



Ministerio de Defensa

Estado Mayor Conjunto de las FFAA

Escuela Superior de Guerra Conjunta

**Curso de Estado Mayor y Planeamiento
Conjunto**

Buenos Aires, 30 de septiembre de 2009

Trabajo de Investigación Profesional N° 1

Tema: La Defensa Nacional y el Marco Regional. Conformación de un sistema de defensa y seguridad cooperativo en el marco regional. Relación con los niveles EM y EO.

Título: La Seguridad Cooperativa como Sistema de Defensa en el Marco Regional.

Que presenta el Grupo de Trabajo N° 1 - Aula "B", siendo sus integrantes:

- CFCD (ARA) STROPPIANA, Rubén Carlos
- CFCD (ARA) LEONARD, Marcelo Alejandro
- My (EA) JONES, Alejandro Javier
- My (EA) ROJO, Gabriel Edgardo
- My (EA) ORTIZ, Ignacio Oscar
- My (FAA) SANCHEZ, Marcelo Alejandro

Tutor del TIP: CNCDNA (ARA) GABRIEL OSCAR CATOLINO

Jefe del Grupo de Trabajo N° 1 - Aula "B": CF (ARA) STROPPIANA, Rubén Carlos

RESUMEN

El presente Trabajo de Investigación Profesional constituye un tema de interés para el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es de destacar, que la DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZA ARMADAS (Decreto 1691/2006) establece los criterios y parámetros orientadores de las misiones de las Fuerzas Armadas de la Nación. Respecto a las misiones subsidiarias considera la "PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE DEFENSA SUBREGIONAL".

Es por ello, que el propósito del presente trabajo, es determinar si el sistema de Seguridad Cooperativa es el sistema de seguridad más adecuado en la actualidad para adoptar como Sistema de Defensa en el marco regional (Argentina, Brasil y Chile) para hacer frente de esta manera a las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales que se plantean y a partir de ello, presentar los elementos de juicio necesarios para la adopción de las políticas mas adecuadas que permitan alcanzar el mencionado sistema de seguridad.

Este trabajo, contiene una interesante descripción de las distintas formas de Seguridad existentes hasta el presente, describiendo a cada una de ellas buscando determinar cual es la mejor manera para la formación de un Sistema de Defensa Subregional basado en la consolidación de la confianza mutua y la cooperación.

Asimismo se han analizado las legislaciones vigentes de nuestro país, la de la Republica Federativa del Brasil y la de la Republica de Chile en cuestiones de defensa, materializada en leyes, decretos y reglamentaciones. Finalmente se realizo una descripción de las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales que pueden afectar a la región.

La bibliografía es de carácter nacional e internacional basada en libros referidos al tema, leyes, decretos, revistas especializadas y paginas de Internet.

El presente trabajo deja abierta la posibilidad de investigar y analizar con una mayor profundidad las diferentes variantes para la implementación de la conclusión adoptada y/o propuesta, debido a la existencia de variables no controlables e inmensamente mutables a causa de las cambiantes Amenazas Transnacionales, de la legislación vigente y de la política tanto en el ámbito nacional como regional.

TABLA DE CONTENIDO

CONTENIDOS	Pág.
INTRODUCCION	1
1. Planteo del problema	2
2. Motivación	5
3. Objetivos del trabajo	5
4. Hipótesis de trabajo	5
5. Tipo y diseño de investigación	5
6. Limites del presente trabajo	6
7. Estructura del trabajo	6
8. Aportes teóricos y/o prácticos al campo disciplinar	6
 CAPITULO I – SEGURIDAD COLECTIVA	 7
1. Seguridad Colectiva	7
2. UNASUR (UNION DE NACIONES DEL SUR)	9
 CAPITULO II – SEGURIDAD COOPERATIVA	 12
1. Orígenes	12
2. El concepto de la Seguridad Cooperativa	14
3. Zonas Azules o Espacios de Seguridad Cooperativa	19
4. La Seguridad Cooperativa en la región	19
 CAPITULO III – SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPUBLICA ARGENTINA	 21
1. Introducción	21
2. Marco Legal	22
3. Análisis del Marco Legal	22
3.1 Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23.554)	22
3.2 Ley de Seguridad Interior (Ley N° 24.059)	23
3.3 Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley N° 24.948)	25
3.4 Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional	27
3.5 Decreto 1691/2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas	28
3.6 Respecto de las Misiones Subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación (Decreto 1691/2006).	29
4. Rediseño del Instrumento Militar	31
 CAPITULO IV – SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPUBLICA DE BRASIL	 32
1. Cómo y cuándo comenzaron a definirse los conceptos actuales sobre la Seguridad y la Defensa	32
2. Marco Regional y Nacional	35
2.1 Antecedentes. Posturas de Militares y Políticos	35
2.2 Cómo conceptualiza el Marco Regional la Política de Defensa Nacional	36

CONTENIDOS	Pág.
3. Política de Defensa Nacional (PDN)	37
4. Objetivos de la Defensa Nacional	39
5. Orientaciones Estratégicas	40
6. Estrategia de Defensa Nacional (EDN)	40
CAPITULO V – SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPUBLICA DE CHILE	43
1. Introducción	43
2. Seguridad Cooperativa: ¿un modelo idealista o realista?	46
3. Medidas de Confianza Mutua, su importancia	47
3.1 Construcción de Confianza	48
3.2 Conceptos de Seguridad y Defensa	48
CAPITULO VI – AMENAZAS TRANSNACIONALES	49
1. Caracterización de las Amenazas Transnacionales	49
2. Caracterización de las Amenazas Transnacionales en el Cono Sur	51
2.1 Flujos Migratorios Masivos	51
2.2 Crimen Organizado	52
2.3 Terrorismo	58
2.4 Narcotráfico	62
CAPITULO VII – CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFIA	72

INTRODUCCION

La situación estratégica mundial durante la confrontación Este – Oeste, denominada Guerra Fría, hizo que el mundo viviera mientras duro dicha confrontación, una situación de equilibrio, considerada en cierto modo predecible. El derrumbe del Imperio Soviético que culminó con la Guerra Fría, ocasionó un nuevo ordenamiento mundial de carácter multipolar, en reemplazo de la bipolaridad anterior. Debido a esto se estableció una nueva agenda internacional caracterizada por una gran cantidad de acontecimientos y matices nunca vistos, fortaleciéndose el fenómeno globalizador, la regionalización y la consecuente interdependencia entre los pueblos, dando origen a acuerdos regionales.

Una vez finalizada la Guerra Fría, los estados se vieron forzados a cambiar la ecuación haciendo que los intereses nacionales, principalmente la seguridad de los ciudadanos, sean los que determinen cuáles son las Nuevas Amenazas. Dichas amenazas atacan contra la seguridad de los estados y de las personas, proyectándose más allá de las fronteras nacionales y obligando a los estados a implementar nuevos sistemas de defensa con medidas de cooperación, confianza y ejecución de acciones comunes a fin de prevenir, combatir y erradicar dichas amenazas.

Las Naciones Unidas sostienen que la Seguridad es “una condición en la que los Estados o los individuos se consideran a resguardo de peligro de que se produzca un ataque militar, penurias económicas, presión política o injusticia social, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso”. La seguridad se presenta así como un fin, como una situación a alcanzar, a la que se orientan las acciones de la política y la estrategia, entre ellas, las de la Defensa. La Seguridad es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la Seguridad Nacional e Internacional como una cuestión de suma importancia; en las circunstancias internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación entre estados, sería posible alcanzar ese objetivo.

