un modelo estratégico con éxito en el que se privilegie de forma exclusiva la respuesta militar frente a conflictos armados no convencionales transnacionales, dada la naturaleza eminentemente política de estos conflictos.

- Como la región presenta particulares situaciones geoestratégicas que definen diversos escenarios sub-regionales caracterizados por determinados problemas de seguridad, las soluciones deben ser acordes con la realidad. En otras palabras, la región presenta como característica principal diversos grados de asimetría en los ámbitos económico y político; diferentes niveles de desarrollo, de unidad y de cohesión social, que definen diversas realidades sub-regionales que debieran desencadenar soluciones específicas a dichas realidades.

- Desarrollar una política adecuada, a la vez que poner en marcha una aceptable gestión estratégica para hacer frente a los conflictos no convencionales es una tarea inconclusa en la región. De ahí que, identificar la naturaleza de la amenaza es vital para desarrollar una estrategia que sea efectiva respecto de las causas reales y no de los síntomas del

fenómeno. Existe la tendencia a abordar lo síntomas desde la perspectiva militar cuando, en realidad, debemos abordar las causas reales con una planificación y gestión que no presente fallos en su aplicación práctica, tal como ha sido la tendencia hasta el momento actual.