

## EL CONO SUR DE AMÉRICA Y LAS FUERZAS DE INFANTERÍA DE MARINA EN EL ACTUAL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL\*

Jaime Sepúlveda Cox \*\*

### Introducción.

Para visualizar los nuevos roles que podrían llegar a cumplir las Fuerzas de Infantería de Marina del Cono Sur de América en el actual contexto de la seguridad internacional, inicialmente resulta necesario identificar la evolución y las nuevas dimensiones que a nivel regional se generan en este ámbito, para luego contrastarlas con las particularidades del cono sur de América y determinar así el impacto que podrían causar las distintas amenazas a la seguridad. Establecido lo anterior, será posible abordar la temática de los instrumentos de cooperación a la seguridad internacional y, a través de ello, los nuevos roles que podrían desarrollar las Fuerzas IM., de la subregión.

### Los Cambios en el Sistema Internacional y el Impacto de la Globalización.

Como se recordará, el término de la década de los años ochenta marcó el inicio de una transformación profunda en el sistema internacional, cuyas características más relevantes fueron el fin de la Guerra Fría, que daba origen a un nuevo orden mundial basado en el unipolarismo estratégico por parte de los Estados Unidos, y el advenimiento progresivo del fenómeno de la globa-

lización, acelerado por una verdadera revolución tecnológica en los países de mayor desarrollo, lo cual agudizó la brecha existente entre los estados ricos y pobres. Asimismo, con el término de la confrontación este-oeste, fue posible centrar el eje de las relaciones hemisféricas en el ámbito del comercio y la colaboración, reemplazando así a los temas ideológicos, políticos y geoestratégicos que gravitaron durante la Guerra Fría.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización, resistido por algunos estados e impulsado por otros, comienza a evidenciarse como un hecho insoslayable y generador de tendencias de integración e interdependencia, lo que fue introduciendo limitaciones en el poder de decisión y en la autonomía de los gobiernos, en favor de entidades de carácter transnacional o supranacional. En ese contexto, el Estado-Nación, aun cuando continúa siendo el elemento básico del sistema internacional, ya no es el único actor relevante y en ocasiones debe subordinarse a la conveniencia de acatar las reglas impuestas por la globalización, donde juegan roles de creciente importancia los bloques o reagrupaciones de estados con vocación económica, las grandes empresas, los organismos internacionales y las grandes organizaciones no gubernamentales. Lo anterior

\* Ponencia presentada por el autor en calidad de expositor civil invitado a la Conferencia Hemisférica de Líderes de Infantería de Marina, organizada por la Armada de Colombia y el Comando Sur de los EE.UU., en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 25 y 29 de octubre de 2004.

\*\* Capitán de Navío, EM-IM, Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Magíster en Ciencia Política Integrada, Profesor de Geopolítica de la Academia de Guerra Naval y Profesor de Post-Grado de la Universidad Marítima de Chile y Universidad de Viña del Mar. Preclaro Colaborador desde 1999.



*El aumento del tráfico de armas, terrorismo, narcotráfico y violencia no conocen fronteras.*

incide en la universalización de ciertas materias que generan tratados internacionales y acuerdos políticos en áreas que anteriormente eran considerados asuntos internos, como por ejemplo, los derechos humanos, la democracia como sistema de gobierno, los problemas medioambientales, etc.

Asimismo, la globalización hace que el elemento territorial, manteniendo su importancia básica, tienda a permeabilizar las fronteras que lo rodean para facilitar interacciones múltiples a través de un flujo intenso de capitales, personas, bienes y servicios, lo cual permite aumentar la amplitud geográfica de los intereses nacionales, proyectando más allá de las fronteras terrestres el alcance de los intereses económicos, los que dependiendo de su importancia para la subsistencia del Estado y del monto de las inversiones comprometidas, pueden transformarse en intereses vitales, y por lo tanto, en intereses estratégicos.

Al materializarse lo anterior en forma recíproca y multidireccional, se genera una intensa red de intercambios, principalmente económicos, que hace que los estados participen y, a la vez, dependan de un sistema global. En este sentido, la posibilidad de colisión de intereses de potencias grandes, medianas e incluso menores, más allá de sus fronteras, aumenta la incertidumbre y riesgo en todo el escenario internacional, haciendo

que los aspectos relacionados con Seguridad y Defensa, sean muchísimo más complejos que cuando el mundo era bipolar, puesto que la interdependencia dificulta delinear el límite entre los intereses comunes y los propios de cada país.

Otro impacto importante de la globalización en la seguridad y defensa, es la segregación de un mayoritario número de estados de muy bajo grado de desarrollo, lo que no les permite acceder a los beneficios del proceso y aumenta el profundo desequilibrio con respecto a las naciones más desarrolladas. Con ello aumentan también los grandes problemas socioeconómicos, la pobreza crítica, la explosión demográfica, las migraciones, el tráfico de armas, la violencia, el terrorismo, el narcotráfico y los problemas ambientales, entre muchos otros que no conocen fronteras y que se irradian vertical y transversalmente.

- **Las Nuevas Características de los Conflictos.**

Los cambios en el sistema internacional mencionados, han dado origen a una compleja situación de seguridad internacional, donde se mezclan elementos tradicionales del conflicto con otros, que sin ser necesariamente nuevos, han adquirido una mayor relevancia a partir del término de la Guerra Fría.

En ese sentido, si bien el término de la bipolaridad alejó el fantasma de una

guerra global, la nueva arquitectura de la distribución del poder ha permitido que afloren con fuerza en algunos estados y regiones del mundo, distintos elementos confrontacionales externos e internos, los cuales se mantenían en un nivel subyacentes durante la guerra fría, al ser controlados por las reglas que imponían las superpotencias dominantes en sus respectivas áreas de influencia. Es así como resurgieron antiguos nacionalismos, fuertes rivalidades étnicas y marcadas confrontaciones religiosas, las que a fines del siglo XX originaron cruentas guerras internas e interestatales, lo que en algunos casos produjo importantes cambios político-geográficos en algunas regiones del mundo.

Con mayor actualidad se agrega a lo anterior la ya mencionada incidencia de la globalización, que junto con potenciar la irrupción de nuevos actores y exacerbar las asimetrías existentes, permite y facilita la irradiación y efecto, más allá de los límites de la zona o país de origen, de las llamadas “Nuevas Amenazas” o “Amenazas Emergentes”. Éstas, en algunos casos, constituyen los efectos de una grave situación socioeconómica en un país o región; en otros, conforman métodos de acción por parte de actores que no son necesariamente estados, como corporaciones, grupos religiosos, organizaciones terroristas, carteles del narcotráfico, clanes criminales, etc., que se utilizan para atacar cualquier país o sociedad contrario a sus propias concepciones ideológicas, religiosas o políticas, o bien, para alcanzar objetivos de beneficio material ilícito a costa del daño y la destrucción de importantes sectores de la sociedad.