La incertidumbre es una constante histórica en la relación entre los estados, debido a esto los estados miembros de la comunidad internacional buscan redefinir los parámetros de comportamiento, la asignación de roles y el replanteo de objetivos, dentro de un marco de confianza entre ellos.

En el campo de la seguridad y de la defensa, los ámbitos subregionales han cobrado una especial importancia, en el ámbito sudamericano, la cooperación entre los gobiernos de los países ha incluido diversas prácticas de Medidas de Confianza Mutua y la explicitación de políticas de seguridad y de defensa a través de los Libros Blancos y diferentes acuerdos bilaterales.

La situación geopolítica regional y las nuevas amenazas globales, tomadas como *situaciones de orden no militar (sic)*¹ como inmigración ilegal, terrorismo, narcotráfico y crimen organizado, nos muestran indicios dentro de las áreas de economía, ecología,

¹Ponencia de la Dra. Nilda Garré en el Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Defensa, 18 de diciembre de 2006, *Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual. La Defensa concebida como esfuerzo para lograr la seguridad nacional.*

política e ideología que nos permiten vislumbrar un futuro de conflictos no deseables pero posibles.

La actual situación se caracteriza por la globalización de la economía, la cooperación y los bloques regionales. Si bien las apreciaciones de las situaciones conflictuales, cuyo número, en el caso de nuestro país, no excedería de seis o siete y como la Nación Argentina ha adoptado como base de su política militar una actitud defensiva, el paso siguiente es poder reconocer la amenaza que presente cada una de las situaciones conflictivas y poder esquematizar así la respuesta propia o de ayuda cooperativa dentro del marco regional.

No vamos a pensar en Sudamérica como un escenario de conflictos armados, muy por el contrario, la defensa como tal, es como un seguro contra accidentes y la capacidad militar actual está muy lejos del concepto disuasivo previsto en el “Libro Blanco de la Defensa”.

Según las apreciaciones del Pentágono para nuestro escenario regional, aparecen solo tres países pertenecientes al núcleo global latinoamericano: Argentina, Brasil y Chile. El escenario regional, debe buscar un lenguaje común para la definición de “conflictos entre Estados”. Hoy, Argentina, Brasil y Chile tienen diferentes posturas en cuanto a la definición de la Defensa Nacional, apreciación semántica fundamental para el lenguaje que se debe manejar en una situación de crisis o peor aún de guerra si el conflicto escala.

1. PLANTEO DEL PROBLEMA.

La DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (Decreto 1691/2006) establece los criterios y parámetros orientadores de las misiones de las Fuerzas Armadas de la Nación. Respecto a las misiones subsidiarias considera la “PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE DEFENSA SUBREGIONAL”, al respecto la participación estará basada en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua, teniéndose presente que esta misión deberá considerarse como factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión. En vistas a futuro el proceso de integración cooperativa regional debería alcanzar un nivel de defensa combinada.

Surge así la necesidad de entender el significado de la palabra Interoperabilidad, puesto que es uno de los elementos a tener en cuenta para el diseño de fuerzas. Hasta la declamada necesidad de integración, nunca antes había surgido el tema de la interoperabilidad como un elemento clave. No existe aún una definición de interoperabilidad en nuestros reglamentos. En la OTAN y en EEUU, la interoperabilidad es uno de los aspectos que denominan Estandarización. Esta estandarización incluye: la capacidad para cambiar mutuamente partes entre dos elementos, una doctrina común de empleo, la interoperabilidad referida al uso de los sistemas de comunicación e informática en los niveles operacionales y estratégicos, y la compatibilidad de los equipos. Si observamos hoy el glosario de términos y definiciones de la OTAN, que básicamente refleja de un modo similar lo expresado por las visiones conjuntas de los EEUU, Interoperabilidad significa la habilidad de operar en sinergia en la ejecución de tareas que

se asignen. Pero el concepto es aclarado en la definición de términos de la OTAN desde el punto de vista militar, expresando dos definiciones iguales: “interoperabilidad de una fuerza” e “interoperabilidad militar”, como la habilidad de las fuerzas de dos o más naciones para entrenarse, ejercitarse y operar efectivamente juntas en la ejecución de misiones y tareas asignadas.

En suma, Estandarización es el desarrollo de conceptos, doctrinas, procedimientos y diseños para lograr y mantener el intercambio de partes u organizaciones, la doctrina común y la compatibilidad que son necesarias para obtener los niveles requeridos de interoperabilidad, o para optimizar el uso de los recursos en los campos de operaciones, material y administración.

La Interoperabilidad se sustenta mediante políticas de defensa integradas, intercambio de información militar, apoyo a iniciativas regionales, respeto y solución de diferencias de carácter cultural entre otras. Nace con la existencia de intereses y objetivos comunes y el deseo de concretarlos de forma conjunta².

Lo que debemos tratar de crear son fuerzas armadas, que conservando su identidad nacional, estén preparadas, adiestradas y capacitadas para construir, si fuera necesaria una fuerza combinada regional. En primer lugar para poder actuar dentro del marco regional para la defensa del bien común; y subsidiariamente, para bajo mandato de la ONU, acudir en apoyo y/o defensa de quien lo requiera en misiones de paz o ayuda humanitaria. Ninguno de los países sudamericanos puede dejar de mirar a sus vecinos, por su propio interés, así como tampoco a los vecinos de aquellos.

Es evidente que en el nuevo orden internacional los Estados buscan seguridad, no por el camino de la provocación sino por el de la cooperación. Por ello las siguientes medidas preventivas y coyunturales pueden ser adoptadas:

- Promover Medidas de Confianza Mutua (MCM) capaces de crear una atmósfera de estabilidad, comprensión e incentivo para una mayor profundidad de integración.
- Promover una “identidad regional”.
- Intensificar el intercambio de personal y de procedimientos doctrinarios con las fuerzas regionales.

En el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar a las que a continuación se detallan:

- Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059.

² Cervini, Claudio (Capitán EA); Protti, José María (Capitán EA) y Visceglie, Gustavo A. (Capitán EA), 2004, *Interoperabilidad con el Ejército de Brasil. La herramienta para una efectiva integración militar, alcance y posibilidades*, Buenos Aires, Trabajo de Investigación: Escuela Superior de Guerra, Ejército Argentino.

- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Estas misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas, deberán entenderse según las consideraciones que a continuación se detallan:

- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, deberá considerarse que los compromisos multilaterales y la contribución nacional al sistema de seguridad colectiva no deberán implicar de ninguna manera el deterioro o la disminución de los recursos y de las capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar. Por otra parte, la importancia de esta misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, tendiente al logro de mejores condiciones globales de paz y seguridad internacional, radica en que la misma deberá considerarse como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que se refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral.
- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, deberá considerarse que las Fuerzas Armadas deberán desarrollar las acciones previstas por dicha Ley tendientes a garantizar la seguridad interior de acuerdo a los precisos límites y criterios establecidos en los artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de dicha Ley, que prevén la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad interior puntuales.
- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se le determinen con arreglo a las leyes vigentes, deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar, esta participación de las Fuerzas Armadas en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas.
- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, basado en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua, se tendrá presente que esta misión subsidiaria del instrumento militar deberá considerarse como factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que se refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.

2. MOTIVACION.

En el mundo actual nos encontramos en un momento de gran incertidumbre, en el cual los actores son muchos y difusos, lo que hace difícil distinguir cuales son los verdaderos conflictos para poder enfrentarlos y solucionarlos, pudiendo de esa manera lograr la integración total que se pretende a nivel regional.

El logro de la integración en los distintos campos del quehacer nacional a nivel regional es complejo, debido a que las nuevas amenazas globales transnacionales como la inmigración ilegal, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado traspasan las fronteras y atentan contra los estados y las personas.

Es necesario adoptar un sistema de seguridad adecuado que permita lograr afianzar la integración a nivel regional.

3. OBJETIVOS DEL TRABAJO.

3.1. GENERAL.

Analizar las ventajas y desventajas de un sistema de Seguridad Cooperativo como Sistema de Defensa Regional.

3.2. ESPECÍFICOS.

- Describir el estado actual en materia de Defensa a nivel regional (Argentina, Brasil y Chile).
- Describir los sistemas de Seguridad vigentes en el mundo: Seguridad Colectiva y Seguridad Cooperativa.
- Describir las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales: los Flujos Migratorios Masivos, el Terrorismo, el Narcotráfico y el Crimen Organizado.
- Determinar la factibilidad de conformar un sistema de Seguridad Cooperativa a nivel regional (Argentina, Brasil y Chile).

4. HIPOTESIS DE TRABAJO.

El sistema de Seguridad Cooperativa es el sistema de seguridad más adecuado en la actualidad para adoptar como Sistema de Defensa en el Marco Regional (Argentina, Brasil y Chile) para hacer frente a las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales como los Flujos Migratorios Masivos, el Terrorismo, el Narcotráfico y el Crimen Organizado.

5. TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACION.

El presente trabajo de investigación será del tipo “DESCRIPTIVO, COMPARATIVO, CON HIPOTESIS DE TRABAJO”.

Su diseño será “NO EXPERIMENTAL, SINCRONICO” (acotado en la actualidad)

6. LIMITES DEL PRESENTE TRABAJO.

El presente trabajo se circunscribe al marco regional conformado por Argentina, Brasil y Chile. Con respecto a los aspectos de integración, se limita a estudiar el estado actual en materia de Defensa, relacionándolo con los conceptos de Seguridad Cooperativa y Seguridad Colectiva de aplicación actual a nivel mundial con la finalidad de demostrar cual es el mas apto para aplicar como Sistema de Defensa a nivel regional. Por ultimo en lo que respecta a las amenazas se limita a considerar las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales, tomadas como situaciones de orden no militar, como la Inmigración Ilegal, el Terrorismo, el Narcotráfico y el Crimen Organizado.

7. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

El presente trabajo contemplara en primer lugar la recopilación, estudio y análisis de la información obtenida (libros, artículos de revistas especializadas, documentos de trabajo sobre el tema e información de Internet), a continuación se procederá al desarrollo de los capítulos necesarios que contemplen todos los temas que se pretenden abarcar y por ultimo se elaboraran las conclusiones que permitan demostrar la hipótesis planteada.

Es oportuno aclarar que la amplitud del tema y su complejidad no permiten acotarlo por completo, por lo cual se expondrá un punto de vista de los autores, considerando los distintos conceptos adquiridos sobre el tema durante el presente curso, la información obtenida y el tiempo disponible.

La ejecución del presente trabajo se dividirá en dos fases heurísticas bien diferenciadas:

- Fase de desarrollo: se trabajara bajo una línea de pensamiento lógica y descriptiva, la que incluye la Introducción y los Capítulos necesarios para desarrollar el tema.
- Fase de deducción: se elaborara en base al pensamiento de los autores, formulando conclusiones que pretenderán demostrar la hipótesis de trabajo.

8. APORTES TEORICOS Y/O PRÁCTICOS AL CAMPO DISCIPLINAR.

El presente Trabajo de Investigación Profesional constituye un tema de interés para el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es de destacar, que la DIRECTIVA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZA ARMADAS (Decreto 1691/2006) establece los criterios y parámetros orientadores de las misiones de las Fuerzas Armadas de la Nación. Respecto a las misiones subsidiarias considera la "PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE DEFENSA SUBREGIONAL".

Es por ello, que el propósito de este trabajo, es determinar si el sistema de Seguridad Cooperativa es el sistema de seguridad más adecuado en la actualidad para adoptar como Sistema de Defensa en el marco regional (Argentina, Brasil y Chile) para hacer frente de esta manera a las nuevas amenazas globales transnacionales que se plantean y a partir de ello, presentar los elementos de juicio necesarios para la adopción de las políticas mas adecuadas que permitan alcanzar el mencionado sistema de seguridad.

CAPITULO I

SEGURIDAD COLECTIVA

- ... Si somos fuertes, nuestra fuerza hablará por sí misma. Si somos débiles, las palabras no servirán de nada...

John F. Kennedy

1. SEGURIDAD COLECTIVA.

Para comenzar a desarrollar el tema de la Seguridad Colectiva dentro del sistema de seguridad regional, como primera medida trataremos de definir qué se entiende por la seguridad de un Estado. Como resulta muy complejo abordar este concepto en una sola definición, desarrollaremos algunos axiomas que nos ayudarán a poder entender este concepto en una forma más clara y desde diferentes puntos de vista.

En sentido amplio podemos establecer las siguientes definiciones:

- El término seguridad proviene de la palabra *securitas* del latín. Cotidianamente se puede referir a la seguridad como la ausencia de riesgo o también a la confianza en algo o alguien. Sin embargo, el término puede tomar diversos sentidos según el área o campo a la que haga referencia.
- La seguridad es un estado de ánimo, una sensación, una cualidad intangible. Se puede entender como un objetivo y un fin que el hombre anhela constantemente como una necesidad primaria³.
- La Asamblea General de la ONU ha definido “seguridad” como la condición en la que los Estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso, al no existir el peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica. Dicho de otra forma, la capacidad de ejercicio de la soberanía⁴. Así, la seguridad internacional es el resultado de la suma de todas y cada una de las seguridades de los estados miembros de la comunidad internacional.
- Barry Buzan sostiene que la seguridad consiste en librarse de las amenazas y ser capaz –sean los Estados o las sociedades – de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles⁵.
- Joseph Nye sostiene que en el plano interestatal, la seguridad es, en última instancia, una meta negativa: ausencia de amenazas al Estado-Nación.

A partir de las definiciones establecidas anteriormente podemos establecer a priori que, como una conclusión parcial de las mismas, los Estados que se creen seguros son

³ Definición *Seguridad*, http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_Concepto

⁴ *Los conceptos de seguridad*, ONU, 1986, Departamento Asuntos de Desarme, Informe del Secretario Grl.

⁵ Buzan Barry, “New patterns of Global Security in the Twenty First Century”, *En Revista Fuerzas Armadas y Seguridad*, Vol 67, Nro 3, 1991, p. 432.

aquellos que no se sienten amenazados o no poseen amenazas, y a partir de este concepto pueden ejercer libremente su soberanía.

Por otra parte, Stephen Stedman - consejero especial del ex secretario general de la ONU, Kofi Annan - advirtió que "vivimos en un mundo de amenazas interconectadas" y que, por lo tanto, es un "engaño pensar que lo que no nos afecta a nosotros no les afecta a los otros". En estas circunstancias, aseveró, "no hay ningún Estado, por muy poderoso que sea, que pueda defenderse unilateralmente"⁶.

De la perspectiva dada por el ex asesor especial de Annan, quien cree que "ningún país, por poderoso que sea, puede defenderse unilateralmente", trataremos de establecer qué se entiende por Seguridad Colectiva, intentando también determinar a partir de este concepto que, para hacer frente a las muy variadas y diversas clases de amenazas, es necesario establecer tratados u organizaciones que en conjunto puedan enfrentar con mayor eficacia a las mismas.