Sin duda, las amenazas emergentes no afectan por igual a todas las regiones ni a todos los estados de una misma región, ya que dicha denominación agrupa genéricamente a elementos de características muy diferentes, cuyos efectos dependerán también de las condiciones que presente el país o región

sobre el cual actúan. En este sentido se considera que las amenazas emergentes de mayor importancia son las siguientes:

- El terrorismo, crimen organizado transnacional, narcotráfico, corrupción, tráfico de armas y sus conexiones.
- La pobreza extrema y la exclusión social.
- El tráfico de personas.
- Los ataques de seguridad cibernética.
- La piratería.
- El acceso, posesión o utilización de armas de destrucción masiva por parte de terroristas.

De acuerdo a lo anterior pareciera ser que, superado el resurgimiento de elementos confrontacionales externos e internos que se encontraban subyacentes y que comenzaron a aflorar en los años noventa, las características de relevancia mayor de la fisonomía de los conflictos actuales están dadas por las particularidades de las nuevas amenazas recién mencionadas.

Es destacable el hecho que los conflictos actuales pueden desarrollarse en un plano interestatal, cuando se enfrenten dos o más estados tras la consecución de sus objetivos nacionales; en un plano interno, por crisis de tipos político-institucionales, económico-sociales o de seguridad pública al interior de un país determinado; o, en un plano transnacional, donde las nuevas amenazas cobran mayor vigor, tanto por la incapacidad de algunos estados para controlar y circunscribir a su territorio la gestación y efectos de ellas, como también por el hecho de que los elementos que las materializan no reconocen ni respetan soberanías ni fronteras.

- ***La Seguridad frente a las Nuevas Características del Conflicto.***

Los actuales conflictos y, especialmente, las particularidades de las amenazas emergentes, tienden a sobrepasar la capacidad individual que los estados

desarrollan para neutralizar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas a sus intereses vitales, lo que genera la necesidad de respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales que deben insertarse en un escenario multidimensional y marcadamente transnacional.

Estas necesidades comenzaron a visualizarse con mayor claridad en la última década del siglo pasado, en que como consecuencia de las variadas y cambiantes demandas que planteaba el escenario mundial, la cooperación internacional se materializó enfrentando distintos conflictos mediante Operaciones Multinacionales de Paz. Asimismo, un nuevo concepto, la "Intrusión", comenzó a tomar importancia en el ámbito del debate de seguridad, al sostenerse la legitimidad que las naciones puedan intervenir en otros estados soberanos en defensa de valores superiores, como por ejemplo, la vigencia de la democracia o la protección de las personas. En este último sentido, comienza también a evidenciarse una evolución de la seguridad desde un enfoque estado-céntrico hacia una seguridad centrada en la protección de la persona, lo que se identifica como "Seguridad Humana", la cual también requiere de las mencionadas respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales para su mejor operativización.

Cuando comenzaba a consolidarse el modelo descrito, aparece sorpresivamente el fenómeno de la amenaza terrorista de alcance mundial, que con las acciones en contra de las Torres Gemelas y del Pentágono, evidenció la magnitud y potencia de esta amenaza que permite la materialización asimétrica de acciones devastadoras,



*LST Valdivia en Haití, traslado y desembarco material y vehículos para el Batallón Chile, que se encuentra en misión de Paz.*

como lo demuestra este caso en que un grupo de fanáticos fundamentalistas enfrenta y causa un importantísimo daño a la primera potencia militar del mundo.

Con ello, la lucha contra el terrorismo adquirió la primera prioridad como exigencia a la seguridad global y hemisférica. El accionar terrorista fue percibido como

un enemigo común que plantea desafíos complejos, ya que su capacidad de mutación sobrepasa el marco tradicional que delimita la acción de las fuerzas militares, policiales y organismos civiles del estado, a la vez que su movilidad excede los límites nacionales y que el desquicio de sus ejecutores no puede ser igualado por los organismos del Estado en aras de una mayor eficiencia.

En el nivel hemisférico, lo anterior queda plenamente reflejado en la reunión de los Ministros de Defensa de las Américas, en Santiago en noviembre de 2002, oportunidad en que concordaron en su más enérgico "rechazo a toda forma de terrorismo, señalando que su neutralización demanda un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional, tanto en el ámbito global como hemisférico, regional, subregional y bilateral, para enfrentar mancomunadamente este flagelo, preservando así el imperio del derecho internacional en nuestro hemisferio". Asimismo, insisten en su "voluntad de fortalecer la coordinación interinstitucional e intergubernamental y de los regímenes de seguridad y defensa en la región, que permitan la protección de la población y la preservación de la estabilidad y la paz".

Al analizar este fragmento de la declaración de los Ministros de Defensa

del Hemisferio bajo el prisma de la evolución de las características del conflicto y su incidencia en el panorama estratégico internacional, es posible sostener que en la actualidad, la condición de Seguridad Nacional que un país requiere, puede llegar a depender, en mayor medida, de las políticas que llevan a cabo otros estados, que del desarrollo autónomo de capacidades de respuesta, lo que justifica plenamente la tendencia a asumir formas asociativas y cooperativas en este campo, a pesar del fuerte grado de dependencia que cada nación adquiere con respecto al entorno internacional en el que se encuentra inserta.

Asimismo, la antigua y restringida definición de seguridad, centrada en la defensa militar contra el ataque armado desde el exterior, evidencia una evolución importante, hasta el punto de convertirse en un concepto mucho más amplio, que incluye facetas militares, políticas, económicas y medioambientales, y que de alguna forma hace que el límite conceptual entre la defensa y la seguridad se haga cada vez más difuso.

Por otra parte, a pesar de las grandes diferencias de tamaño, población y desarrollo de los países miembros de nuestro hemisferio y, consecuentemente, a pesar de las distintas percepciones con respecto a los desafíos e implicancias de la seguridad, existe la voluntad de incentivar el desarrollo de esfuerzos especiales tendientes a concordar una Seguridad de tipo Global, la que resulta imprescindible para concretar las respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales que permitan neutralizar las actuales amenazas.

Ratifica lo anterior, la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” efectuada con motivo de la Conferencia Especial sobre Seguridad en Ciudad de México, en octubre del 2003, la cual evidencia una voluntad colegiada por parte de los países del Hemisferio, en el sentido de insertar nuevas concepciones

a la temática de seguridad y defensa, de manera que el Sistema Interamericano de Seguridad evolucione desde el enfoque colectivo, concebido para enfrentar un enemigo común durante la Guerra Fría y por lo tanto obsoleto, hacia una seguridad cooperativa que permita hacer frente a las características de las nuevas amenazas.

### **Visiones e Intereses de Seguridad Comunes a toda la Región Sudamericana.**

Si bien el contexto internacional y las nuevas dimensiones de seguridad anteriormente descritas generan tendencias que afectan a toda la región, los crecientes desniveles de desarrollo entre los distintos países y subregiones de Latinoamérica hacen que la incidencia de esos factores sea de dispar intensidad, lo cual no permite configurar un panorama de seguridad único o relativamente uniforme.