Seguridad Colectiva es, simplemente, la idea según la cual la agresión de un país contra otro equivale a una agresión contra todos los países, y estos últimos tienen el deber de oponerse a la agresión. El concepto de Seguridad Colectiva es, de alguna manera, un contrato social entre Estados, mientras que el sistema de equilibrio es un mecanismo que, por sí mismo y con cierto *laissez-faire*, se supone que previene el ascenso de la potencia de un Estado capaz de derribar el statu quo. El objetivo de la Seguridad Colectiva es la estabilidad y la paz, el del equilibrio es el mantenimiento del *statu quo* (sobre todo de las grandes potencias), si es necesario recurriendo a la guerra – limitada en sus objetivos - para mantener el equilibrio geopolítico.

En nuestra región se ha iniciado un sistema de defensa regional a partir de la UNASUR (unión de naciones del sur), en el cual se busca establecer un sistema de defensa subregional sobre la base de una organización supranacional que permita hacer frente a las amenazas y desafíos del mundo globalizado, disminuyendo las posibilidades de fracaso, propias de una respuesta estatal unilateral aislada.

Pero para poder plasmar este sistema de Seguridad Colectiva se deben analizar múltiples componentes existentes entre los actores, aquellos que guardan relación con las definiciones de cooperación regional, la situación actual de las diferentes amenazas y la necesidad de estudiar los nuevos factores que inciden en las relaciones políticas entre los Estados miembros dentro de la unión.

A lo anterior se debe sumar un estudio sobre la región, entendiéndola como un subsistema de Estados en su mayoría en vías de desarrollo, ello debido a su condición de dependencia periférica apoyados en los aspectos territoriales y demográficos tales como: la situación económica, la militar y la relación con el sistema internacional.

Por otra parte se suman algunas características de la región, donde existe un cierto nivel de integración y con características tales como: la baja conflictividad entre los Estados, la homogeneidad cultural de América Latina y la influencia de los Estados Unidos en la zona, la cual no es asunto de estudio en el presente trabajo, pero que sí es

⁶ <http://www.lukor.com/not-por/0506/03125331.htm>.

una variable sumamente importante para ser tenida en cuenta, ya que desde el rol que obtuvo como agente internacional, el cual no es menor, se ha establecido dentro de la región como una hegemonía sobre las relaciones internacionales en América Latina, situación que es más evidente tras la caída del Muro de Berlín. Así la política exterior utilizada por EUA, actúa como un ente “regulador” para mantener la paz en la región latinoamericana como un aspecto de su seguridad nacional y de sus inversiones.

También existen inmediaciones a la realidad histórica del rol de las diferentes Fuerzas Armadas de los países que conforman esta organización. Así, por ejemplo, se aprecia la diferencia entre los Estados que han tenido sustanciales cambios en sus políticas internas. Todo ello se relaciona con la existencia de nuevas variables en el sistema internacional. Un sistema internacional basado en el proceso de integración, en el cual las Fuerzas Armadas deben insertarse y establecer nuevos parámetros que le permitan adaptarse a los intentos de integración y a la cooperación entre los países de la región, sin que por ello se desconozca la posibilidad de la existencia de diferentes y tradicionales conflictos entre los países limítrofes, aunque ellas quedan reducidas a la mínima expresión.

A partir de lo citado, el problema actual es poder alcanzar la estabilidad y el desarrollo de la región. Por lo tanto, son las Nuevas Amenazas y no la rivalidad entre países, en esta búsqueda del cambio del status quo, las que predominan en el momento de redefinir las políticas de las Fuerzas Armadas. Bajo esta consideración, es que se está tratando de dar una nueva visión de la capacidad militar, la cantidad de las Fuerzas Armadas, la transparencia en los recursos del Estado asignados para fines militares, y todo ello como una medida de generar mayor espacio de integración al disminuir las desconfianzas en el tema bélico.

De aquí podemos ver una serie de esquemas que, tal como se ha expresado anteriormente, son categóricos en la demostración de los cambios en el interior de las Fuerzas Armadas de los países integrantes de América del Sur en los últimos diez años, con la visión de unas Fuerzas Armadas más compactas y profesionales, a las cuales se las busca insertar dentro de un estado de confianza estable entre sus integrantes. A su vez, la integración y la cooperación en temas militares permite a los países de la región acercar posiciones frente a la participación en acciones multilaterales de cooperación internacional, especialmente en el ámbito de las misiones de paz determinadas por la Organización de las Naciones Unidas.

2. UNASUR (UNIÓN DE NACIONES DEL SUR).

En este espacio la organización de los países del sur busca construir un área de integración, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana, fortalecer la democracia, pero puntualmente, dentro de la seguridad colectiva, la finalidad buscada es coordinar y construir la confianza entre los 12 Estados miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela)⁷ en Seguridad y Defensa (propuesto por el presidente de Brasil), superar la desconfianza inicial, transparentar el gasto y las adquisiciones militares en el mercado

⁷ http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

regional de armamentos, conocer la política de defensa referente a la situación con EEUU, y tratar las amenazas a la violación de la soberanía.

En la primera jornada de debates para fortalecer la confianza entre los países, aparecieron acusaciones cruzadas. Los principales conflictos están relacionados con la discusión sobre la Secretaría General del organismo, el espionaje entre los países de la región, y la compra de armas.

Con respecto al primer punto, Uruguay y Argentina se enfrentaron porque el candidato más fuerte para asumir la Secretaría General era Néstor Kirchner, ex presidente argentino, quien arrastra una disputa con el gobierno uruguayo por la instalación de plantas de celulosa. Por otra parte, Argentina fue acusada por espionajes policiales a funcionarios de Uruguay y Chile, pese a que la funcionaria argentina Nilda Garré, aseguró que no "formó para nada parte de las conversaciones".

En cuanto a la compra de armas, el Consejo de Defensa de la UNASUR analizó un informe en el que se detalla que en el 2008 las partidas militares en la región alcanzaron los 50 mil millones de dólares, frente a los 40 mil millones en 2007.

Según ese informe, los mayores desembolsos fueron de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, pero también se evidenciaron planes de fortalecimiento en equipos militares por parte de Perú. Mientras tanto, el jefe del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, Mike Mullen, visitó durante ese período Chile, Colombia y Brasil, y Rusia pidió ingresar como observador al Consejo de Defensa, en gestiones ante Argentina.

Con la primera reunión de ministros de Defensa de los países que conforman la Unión de Naciones Suramericanas, el 9 y 10 marzo pasados, en Santiago de Chile, se constituyó por primera vez el Consejo Suramericano de Defensa (CDS). El nuevo organismo es una instancia de diálogo, que apunta a la coordinación y construcción de confianza entre los doce Estados miembros, en lo relativo a las áreas de Seguridad y Defensa. Los resultados del encuentro, en donde se buscó tíbiamente incrementar la transparencia en torno a las compras del material bélico y se evitó hablar del control de armamentos, y con más entusiasmo se trató la necesidad de crear un mercado regional de equipamiento militar, indicaron que se requerirá de mucho tiempo y paciencia para romper el círculo de división y desconfianza que prevalece en la región sudamericana.⁸

La primera reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), dejó en claro que esta nueva instancia de encuentro regional tendría que superar enormes grados de desconfianza para lograr sus fines, que entre otros cometidos apuntan a generar más confianza entre los países miembros. En muchos casos esas desconfianzas son el resultado de la perpetuación de resquemores históricos, derivados de conflictos y enfrentamientos del pasado, que no fueron adecuadamente resueltos en el aspecto jurídico-diplomático y siguen generando tensiones. En otros casos responden a situaciones más recientes.