Sin perjuicio de lo anterior, a nivel de tendencia puede señalarse que el fin de la Guerra Fría y la consecuente desaparición de un enemigo externo común, acentuó las posibilidades de desarme como también la transición de algunos estados hacia una forma de gobierno de tipo democrático liberal, lo cual contribuyó a generar nuevas instancias de cooperación e integración que en muchos casos permitieron superar antiguos recelos, solucionar pacíficamente algunos conflictos territoriales y fronterizos de antigua data e, incluso, desarrollar esfuerzos tendientes a evitar futuros conflictos a través de la implementación de Medidas de Confianza Mutua.

En este último sentido, la reactivación de las tendencias a la integración económica en el ámbito regional, como el NAFTA o el MERCOSUR, contribuyeron a mejorar las condiciones para alcanzar un mayor grado de confianza y cooperación, ya que generaron intereses comunes y la necesidad de armonizar



diferentes políticas, tanto externas como internas. Es así como el aumento de la confianza y la cooperación indujeron a importantes cambios que fueron dejando atrás una larga historia de rivalidades, conflictos y carreras armamentistas, lo que generó una notoria disminución de los conflictos interestatales.

Sin embargo, en oposición a estos éxitos con respecto a la seguridad, la región latinoamericana observa un marcado aumento de la violencia intra-estatal y de los conflictos transnacionales, lo cual, tras un primer análisis, suele atribuirse a una consecuencia de la globalización al sostenerse que ese fenómeno agudiza el bajo desarrollo socioeconómico de muchos estados, generando con ello el ambiente propicio para el surgimiento de criminalidad interna y externa y para la propagación de amenazas emergentes transnacionales como las migraciones no deseadas, el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero, entre otras que impactan la seguridad y que producen inestabilidad regional.

La realidad latinoamericana, al centrarnos en los últimos diez años, muestra políticas poco definidas frente a la globalización, lo que no permite capitalizar sus beneficios y, por el contrario, agudiza sus efectos negativos. En este último sentido, pareciera que la inestabilidad regional no se debe tanto a causas propiamente económicas, sino más bien a fallas políticas que evidencian algunas sociedades que no han encontrado la forma de gobernarse asimismas con eficiencia y esto las hace avanzar y retroceder en forma intermitente, en busca de acuerdos sociales que no logran concretar. Por ello se concuerda con quienes estiman que la conservación y restauración de la Seguridad en Latinoamérica, más que un problema

de neutralizar amenazas externas, es un problema de "governabilidad" y "buen gobierno" y, por lo tanto, un problema esencialmente político.

En efecto, los estados de la región no se encuentran amenazados militarmente por sus vecinos, sino que los riesgos y amenazas a su seguridad provienen principalmente desde su interior y se originan en la incapacidad de sus gobiernos para dar satisfacción a las necesidades de su gente. Esta incapacidad reside no sólo en el déficit de liderazgo de la clase política, sino también en un bajo nivel de educación de muchos segmentos de la ciudadanía. Esto desemboca, a nuestro parecer, en una falta de disposición de las respectivas sociedades para comprender y aceptar el cambio cultural y político requerido para integrarse a la modernidad y a la globalización.

Aun cuando pueden haber discrepancias sobre las causas de la inestabilidad regional, la ya mencionada "Declaración sobre Seguridad en las Américas" de 2003, junto a otros documentos e instancias de carácter internacional, permiten establecer que existe concordancia en torno a determinados factores de interés común para fortalecer la concepción de seguridad del hemisferio. Estos pueden sintetizarse en la necesidad de una "Visión Multidimensional" que combine la Seguridad Estatal y la Seguridad Humana; la conveniencia de mantener y acrecentar la "Cooperación y Acción Transnacional", con énfasis en la prevención de los conflictos y en el reconocimiento de los contextos estratégicos peculiares de cada subregión; la necesidad de concretar una "Arquitectura de Seguridad Flexible y el fortalecimiento de Mecanismos del Sistema Interamericano"; el reconocimiento de la "Corrupción Activa y Pasiva" como un flagelo de la sociedad que compro-



mete seriamente la seguridad de los estados y socava las instituciones públicas y privadas; el incremento de las "Medidas de Confianza Mutua"; y, el reconocimiento de la "Seguridad Humana" destinada a la protección de la persona, como el fundamento principal y la razón de ser de toda la seguridad.

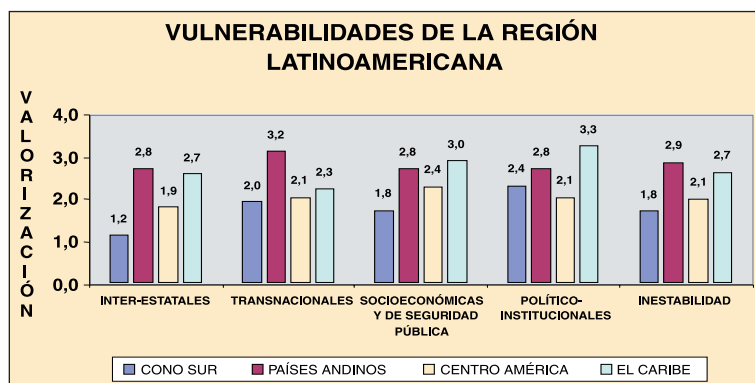


Gráfico N° 1.

### Características y Singularidades de la Subregión.

Al materializar un análisis de las características generales que evidencian los países latinoamericanos, sobre la base de la información entregada por la CIA y el Anuario el Estado del Mundo-2003, es posible graficar una cuantificación comparativa de las vulnerabilidades interestatales, transnacionales e internas del cono sur en relación al resto de las regiones Latinoamericanas. Al respecto, como se muestra en el Gráfico N° 1, es posible observar que la subregión presenta el menor índice de Inestabilidad General y los más bajos registros en cuanto a Vulnerabilidades Interestatales, Transnacionales e Internas de origen socioeconómico y de seguridad pública, en tanto que los países centroamericanos registran sólo una levemente menor Vulnerabilidad Interna por crisis de tipo político-institucional.

Las razones que explican los menores niveles de vulnerabilidad y, consecuentemente, la mayor estabilidad del cono sur, hasta el punto de considerarse como Zona de Paz, parecen derivarse de una combinación de factores de tipo circunstanciales, históricos, económicos y de percepción compartida de riesgos.

Los factores circunstanciales se refieren a las tendencias democráticas de la Post-Guerra Fría, que impulsaron el fortalecimiento de la voluntad política de buscar solución pacífica a los problemas

límitrofes y antiguas dificultades, como el diferendo del Beagle entre Chile y Argentina o la competencia nuclear y el problema de los recursos hídricos fronterizos, entre Argentina y Brasil. Lo anterior permitió generar el clima propicio para acentuar la integración comercial y económica a través del MERCOSUR e incrementar la interdependencia subregional. Ello también facilitó el desarrollo de una creciente concertación multilateral en los ámbitos político, diplomático y estratégico, lo que se ha materializado a través de estructuras institucionales formales en todos los niveles donde el diálogo, la cooperación y la proyección de una visión de futuro compartida puedan ser aplicados. Un ejemplo en este último sentido es la institucionalización de Medidas de Confianza Mutua y la suscripción de acuerdos para el control y limitación de armamentos.

Los factores históricos también contribuyen a la generación de un escenario estable. En efecto, existe una innegable herencia de paz y cooperación y una clara coincidencia valórica en la subregión. Lo primero se evidencia desde la época de la emancipación, cuando Chile y Argentina comparten un proyecto estratégico para alcanzar la propia independencia y la de otras naciones de la región, hasta la Racionalidad Política de tipo permanente que registran las soluciones diplomáticas a las tensiones y crisis entre Chile y Argentina

o entre Argentina y Brasil. Lo segundo, la coincidencia valórica, se comprueba históricamente en hechos como el pensamiento compartido de Argentina, Brasil y Chile a través del Tratado ABC, que a comienzos del siglo XX permitió contribuir al diálogo y a la resolución del conflicto estadounidense-mexicano. Actualmente, se hace sentir con fuerza en los valores compartidos en torno a la democracia y la mantención de la paz, como lo comprueba la participación relevante de la subregión en la agenda y problemática de la seguridad regional.

Los factores económicos se relacionan con la densa red de inter-relación y la consecuente interdependencia que se ha generado en los últimos años entre los países del cono sur. Son socios comerciales, mantienen inversiones recíprocas e implementan medidas tendientes a establecer corredores comerciales internacionales para acceder en mejores condiciones a los mercados internacionales distantes, como es el caso del Asia-Pacífico.

Finalmente, los factores relativos a la percepción de riesgos compartidos quedan de manifiesto a través de los compromisos de cooperación para la defensa y acción concertada frente a hechos que pudieren afectar la subregión. Como ejemplo puede mencionarse que Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han participado en operaciones de carácter preventivo en materia de seguridad internacional, regional y mundial, como es el caso de la exitosa participación en MOMEPA o de las Misiones de Paz en Camboya, Irak, Kuwait,

Kosovo, Medio Oriente, Chipre, Timor Oriental y Haití, entre otras que registran la acción de algunos de los países mencionados. Asimismo, también se evidencia coincidencia en cuanto al control binacional de Chile y Argentina ante el paso de desechos nucleares a través del Estrecho de Magallanes o en lo referente a los acuerdos de desarme, control y limitación de armamentos, incluidos la desnuclearización y el desminado.

### **Impacto de las Amenazas Tradicionales y Emergentes en el Cono Sur.**

A pesar de sus buenas condiciones de estabilidad comparativa, el cono sur no está exento del impacto negativo de algunas Amenazas Tradicionales y Emergentes originadas dentro y fuera de la propia subregión.

En el caso de las amenazas tradicionales, como se muestran en la adjunta Tabla N° 1, en general corresponden a situaciones de antigua data que, si bien se encuentran en un nivel latente, resulta poco probable que generen un impacto significativo en el horizonte cercano, en especial si se consideran las actuales características del escenario regional, subregional y mundial.

En el plano interno, los factores vinculados a las amenazas por eventuales crisis político-institucionales evidencian que, a pesar de las tensiones militares propias de un período de transición, se consolida la capacidad de solucionar las crisis internas dentro de los márgenes del estado de derecho y utilizando las reglas de la democracia. Sin perjuicio de lo anterior, como se evidencia en el Gráfico N° 2, existen algunos problemas de probidad y de gobernabilidad, dado que factores como la transparencia, estabilidad política, efectividad de gobierno, calidad regulatoria, cumplimiento de la ley y control de la corrupción, muestran valores bajos o negativos en algunos países del cono sur. Ellos constituyen desafíos a superar por los países de la subregión.



CHICONCYP-4, personal chileno en Chipre.



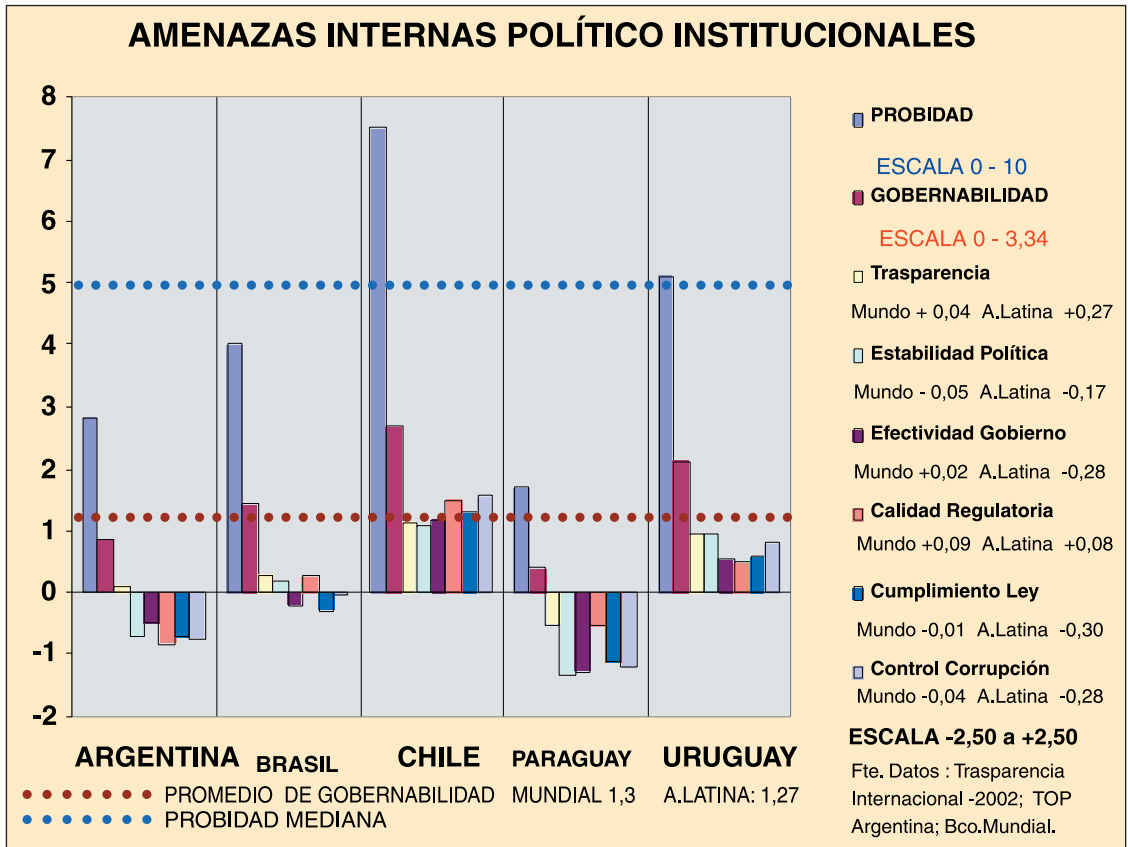


Gráfico N° 2.