⁸ http://www.enfoque-estrategico.com/reportajes/reunion_cds.htm.

Los temas centrales que se trataron en profundidad, en la búsqueda de poder establecer un comienzo de Seguridad Colectiva fueron, la violación de la soberanía de los Estados integrantes, las políticas de defensa, la cooperación militar, las acciones humanitarias y operaciones de paz, la industria y tecnología para la defensa y la formación y capacitación del personal dentro del área.

CAPITULO II

SEGURIDAD COOPERATIVA

1. ORIGENES.

En cuanto al origen de la idea de Seguridad Cooperativa se puede decir que la misma se inspiró en la experiencia europea desde la segunda guerra mundial. Por haber sido uno de los continentes más castigado por contiendas entre superpotencias, Europa ha evolucionado a través de numerosos acuerdos institucionales, acuerdos sobre control de armas y medidas de construcción de confianza, para transformarse en una de las regiones más seguras del mundo. La “Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa” (OSCE) nacida en el seno de la “Organización del Tratado del Atlántico Norte” (OTAN), es una muestra clara de la creciente importancia que han adquirido en la agenda internacional las cuestiones vinculadas a la seguridad. En Europa se ven los elementos básicos de un régimen de Seguridad Cooperativa que puede ser elaborado y extendido a otras regiones⁹.

Más próximo a la época actual, la Seguridad Cooperativa comenzó a formarse en EE.UU. a inicios de la década de los noventa, cuando una investigación realizada por Kaufmann y Steinbruner destacó que la Guerra del Golfo había demostrado tanto la fragilidad de los sistemas de anticipación y acción preventiva contra eventuales agresiones, como la importancia del armamento convencional de última generación. Teniendo en cuenta las negativas repercusiones internacionales que podrían tener estas armas en términos cuantitativos (carreras armamentistas) y cualitativos (nuevos desarrollos, más letales), así como el probable surgimiento a mediano plazo de émulo de Hussein, los mismos propusieron la constitución de acuerdos internacionales de seguridad que reduzcan, mediante el control del comercio internacional de armas y tecnología, los riesgos de carreras armamentistas convencionales y proliferación de armas QBN, además, la eventual preparación de una ofensiva armada interestatal sería rápidamente detectada. Estos acuerdos planteados por Kaufmann y Steinbruner tienden a que sea preferible orientar los esfuerzos hacia nuevas formas de cooperación que, a sustentar una ventaja militar unilateral, es decir, que en definitiva son preferibles las amenazas inesperadas que hacerles frente una vez que éstas se han materializado¹⁰.

Con este objetivo, los contenidos básicos de un “Acuerdo de Seguridad Cooperativa” propuesto por Kaufmann y Steinbruner serían seis:

- Niveles normalizados de potencia de fuego.
- Control de concentraciones y movimientos militares.
- Regulación de la conformación del poder aéreo.
- Transparencia.
- Eliminación de fuerzas nucleares.
- Controles sólidos de exportación de armas.

⁹ Stares Paul, “Seguridad Cooperativa”. *En Revista Militar Nro. 732, Circulo Militar*, 1995, p. 20.

¹⁰ Bartolomé Mariano, 1999, *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*, Buenos Aires: Editorial Colección Estrategia, Instituto de Publicaciones Navales.

Los niveles normalizados de potencia de fuego debían determinarse en términos de equipamiento y personal para cada Estado, en función de factores preacordados como las dimensiones territoriales y la relación densidad de unidades/superficie, para inhibir la probabilidad de concentrar con fines ofensivos altos niveles de fuerza militar.

El control de concentraciones y movimientos militares implica el aviso previo tanto de los asentamientos militares en tiempos de paz, como de cualquier movimiento de significación, con detalles cualitativos y cuantitativos.

La regulación de la conformación del poder aéreo debe priorizar las unidades de defensa e interdicción antes que las unidades de perfil ofensivo.

La transparencia debe observarse sobre todo en el desarrollo de proyectos tecnológicos de punta, especialmente aquellos que puedan derivar en nuevos desarrollos de armas.

La importancia de la eliminación de fuerzas nucleares, debe ser cristalizada a través de acuerdos multilaterales y obedece a que estas armas no se compadecen con una configuración de fuerzas de perfil defensivo.

Finalmente, los controles sólidos de exportación de armas deben asegurar que los acuerdos de seguridad no sean alterados por adquisiciones de armas por parte de los actores comprometidos¹¹.

Esta primera aproximación a la Seguridad Cooperativa fue coincidente con otra apreciación surgida como resultado de la operación Tormenta del Desierto. Una investigación posterior a las mencionadas ahondó el análisis de la Seguridad Cooperativa, considerando que ésta podría ser la respuesta a una perceptible crisis conceptual de la seguridad militar en el mundo, surgida tras el fin de la Guerra Fría y caracterizada por la ausencia de principios que garanticen que las reconfiguraciones de las estructuras militares nacionales se enmarquen en criterios de seguridad y estabilidad internacionales. Profundizando el tema, se identificaban como propósitos centrales de todo acuerdo de Seguridad Cooperativa no sólo la prevención de amenazas y agresiones, sino la de sus causas mediatas y, de fracasar estas instancias, el apropiado castigo al promotor de una acción hostil y violatoria del derecho internacional: “la Seguridad Cooperativa debe asegurar que ninguna agresión organizada pueda ser exitosa”¹²

Posteriormente, los seis contenidos básicos de un “Acuerdo de Seguridad Cooperativa” identificados en el trabajo de Kaufmann y Steinbruner son reformulados en cinco “Ingredientes de un Orden Cooperativo Internacional”:

- Superación de la disuasión nuclear y desnuclearización cooperativa.
- Configuración defensiva de fuerzas convencionales.

¹¹ Bartolomé Mariano, 1999, *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*, Buenos Aires: Editorial Colección Estrategia, Instituto de Publicaciones Navales.

¹² Ibidem.

- Restricciones a los desarrollos militares y a la proliferación de armas.
- Transparencia.
- Finalmente y en vinculación con la seguridad colectiva, respuesta multilateral a la agresión.

Tanto en el caso de Kaufmann y Steinbruner y sus seis “Contenidos Básicos de la Seguridad Cooperativa”, como en el caso de los cinco “Ingredientes de un Orden Cooperativo Internacional” formulados por Carter, Perry y Steinbruner, el principio básico es el mismo, el “Involucramiento Cooperativo”, es decir la búsqueda y obtención de los objetivos estatales mediante el consentimiento de otras unidades homologas, antes que a través de amenazas de coerción física o psíquica¹³.

2. EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD COOPERATIVA.

En el marco de la seguridad en el mundo de la post guerra fría, hay ciertos factores que parecen inconvertibles. En primer lugar, la creciente integración e interdependencia del mundo significa que los estados están cada vez mas expuestos a amenazas a la paz y la estabilidad como lo son las Nuevas Amenazas, que aparecen dispersas y repercuten de manera rápida e impredecible. En segundo lugar, la dimensión y frecuencia de problemas vinculados con la seguridad superan la capacidad de los estados para enfrentarlos de manera efectiva, sobre la base de su capacidad individual. En tercer lugar, los problemas no solucionados pueden agravarse y explotar de manera tal que dejen pocas o ninguna opción para enfrentarlos. Todos los factores se aplican a problemas de carácter político, militar, económico o ambiental. Como posible respuesta a estos problemas aparece el concepto de “Seguridad Cooperativa”. Este concepto es de naturaleza netamente “Preventiva”.

La Seguridad Cooperativa puede ser definida como: “la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan, o pueden generar, desconfianza e incertidumbre”¹⁴.

La Seguridad Cooperativa es un principio estratégico que persigue cumplir sus propósitos a través del consentimiento institucionalizado en vez del empleo de amenazas de coacción material o física. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer relaciones de colaboración y no de confrontación entre los estados. La base para que esa colaboración sea efectiva es la aceptación, sin ambigüedades, que la defensa del propio territorio constituye el único objetivo militar nacional y que la proyección del poder esta subordinado a los limites impuestos por el consenso internacional.

La misma se basa en el hecho que los enfoques tradicionales para reducir las incertidumbres acerca de la seguridad nacional han sido frecuentemente contraproducentes, costosos, ineficientes y hasta a veces desestabilizadores. Los intentos unilaterales para mejorar la seguridad nacional al igual que las coaliciones entre

¹³ Bartolomé Mariano, 1999, *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*, Buenos Aires: Editorial Colección Estrategia, Instituto de Publicaciones Navales.

¹⁴ Stares Paul, “Seguridad Cooperativa”. En *Revista Militar Nro. 732, Circulo Militar*, 1995, p. 21.

estados, pueden hacer que los estados vecinos reaccionen en forma negativa debido a la preocupación por su propia seguridad.

La Seguridad Cooperativa se distingue de los enfoques tradicionales de seguridad por el énfasis de su "Naturaleza Preventiva". La misma en lugar de disuadir a las amenazas o prepararse para combatirlas si éstas llegan a concretarse, se basa en primer lugar, en evitar que surjan. Pero a pesar de esto, un sistema de Seguridad Cooperativa debe incluir disposiciones creíbles de Seguridad Colectiva como garantía residual para sus miembros¹⁵.

Un régimen de Seguridad Cooperativa para ser efectivo y tener una legitimidad generalizada, debe ser totalmente coincidente respecto de todos los que estén dispuestos a acatar sus normas. Esto significa aceptar el principio fundamental de que el único uso legítimo de la fuerza es para proteger el territorio nacional y su ciudadanía.

Al hablar de un sistema de Seguridad Cooperativa, deberíamos admitir que el mismo se basa en cuatro premisas básicas¹⁶:

- **Regulación ofensiva:** La misma implica acuerdos sobre la capacidad militar de los estados de una región que inhiban a los mismos la proyección de su poder mas allá de sus fronteras, previniendo la concentración ofensiva de fuerzas militares de un estado de esa región en contra de otros. Estos principios se aplican tanto a proyectos industriales militares, desarrollos de sistemas de armas y tecnologías, como así también a las transacciones internacionales. Si bien, probablemente, sea difícil que esto sea alcanzado completamente, es posible hacer que las estructuras militares se ajusten a este esquema de forma mas concreta que lo que ha sucedido tradicionalmente.
- **Configuración defensiva:** Adoptar una configuración defensiva de las fuerzas militares tal que, sin comprometer las legítimas funciones defensivas, orienten predominantemente la doctrina, entrenamiento y procedimientos operacionales hacia la defensa. Mientras que las fuerzas militares y sus armas pueden tener una aplicación dual, tanto ofensiva como defensiva, la infraestructura de respaldo necesaria para llevar a cabo operaciones ofensivas, puede ser identificada y definida como objeto de reestructuración.
- **Transparencia mutua:** La confianza entre estados se construye a través de obligaciones mutuas de informar a los demás, de manera estandarizada, sobre un mínimo de datos de seguridad relevantes y la aceptación de procedimientos de inspección recíproca. La sospecha y la desconfianza tienen su origen, en gran medida, en la falta de transparencia.
- **Integración funcional:** Se basa en extensos intercambios de información y personal que permitan coordinar a los estados sus respectivas actividades. En un régimen de Seguridad Cooperativa se debe fomentar la integración multilateral de tareas relacionadas con la seguridad, no sólo para lograr mayor eficiencia sino también para construir confianza recíproca.

¹⁵ Stares Paul, "Seguridad Cooperativa". En *Revista Militar Nro. 732, Circulo Militar*, 1995, p. 21.

¹⁶ De La Torre Enrique, 1995, *Seguridad Cooperativa y Prevención de Conflictos*, Buenos Aires: Documento de Trabajo, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, p. 4 - 6.

Los beneficios de la Seguridad Cooperativa son manifiestos, debido a que la configuración de un contexto de seguridad regulado, y por lo tanto, más predecible en el empleo de la fuerza por parte de los estados, hace que los mismos, se incentiven en aplicar los principios y practicas de este sistema de seguridad, como forma de poder prevenir las amenazas, que por lo expuesto anteriormente, quedan en evidencia al estar los estados miembros en una situación de previsibilidad en el uso de la fuerza. Las restricciones sobre la concentración y los movimientos de fuerzas funcionan como un sistema de advertencia temprana, alertando a los estados en caso de una actividad inusual y ofreciendo de ese modo la oportunidad de una respuesta inmediata.

El objetivo de la Seguridad Cooperativa, a lo largo del tiempo, es disminuir la probabilidad de agresiones y amenazas deliberadas hasta que sean virtualmente inconcebibles, por esto la Seguridad Cooperativa puede ser vista como un proceso de transición hacia la llamada "Comunidad de Seguridad" o "Comunidad de Paz", dentro de la cual las guerras, las agresiones y las amenazas hayan desaparecido en todas sus formas posibles¹⁷.

La Seguridad Cooperativa, por su naturaleza basada en la confianza y la transparencia, se logra en forma gradual, a través de un periodo extenso de interacciones crecientes. Además, la Seguridad Cooperativa no se construye solo mediante mecanismos inéditos, sino sobre la base de elementos en una medida existentes como acuerdos, tratados, rutinas establecidas, etc. Esos elementos, en su mayor parte no han sido desarrollados con el propósito de conformar un régimen de Seguridad Cooperativa, pero, redefinidos y vinculados entre si en el marco de políticas claras, sirven a ese fin. La Seguridad Cooperativa consiste fundamentalmente, en un cambio de mentalidad, un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos.

En términos prácticos, La Seguridad Cooperativa persigue la implementación de medidas consensuadas para prevenir los conflictos y su posible escalada hacia una guerra, evitando que los medios necesarios para llevar a cabo esas acciones de agresión puedan reunirse. Al eliminar o atenuar la base material para la agresión, se podría evitar o bien reducir el efecto de contra preparación de los estados vecinos.

Este sistema de seguridad es un modelo de relación entre los estados, en el cual se espera que las disputas ocurran dentro de los límites fijados por normas consensuadas y procedimientos establecidos.

En un sistema en el que la interdependencia política y económica es explícitamente reconocida como objetivo y como una realidad cada vez mas profunda, la agresión armada pareciera ser tanto fútil como autodestructiva. La utilidad del principio de Seguridad Cooperativa, al igual que la disuasión y contención, se fundamenta en el reconocimiento de sus capacidades, de su fuerza, pero también de sus limitaciones.

El producto por excelencia de la acción preventiva, principio básico de la Seguridad Cooperativa, son las "Medidas de Confianza Mutua" (MCM). En realidad no existe una definición absolutamente consensuada de ellas, aunque se las puede definir como lo hizo en el año 1981 Javier Pérez de Cuellar, por entonces Secretario General de la ONU:

¹⁷ Stares Paul, "Seguridad Cooperativa". En *Revista Militar* Nro. 732, *Circulo Militar*, 1995, p. 23.