En lo referente a las Amenazas Internas por Desarrollo socio-económico y Seguridad Pública Baja, la situación se registra en el Gráfico N° 3, del cual se desprende el carácter de moderado de ese tipo de amenazas, ya que las tendencias sub-regionales se aproximan a niveles medianos en cuanto a desarrollo social, pobreza e índices de criminalidad.

La situación inherente a las Amenazas Transnacionales que especifica la adjunta Tabla N° 2, en lo referente al Narcotráfico permite señalar que el cono sur no es un productor de drogas relevante, aunque sí se utiliza como corredor de salida hacia otros países y regiones, lo que genera otras actividades

ilegales que se irradian con facilidad. Asimismo, el consumo interno evidencia un continuo crecimiento, lo que junto a la concentración de las operaciones ilícitas en zonas vulnerables como el norte

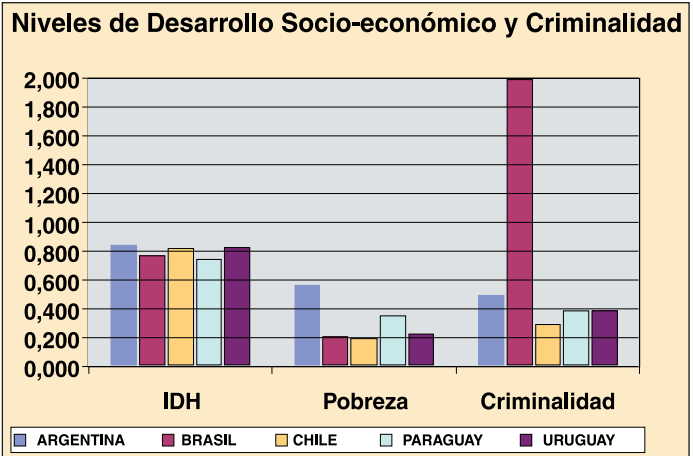


Gráfico N° 3.

de Chile o la Triple Frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, le dan el carácter de un problema de gran magnitud para el cono sur.

La materialización del Plan Colombia, ha incidido en una mayor extensión de la actividad ilícita hacia la subregión, la cual es percibida como menos peligrosa para los narcotraficantes. Ello, junto con fomentar una mayor inestabilidad con consecuencias negativas para la inversión externa y el desarrollo, fomenta el crimen organizado, el lavado de dinero, la corrupción y otras amenazas internas y transversales.

En cuanto al Terrorismo y a la Narco guerrilla, a pesar de que el cono sur se ve menos afectado que otras regiones, la experiencia vivida por Argentina con los graves atentados de 1992 y 1994 contra la Embajada y Mutual israelita AMIA, y la actual irradiación a través de la frontera brasilero-colombiana de la acción de importantes grupos subversivos, le otorgan el carácter de significativo a este problema. Por otra parte, si bien el término de los gobiernos militares en el cono sur originó una clara regresión de la actividad terrorista que desarrollaban los grupos marxistas disidentes, el peligro actual es de tipo transnacional y en ese sentido se identifica a la zona de la triple frontera como un área vulnerable a la gestación de terrorismo internacional.

El Crimen Organizado, Tráfico de Armas y Lavado de Dinero constituyen problemas que afectan con relativa

intensidad a zonas específicas como la triple frontera, aun cuando en general muestran niveles incipientes que permiten mantener estas amenazas bajo el control de los organismos de seguridad de los respectivos países. Sin embargo, la tendencia al aumento de estas actividades ilícitas puede llegar a incidir en la seguridad interna de cada país, afectar el sistema económico y transformarse en un problema para la inversión y el desarrollo de los países de la subregión.

Los incidentes durante el transporte marítimo, ya sea por acciones en contra de la infraestructura portuaria, por piratería en áreas vulnerables de las rutas comerciales desde y hacia el cono sur o por la interrupción de los accesos oceánicos al continente, pueden llegar a constituir problemas significativos para el comercio internacional, cuyos efectos económicos por encarecimiento de seguros y del transporte marítimo pueden llegar a dificultar la competitividad comercial de cada país incidiendo en su desarrollo y bienestar.

En cuanto a la existencia de tráfico de personas, el problema afecta moderadamente la seguridad interna de los países de la región, en especial en lo referente a migraciones no deseadas con fines laborales y, en menor medida, en lo relativo al tráfico para explotación sexual. Esta actividad ilícita, que actualmente es controlada por los organismos correspondientes de cada estado, muestra tendencias al aumento, lo que en el futuro podría fomentar la existencia de nuevas organizaciones ilícitas y afectar el desarrollo social de los estados que no logren controlarla.

La rápida revisión de las amenazas señaladas permiten establecer que el impacto global de las Amenazas Tradicionales en el cono sur es relativamente escaso, ya que son muy bajas las probabilidades de empleo de la fuerza en la resolución de los conflictos. No obstante, esas amenazas constituyen la razón de



Atentado Terrorista en AMIA Israelita en Argentina en 1994.

ser para la función de defensa, por lo que las fuerzas armadas deben contribuir a mantener esa baja posibilidad de ocurrencia a través del cumplimiento de roles esencialmente disuasivos.

El impacto de las Amenazas Emergentes Internas, ya sea de tipo Político-Institucionales, Económico-Sociales o de Seguridad Pública, es de tipo moderado para el cono sur. Sus principales características son la ocurrencia importante en algunos países de la subregión; el hecho de ser una función relevante para el gobierno e instituciones de cada país; el rol fundamental que deben cumplir los organismos policiales y de seguridad del Estado; y, el rol eventual y complementario que podrían llegar a cumplir las fuerzas armadas. El impacto de las Amenazas Emergentes Transnacionales es en general moderado, pudiendo priorizarse de mayor a menor importancia en el siguiente orden: Narcotráfico, Terrorismo y Narcoguerrilla, Tráfico de armas, Incidentes durante el Transporte Marítimo, Crimen Organizado, Lavado de Dinero, Tráfico de Personas.

Asimismo, sus principales características son su tendencia al aumento; la peligrosa irradiación que se registra desde otras subregiones menos estables; el rol fundamental que les corresponde en su neutralización a los organismos policiales y de seguridad de cada estado; la necesidad de coordinación y cooperación internacional que dicha neutralización demanda; el rol vital que eventualmente podrían cumplir las fuerzas armadas; y la imperiosa necesidad de tomar medidas concretas tendientes a evitar la propagación de la inestabilidad que imposibilita el progreso y desarrollo.