“medidas cuyo objetivo es contribuir a reducir o, en algunos casos incluso, eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades entre los Estados”¹⁸.

Las “Medidas de Confianza Mutua” son un instrumento para incrementar la seguridad actuando preventivamente sobre las causas de potenciales conflictos. En su versión original, su objetivo ha sido limitado: evitar que puedan desencadenarse acciones beligerantes por reacción a accidentes militares o a otras acciones, por ejemplo, cierto tipo de maniobras o despliegues de fuerzas que no tienen un propósito hostil pero son percibidas de esa forma por un tercero. Con respecto a ese propósito específico, las mismas han mostrado poseer una razonable eficacia.

Las “Medidas de Confianza Mutua”, por lo común, generan un proceso que modifica en forma progresiva las percepciones y las prácticas vinculadas a lo que podemos llamar “amenazas tradicionales a la seguridad”, las que provienen de posibles agresiones calculadas, que afectan potencialmente la soberanía y la integridad territorial de los estados, e implican el eventual empleo de medios militares, tanto para su materialización como para responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente¹⁹.

Las transformaciones del contexto de seguridad son producto de un proceso amplio y complejo, que podemos denominar “Proceso de Seguridad”. Las “Medidas de Confianza Mutua” contribuyen a ponerlo en marcha, forman parte de él y son ellas mismas objeto de las transformaciones que el proceso genera. El “Proceso de Seguridad” abarca un conjunto de interacciones entre estados, que, a través de intercambios entre instituciones y del diálogo político de alto nivel, dan lugar a cambios en las percepciones, en los enfoques y en las prácticas institucionales en relación a las amenazas a la seguridad. De este modo, el “Proceso de Seguridad” incrementa acumulativamente el peso de los componentes preventivos y promueve relaciones de cooperación entre los estados²⁰.

Las “Medidas de Confianza Mutua” constituyen, por lo tanto, un instrumento para fines específicos, y al mismo tiempo, un elemento desencadenante de un proceso de transformación del contexto de seguridad. En la práctica, las Medidas de Confianza Mutua han sido instrumentos eficaces y, al mismo tiempo, limitados que, por ambas razones, han afectado positivamente las percepciones de los actores militares y civiles. La combinación de eficacia y limitación ha conducido a versiones crecientemente sofisticadas de Medidas de Confianza Mutua, con objetivos y contenidos de alcances cada vez más amplios, hasta conformar, en los casos de mayor desarrollo, un enfoque y una práctica en materia de seguridad fundamentalmente preventiva y cooperativa.

El concepto de “Proceso de Seguridad”, definido anteriormente, refleja el carácter gradual y acumulativo de las interacciones y transformaciones que lo conforman. Esto se refleja también en los intentos de ordenamiento conceptual de las Medidas de Confianza Mutua distinguiendo sucesivas “generaciones” de las mismas²¹.

¹⁸ Bartolomé Mariano, 1999, *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*, Buenos Aires: Editorial Colección Estrategia, Instituto de Publicaciones Navales.

¹⁹ Fontana Andrés, 1996, *Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano*, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, p. 2.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

Las Medidas de Confianza Mutua de “Primera Generación” se caracterizan principalmente por sus limitaciones: no son obligatorias, en su mayor parte son bilaterales, y su significación militar es prácticamente simbólica. Además, podemos agregar, las Medidas de primera generación carecen de mecanismos de verificación, pero esto es natural, habida cuenta de su no obligatoriedad y escasa significación militar. No obstante sus limitaciones, esta primera generación de Medidas de Confianza Mutua resulta fundamental para pasar a una etapa más avanzada, caracterizada por Medidas de Confianza Mutua de “Segunda Generación”, cuyos rasgos más importantes son los siguientes: son obligatorias, tienen lugar en el marco de intercambios multilaterales, son significativas desde el punto de vista militar e incluyen mecanismos de verificación²².

Las Medidas de Confianza Mutua de “Segunda Generación” abren a su vez el camino a una “Tercera Generación” de Medidas de Confianza Mutua, que constituyen mecanismos de Seguridad Cooperativa en sentido estricto. Tales Medidas incluyen:

- El intercambio comprensivo de información militar entre los estados.
- La prevención de crisis mediante mecanismos de consulta multilaterales.
- El incremento progresivo de los mecanismos de verificación.
- El desarrollo de sistemas informatizados para la circulación de información militar.
- La creciente regulación recíproca de las actividades militares.
- El desarrollo de capacidades multilaterales para la administración de crisis.
- El desarrollo de capacidades militares integradas y el compromiso de contribuciones conjuntas a operaciones de paz.

Esta forma avanzada de Medidas de Confianza Mutua forma parte sustancial de la “Seguridad Cooperativa”. Las mismas enfatizan el carácter “Preventivo” de la “Seguridad Cooperativa” y la vinculan con la conformación de un ambiente o espacio de seguridad caracterizado por la estabilidad y la predictibilidad²³.

Para gozar de un adecuado grado de eficacia, las Medidas de Confianza Mutua en general deben cumplir con cuatro características esenciales:

- Ser transparentes, especialmente en lo que respecta al poder militar, por lo cual es conveniente implementar mecanismos de verificación.
- Ser contables para las partes, en cuanto a la posibilidad de detectar conductas agresivas con anticipación.
- Ser equilibradas para todos los actores involucrados.

²² Fontana Andrés, 1996, *Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano*, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro 16, Instituto Servicio Exterior de la Nación, p. 2 - 3.

²³ Ibidem, p. 3.

- Estar complementadas por adecuados canales de comunicación y transferencia de información entre las partes, a todos los niveles.

3. ZONAS AZULES O ESPACIOS DE SEGURIDAD COOPERATIVA.

Amplias regiones tienden a estructurarse como “Zonas Azules” o “Espacios de Seguridad Cooperativa”, conocidas como zonas de paz y estabilidad. Estas zonas se crean bajo la estabilidad que ofrece el entendimiento entre las potencias y las relaciones de interdependencia económica, política y de seguridad. En estos espacios, las relaciones entre los estados alcanzan un grado tal de estabilidad y confiabilidad que excluyen la posibilidad de conflictos entre ellos y reducen la posibilidad de aparición de “Amenazas Emergentes” o “Nuevas Amenazas”. La vigencia de regímenes democráticos plenos, incluyendo el conjunto de pautas político - institucionales y valorativas que hacen a las relaciones cívico - militares, resulta fundamental para la configuración de “Zonas Azules”. El avance hacia la creación de un “Espacio de Seguridad Cooperativa” esta vinculado con aspectos de interdependencia económica, de acercamiento y afinidad en el plano político y de maduración de aspectos fundamentales del régimen democrático. Pero el contenido específico de este contexto en materia de seguridad no se deriva mecánicamente de las dimensiones económicas y políticas, de la interdependencia, ni de las afinidades de la democracia con la paz y la estabilidad. La conformación de un “Espacio de Seguridad Cooperativa” supone aspectos específicos en materia de seguridad, que hacen fundamentalmente a compromisos, garantías recíprocas y, en definitiva, renunciadas voluntarias al ejercicio discrecional y autónomo de su soberanía que hacen los estados. En esta etapa, las Medidas de Confianza Mutua han sido superadas como componente necesario de las relaciones de cooperación. En este marco, los Estados conceden aspectos importantes de sus autonomías en relación al uso de la fuerza y asumen compromisos acerca de su empleo en marcos cooperativos y multilaterales. A pesar de lo expresado, los Estados conservan el control sobre la preparación de sus fuerzas militares y conservan también el monopolio de la organización y el uso de la fuerza hacia el interior de sus territorios²⁴.