### **Instrumentos de Cooperación a la Seguridad y Factores que aseguran la Efectividad.**

Si bien el impacto del Narcotráfico, del Terrorismo y del resto de las amenazas emergentes afecta moderadamente

al cono sur, su neutralización resulta imprescindible e irrenunciable para los países de la subregión que fundamentan en la estabilidad internacional las posibilidades de éxito de sus modelos políticos y económicos para acceder al bienestar y el progreso. Las respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales que demanda la seguridad hemisférica sólo serán efectivas si existe un nivel de compromiso alto y consecuente por parte de los países adherentes a las distintas declaraciones emanadas de las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.

En tal sentido, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos Donald Rumsfeld, planteó en Santiago en noviembre de 2002, dos grandes conceptos ordenadores de la acción estratégica de la región, para cuya ejecución requirió la participación activa de los países que la integran.

El primer concepto, "Soberanía Efectiva" presenta el planteamiento estadounidense según el cual la soberanía de los estados no es sólo un derecho, sino que también es un deber. Los países deben controlar efectivamente sus territorios y las actividades criminales y terroristas que se desarrollen en ellos.

El segundo concepto, "Amistad Duradera", propone un sistema de seguridad naval y marítimo regional para el control de los accesos oceánicos a nuestro continente, en el cual asigna tareas mayores a los países con más capacida-



*Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa de EE.UU. junto a la entonces Ministra de Defensa de Chile Sra. Michelle Bachelet.*

des y que más se benefician de la paz y estabilidad del mundo.

Sobre la base de que los países de la región coinciden, al menos en parte, en los principios y valores que promueven los Estados Unidos en torno a la estabilidad hemisférica, los instrumentos destinados a concretar los conceptos que representan la "Soberanía Efectiva" y la "Amistad Duradera" serán en algunas oportunidades de naturaleza militar, en otras, de tipo civil y las más de las veces, será necesaria una participación mixta, civil y militar.

- **Las Fuerzas IM ante las Principales Amenazas Emergentes.**

Para visualizar algunos roles eventuales que podrían cumplir las Fuerzas de Infantería de Marina frente a las nuevas amenazas, es necesario que se establezca una delimitación entre la función defensa, a la cual pertenece la Infantería de Marina, y la función seguridad que agrupa a los organismos no militares del Estado. Ello permite acotar el campo de acción militar, sin dejar a la población civil expuesta a la violencia de las nuevas amenazas, evitando invadir las funciones propiamente policiales o militarizar situaciones que deberían ser resueltas por instancias civiles del Estado.

Para materializar el propósito señalado, se han propuesto dos condiciones diferenciadoras: la "capacidad militar equivalente" y la "función de protección".

La "capacidad militar equivalente" conceptualmente se orienta a la neutralización de las amenazas con medios y doctrinas militares cuando ellas evidencien niveles de capacidad que les permitan desafiar sistemáticamente a las policías y organismos de seguridad; es decir, capacidades más allá de las necesarias para la comisión de su acción criminal común. Si no se cumple esta condición, el problema es de seguridad y debe ser enfrentado por los organismos policiales y de seguridad, los cuales pueden ser apoyados por fuerzas milita-

res para proveerlas de la superioridad necesaria para controlar actos criminales, sin que este apoyo cambie su característica de acción policial.

Por otra parte, la función de "Protección" se relaciona con ciertas amenazas que, como el terrorismo, catástrofes medioambientales, desastres naturales y otras, no son posibles de neutralizar solamente con la acción militar o policial activa, sino que requieren también de medidas de protección pasiva respecto de ciertas instalaciones, lugares, personas o actividades. Estas situaciones, al presentarse en forma intempestiva, adquieren formas catastróficas y multitudinarias, de gran envergadura o de larga duración, planteando al Estado importantes demandas por satisfacer, que lo obliga a recurrir a todo su potencial de acción y recursos, incluyendo las capacidades militares.

De acuerdo a la delimitación conceptual de las funciones de Defensa y Seguridad que cada país defina, las condiciones genéricas de todas las Fuerzas de Infantería de Marina, en especial en cuanto a las capacidades de interoperar, de mando y control, de comunicaciones, de acción coordinada, de rápida disponibilidad operativa y de autonomía logística, les otorgan la versatilidad operativa y táctica adecuada para materializar acciones dentro y fuera del territorio propio, destinadas principalmente a:

- Control de armas para verificar, eliminar o reducir el número o tipo de armamento de terceros en conflicto.
- Prevenir, disuadir y responder al terrorismo mediante operaciones de Contraterrorismo de tipo preventivas, de represalia y de rescate.
- Asistencia Humanitaria, destinadas a mitigar el efecto de desastres o condiciones endémicas, naturales o artificiales, sobre la población civil.
- Apoyo a otros Estados afectados por insurgencia o crisis en su territorio, en tiempo de paz, crisis, emergencia o

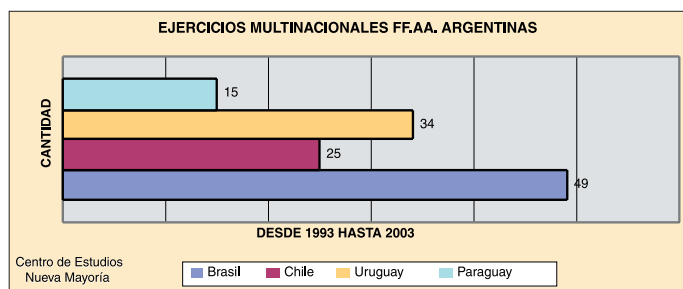


Gráfico N° 4.

guerra, en cumplimiento de acuerdos bilaterales.

- Protección al Tráfico Mercante en lo referente a Defensa de Puertos y Seguridad de Instalaciones Portuarias.
- Operaciones de Ataque e IncurSIONES destinadas a dañar, incautar o destruir un objetivo, como también operaciones rápidas de pequeña escala para obtener información, confundir al generador de la amenaza o destruir instalaciones.

Estas acciones pueden llevarse a cabo en el contexto nacional, como operaciones combinadas o en el contexto de un mandato de las Naciones Unidas.

### Experiencias Actuales y Desafíos.

Las Fuerzas Armadas del cono sur registran una significativa participación recíproca en Ejercicios Multilaterales de Entrenamiento, Operaciones de Paz e Intercambio de Oficiales y Personal en Instrucción de sus respectivos países. Si se toma como ejemplo la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas con sus homólogos del resto del cono sur, como se muestra en el Gráfico N° 4, se comprueba la acumulación de una importante experiencia histórica, en la cual las Fuerzas de Infantería de Marina han sido protagonistas relevantes.

Actualmente, la participación de Infantes de Marina Chilenos integrados a una Unidad Argentina en Misión de Paz en Chipre y la actuación de Fuerzas de Chile, Brasil y Argentina en la pacificación de Haití, otorgan una mayor experiencia e incrementan la interoperatividad subregional.

Sin embargo, la mantención y perfeccionamiento de la experiencia adquirida plantea el desafío permanente de acrecentar las capacidades operativas que permitan actuar con eficacia en cualquier tipo de escenario. Asimismo, parece conveniente desarrollar y practicar procedimientos específicos aplicables a determinados casos puntuales relativos a amenazas emergentes, como también, definir reglas de enfrentamiento adecuadas a cada misión, de manera que dosifiquen el empleo de la fuerza en la medida justa que permita la neutralización de la amenaza.

Finalmente, el incremento de la interoperatividad internacional e interna, junto a la difusión de doctrinas orientadas a la estricta observancia del derecho internacional humanitario, constituyen algunos de los elementos cuyo dominio evidencian a las Fuerzas de las Infanterías de Marina como adecuados instrumentos de cooperación a la seguridad internacional, disponibles para ser empleados de acuerdo a los intereses y resoluciones de sus respectivos gobiernos.

### Conclusiones.

**A modo de conclusión es posible señalar lo siguiente:**

- Los cambios en el sistema internacional y el impacto que genera el dinámico y complejo fenómeno de la globalización agregan nuevas características al conflicto a través del surgimiento de amenazas de tipo asimétricas, cuya transversalidad exige respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales, enmarcadas en un escenario de seguridad multidimensional y transnacional.
- La Región Latinoamérica presenta crecientes desniveles de desarrollo, lo que incide en un panorama de seguridad desuniforme, donde la incidencia y la vulnerabilidad frente a





Infantes de Marina Chilenos en misión de Paz en Haití.

las nuevas amenazas son distintas en cada subregión y en cada país de una misma subregión.

- A pesar de que el cono sur de América presenta la mayor estabilidad regional como consecuencia de una combinación de factores circunstanciales, históricos, económicos y de percepción compartida de riesgos, también se ve relativamente afectado por el impacto de las nuevas amenazas, lo cual incentiva a tomar medidas tendientes a neutralizarlas.
- El desarrollo y la eficacia de los instrumentos de cooperación a la Seguridad

Internacional, dependen del nivel de compromiso asumido por cada estado y de delimitación que de acuerdo a su situación específica efectúe entre la función defensa y la función seguridad.

- Las características genéricas de las Infanterías de Marina junto a las experiencias en operaciones multinacionales acumuladas en el cono sur, evidencian a esas fuerzas como adecuados instrumentos de cooperación a la Seguridad Internacional, disponibles para ser utilizados de acuerdo a los intereses y resoluciones de sus respectivos gobiernos.

**TABLA N° 1  
AMENAZAS INTERESTATALES (TRADICIONALES)**

PAÍS AMENAZAS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Límites y Territoriales	Controversia con el Reino Unido por Islas Malvinas, Georgia del Sur y Sandwich Sur	Reclamo Uruguayo sobre Isla Brasilera en área de confluencia del Río Quarai y Uruguay y delimitación con Brasil en área del Arroyo de la Invernada.	Insistencia Boliviana tendiente a revisar Tratado de 1884 para lograr una salida soberana al Pacífico a través de Chile.	Inestabilidad en Zona de la Triple Frontera con Argentina y Brasil.	Pendiente Reclamo Uruguayo sobre Isla Brasilera en área de confluencia del Río Quarai y Uruguay y delimitación con Brasil en área del Arroyo de la Invernada.
	Limitación convenida entre Argentina y Brasil mantiene pendiente reclamo uruguayo sobre Isla Brasilera en área de confluencia del Río Quarai y Uruguay.	Inestabilidad en Zona de la Triple Frontera con Argentina y Paraguay.	Delimitación pendiente de un Sector de Campo de Hielos con Argentina.		
	Inestabilidad en Zona de la Triple Frontera con Brasil y Paraguay.		Planteamiento Peruano tendiente a modificar en perjuicio de Chile los acuerdos vigentes relativos al límite marítimo entre ambos.		
	Delimitación pendiente de un Sector de Campo de Hielos con Chile.		Reclamos Antárticos parcialmente sobrepuestos con Argentina y Reino Unido.		
	Reclamos Antárticos parcialmente sobrepuestos con Chile y Reino Unido.				

REVISMAR 5/2005

**TABLA N° 2  
AMENAZAS TRANSNACIONALES**

CONO SUR	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<b>NARCOTRÁFICO</b>	Aumento Significativo del Tráfico y Consumo Interno de Drogas.	Producción ilícita de Cannabis. Cultivos de Coca en región Amazonía para consumo interno.	Aumento Significativo del Tráfico y Consumo Interno de Drogas.	Mayor Productor ilícito de Cannabis para mercados de Brasil, Argentina y Chile.	Aumento del Consumo Interno como efecto de la cercanía de la Triple Frontera A-B-P.
		Usado como país Corredor para importantes envíos de cocaína boliviana, colombiana y peruana para EE.UU y Europa.			
	Usado como país Corredor para envíos de drogas hacia EE.UU y Europa.	Importante Mercado de Consumo para Cocaína de Colombia, Bolivia y Perú.	Usado como país Corredor para envíos de cocaína hacia EE.UU y Europa.	Usado como país Corredor para cocaína andina para mercados de Brasil, resto Cono Sur, EE.UU y Europa.	
		Usado como base de apoyo para tráfico aéreo de narcóticos entre Perú y Colombia.			
<b>TERRORISMO</b>	Zona de la Triple Frontera A-B-P puede ser utilizada como Base Terrorista	Zona de la Triple Frontera A-B-P puede ser utilizada como Base Terrorista	Grupo de disidentes del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (F.P.M.R.D.) en receso	Zona de la Triple Frontera A-B-P puede ser utilizada como Base Terrorista	Extinción de antiguos grupos revolucionarios como los Tupamarus. hay Evidencias Significativas de actividad terrorista en los últimos años.
	Graves Atentado en 1992 y 1994 contra Embajada y Mutual israelita AMIA. Posible Acción de grupo anti-occidental y anti-israelita Hezbollah	Eventuales operaciones de Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), y de Ejército de Liberación Nacional (E.L.N.) de Colombia en zonas fronterizas.	Posibilidad de proyección de miembros de Sendero Luminoso y Movimiento Tupac Amaru de Perú en región norte.		
<b>CRIMEN ORGANIZADO</b>	Incipientes Niveles vinculadas a la droga al Narcotráfico.	Importantes organizaciones ilícitas vinculadas a la droga y la Violencia.	Incipientes Niveles en torno al Narcotráfico.	Importantes Niveles en torno al Narcotráfico.	No hay Evidencias Significativas.
<b>TRÁFICO DE ARMAS</b>	Evidencia de Tráfico de Armas Menores en Zona de Triple Frontera A-B-P.	Evidencia de Tráfico de Armas Menores en Zona de Triple Frontera A-B-P.	No hay Evidencias Significativas.	Evidencia de Tráfico de Armas Menores en Zona de Triple Frontera A-B-P.	No hay Evidencias Significativas.
<b>LAVADO DE DINERO</b>	Evidencia marcada que se proyecta desde Triple Frontera A-B-P.	Evidencia marcada que se proyecta desde Triple Frontera A-B-P.	Evidencia moderada que se proyecta desde la Zona Franca de Iquique.	Evidencia marcada que se proyecta desde Triple Frontera A-B-P.	Evidencia ocasional (Flujo financiero vinculado al atentado contra embajada de Japón en Perú).
<b>INCIDENTE DURANTE EL TRANSPORTE MARÍTIMO</b>	Incidencia Importante de Eventuales Amenazas a la Estructura Portuaria	Incidencia Importante de Eventuales Amenazas a la Estructura Portuaria, particularmente en Río de Janeiro y Sao Paulo.	Incidencia Importante de Eventuales Amenazas a la Estructura Portuaria	No afecta directamente.	Incidencia Importante de Eventuales Amenazas a la Estructura Portuaria
	Piratería en rutas comerciales en el Atlántico Sudamericano.	Piratería en rutas comerciales en el Atlántico Sudamericano.	Piratería en rutas Comerciales al Sudeste Asiático y en el litoral del Pacífico Sudamericano.		Piratería en rutas comerciales en el Atlántico Sudamericano.
	Incidencia de la Interrupción de los accesos Oceánicos al Continente	Incidencia de la Interrupción de los accesos Oceánicos al Continente	Incidencia de la Interrupción de los accesos Oceánicos al Continente		Incidencia de la Interrupción de los accesos Oceánicos al Continente
<b>TRÁFICO DE PERSONAS</b>	Destino de Tráfico para Explotación sexual desde Paraguay, Brasil, Bolivia y República Dominicana.	Destino de Tráfico proveniente de Bolivia, China	Destino de migraciones desde Perú, Argentina y Bolivia, como Fuerza Laboral.	Origen de importante tránsito para explotación sexual y como fuerza laboral en Argentina y España.	Actividades Menores
	Destino de Tráfico como fuerza laboral desde Bolivia.	Origen de importante tráfico para explotación sexual en países vecinos, el Caribe, EE.UU y Europa.	Origen de tráfico para explotación sexual en Argentina, Perú, Bolivia, EE.UU, Europa y Japón	Destino de importante tránsito para explotación sexual desde países vecinos hacia área de ciudad del Este, cercana a la triple frontera.	

REVISAR 5/2005

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- Arellano Gramunt, Julio. *El Conflicto Interno en Colombia, Memorial del Ejército de Chile* N° 472, enero-2004, pp. 180-212.
- Basso Prieto, Carlos. *De Sarajevo a Nueva York, Breve Historia del Terrorismo*, Ediciones CESOC, 2003.
- Bodemer, Klaus. *El Nuevo Escenario de (in)seguridad en América Latina*, FLACSO- Chile, 2003.
- Chalk, Peter. *La Piratería Resurge como una Amenaza Moderna*, *Jane's Navy Internacional*, may/2002.
- Fraga, Rosendo. *La Cuestión Militar al Finalizar los 90*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, octubre 1997.
- Fuenzalida Prado, Arturo. *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Fuerzas de Combate*, *Revista de Marina-Chile* N° 3/2000, pp. 244-250.
- Hartung Sabugo, Kurt. *Guerra Contra el Terrorismo, Objetivos Políticos*, *Revista de Marina-Chile* N° 3/2003, pp. 263-268.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile-2002*.
- Manzano Soko, Oscar. *Los Imperativos de Seguridad y Defensa: La Perspectiva Naval*, *Revista de Marina-Chile* N° 5/2004, pp. 419-426.
- Molina Pico, Enrique. *Nuevas Amenazas en el Ámbito Marítimo. Piratería y Terrorismo en el Mar*, *Boletín del Centro Naval* N° 808, Argentina, mayo/agosto 2004, pp. 209-214.
- Möller Undurraga, M. Francisca. *La Responsabilidad de Proteger*, *Revista de Marina-Chile* N° 3/2003, pp. 255-262.
- Montenegro, María Cristina. *MERCOSUR: El Narcotráfico como Amenaza No Militar*, *Revista de Publicaciones Navales*, 2004 - Segundo Cuatrimestre, N° 687, Argentina, pp. 202-212.
- Montgomery, C. Meigs. *Pensamientos no Convencionales Acerca de la Guerra Asimétrica*. *Military Review*, septiembre-octubre 2003.
- Mora Cortes, David. *Análisis y Reflexiones acerca de la Seguridad Hemisférica*, *Revista Política y Estrategia-Chile* N° 93/2004, pp. 9-28.
- Pearson, Frederic y Rochester, J. Martín. *Relaciones Internacionales, Situación Global en el Siglo XXI*. Colombia: Quebecor Impreandes.
- Robinson Prieto, Sergio. *La Seguridad Marítimo-Portuaria en el Contexto de las Nuevas Amenazas*, *Revista de Marina-Chile* N° 5/2003, pp. 444-452.
- Rosas, María Cristina. *Terrorismo, Democracia y Seguridad*. México: Editorial Quimera.
- Sepúlveda Cox, Jaime. *Misiones de Paz de las Naciones Unidas*, *Revista de Marina-Chile* N° 2/1996, pp. 139-150.
- Sepúlveda Cox, Jaime. *Infantería de Marina-Un Factor Multiplicador del Poder Naval*, *Revista de Marina-Chile* N° 4/1996, pp. 382-389.
- Sepúlveda Cox, Jaime. *Globalización y Geopolítica, Impactos del Nuevo Escenario en el Estado Nación*, *Revista de Marina-Chile* N° 2/1998, pp. 169-177.
- Sepúlveda Cox, Jaime. *Geopolítica, Evolución y Vigencia a fines del Siglo XX*, Ediciones Academia de Guerra Naval, Chile, 2000.
- Sepúlveda Cox, Jaime. *Hitos en la Historia del Mundo*, Editorial *Revista de Marina-Chile* N° 6/2001, pp. 515-516.
- Thauby García, Fernando. *La Armada en la Seguridad Naval y Marítima*, *Revista de Marina-Chile* N° 5/2003, pp. 433-440.
- Undurraga Abbott, Claudio. *Las Nuevas Fronteras*, *Revista de Marina-Chile* N° 5/2001, pp. 445-450.
- Vergara Villalobos, Miguel. *Globalización y Acuerdos Estratégicos en el Continente Americano*, *Revista de Marina-Chile* N° 2/1998, pp. 118-124.
- Vergara Villalobos, Miguel. *Sociedad, Defensa y las FF.AA en América*, *Perspectiva de América del Sur*, *Revista de Marina-Chile* N° 4/1998, pp. 325-332.
- Vergara Villalobos, Miguel. *Acepción Ampliada de la Interoperatividad*, *Revista de Marina-Chile* N° 1/2003, pp. 7-13.