4. LA SEGURIDAD COOPERATIVA EN LA REGION.

En el mundo de la posguerra fría, las distintas regiones del mundo deben estructurar sus propios espacios de seguridad, en forma coherente con la Carta de las Naciones Unidas, en un mundo crecientemente interdependiente y en el que ningún estado puede eludir su responsabilidad con la seguridad global y regional. Esta tarea representa un desafío profundo e involucra la reformulación de las actuales estructuras en materia de seguridad. Primero: se deberían establecer de manera obligatoria para todos los Estados una serie de medidas de seguridad que involucren información anual sobre actividades militares, reducción de riesgos, notificación y observación, acuerdos restrictivos, cumplimiento y verificación, y comunicación anual de la implementación de las mismas. Segundo: se deberían proponer cambios institucionales que aseguren la prevención de conflictos, la recopilación y divulgación de datos militares, y el establecimiento de foros para la discusión e implementación de las decisiones de seguridad a nivel regional. Tercero: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

²⁴ Fontana Andrés, 1997, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional*, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro 24, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, p. 22.

(TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), deberían ser rediseñados a fin de actualizar al TIAR e integrar a la JID como órgano asesor y ejecutor de las decisiones del Organismo de Seguridad Regional²⁵.

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, podemos decir que un mecanismo de Seguridad Cooperativa, ofrece beneficios potenciales que son sustanciales, y al mismo tiempo con obstáculos que son considerablemente menores que otros sistemas. Estos beneficios son:

- Ofrece un nuevo diseño conceptual para encuadrar las relaciones regionales y fortalecer las instituciones de seguridad. La idea de Seguridad Cooperativa brinda un nuevo conjunto de principios básicos capaces de obtener una aceptación muy amplia. En el proceso de su elaboración e instrumentación, se puede dar nueva vida a instituciones regionales debilitadas, a fin de diseñar respuestas colectivas a problemas de seguridad comunes.
- Puede complementar y fortalecer la democracia y el desarrollo económico de la región. Al fomentar un ambiente más benigno y una seguridad más predecible, la Seguridad Cooperativa facilita la cooperación política y económica mientras que permite la planificación de la defensa nacional en forma más coherente y efectiva en términos de costo - beneficio.
- Puede reducir la posibilidad de que surjan percepciones de amenazas perniciosas y ayuda a prevenir nuevas fuentes de fricción e incertidumbre. Asimismo brinda el marco exterior para regular los programas militares que puedan causar preocupación y generar confianza, ya sea en forma directa, a través de medidas diseñadas especialmente, o en forma indirecta, a través de la cooperación militar multilateral.
- Ofrece un conjunto de principios comunes para manejar asuntos que son motivo de preocupación a nivel global. Al coordinar sus acciones abarcando una amplia gama de temas, los poderes regionales pueden mejorar su capacidad en conjunto.

²⁵ De La Torre Enrique, 1995, *Seguridad Cooperativa y Prevención de Conflictos*, Buenos Aires: Documento de Trabajo, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, p. 10 - 11.

CAPITULO III

SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPUBLICA ARGENTINA

1. INTRODUCCION.

En el marco del presente trabajo relacionado con la participación de las Fuerzas Armadas en la formación de un Sistema de Defensa Subregional basado en la consolidación de la confianza mutua y la cooperación, se analizará a continuación la legislación de nuestro país, en este sentido, materializada en leyes, decretos, y reglamentaciones.

En primer término, para entender en forma sencilla y gráfica cual es la jerarquización de este conjunto de leyes, existe una herramienta simple pero muy útil y clara, esta es la denominada "Pirámide de Kelsen", desarrollada por el jurista austríaco Hans Kelsen, que no es otra cosa que un conocido recurso pedagógico utilizado para enseñar a los alumnos de derecho. En esta pirámide se ordena en forma jerárquica (lógicamente de arriba hacia abajo) el marco legal vigente en el país que es foco del análisis, en este caso Argentina.

Para ello se coloca en el vértice superior de la pirámide a la Ley Fundamental, matriz del ordenamiento legal de un país, en nuestro caso, La Constitución Nacional, a su vez y tras las reformas constitucionales del año 1994, se colocaron a su mismo nivel los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, por debajo de ellos siguen los tratados Internacionales sin jerarquía constitucional, las Leyes Nacionales (que emanan del Congreso de la Nación) y por último las Leyes Provinciales, Directivas, Reglamentos Administrativos, etc.

En este contexto se puede interpretar de mejor manera, cual y como es el ordenamiento legal de nuestra nación, por lo tanto se entiende que ninguna ley, orden o directiva puede ir en contra del mismo.

Gráficamente la pirámide de Kelsen, para el marco jurídico de nuestro país se plasmaría de la siguiente manera:



2. MARCO LEGAL.

En relación a la Defensa Nacional el marco legal o jurídico de nuestro país está conformado principalmente por:

- Constitución Nacional.
- Ley 23.554 - Ley de Defensa Nacional.
- Ley 24.059 - Ley de Seguridad Interior.
- Ley 24.948 - Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- Decreto 727/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.
- Decreto 1691/2006, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

3. ANALISIS DEL MARCO LEGAL.

A continuación analizaremos cada una de las leyes mencionadas, focalizando la atención en los aspectos relacionados con la defensa a nivel regional.

3.1 LEY DE DEFENSA NACIONAL (LEY N° 23.554).

Sancionada el 13 de abril de 1988, y reglamentada por Decreto 727/2006, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación de la defensa nacional.

Se transcriben a continuación los artículos de esta ley donde se establecen criterios esenciales en cuanto a la defensa a nivel regional con las conclusiones parciales de cada uno de ellos.

- ARTÍCULO 2: La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo.

En este artículo se define qué se entiende como defensa nacional, y claramente establece que la misma estará orientada a resolver conflictos que sean de origen externo, este artículo se complementa con el artículo 4 que se analizará mas adelante, donde queda claramente establecida la división y diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior.

- ARTÍCULO 3: La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda

En este artículo, se establece que la defensa incluye medidas y previsiones que se tomarán desde el tiempo de paz, es decir son parte integrante de las acciones que conforman la defensa nacional aunque no exista de hecho una situación de conflicto armado.

- **ARTÍCULO 4:** Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.

Este artículo es muy importante en el sentido que establece, como mencionamos en el artículo 2, la diferenciación entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, esta diferencia se traducirá concretamente en las responsabilidades que serán competencia de la defensa y la seguridad interior respectivamente, y la diferenciación de tareas. Es importante tener en cuenta que esta diferenciación aclara categóricamente los ámbitos de acción de las fuerzas armadas pero existen algunos aspectos de la seguridad interior y de la defensa que pueden presentar ciertas ambigüedades o inclusive puntos en común en algunos aspectos que se analizarán con más detalle. Por otro lado, al tratarse nuestro análisis de un carácter regional, habrá que compatibilizar este aspecto con la legislación de otros países de la región, para establecer paralelismos necesarios para trabajar en objetivos comunes en el ámbito de la defensa.

- **ARTÍCULO 20:** Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la defensa nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva. Sus miembros se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados. Estarán sometidas a un régimen de disciplina interna, y ajustarán su proceder al derecho nacional e internacional aplicable a los conflictos armados.

Este artículo adopta el derecho nacional e internacional de los conflictos armados, lo que constituye una base concreta sobre la que se facilita el establecimiento de aspectos comunes para acciones combinadas del instrumento militar.

3.2 LEY DE SEGURIDAD INTERIOR (LEY N° 24.059).

Sancionada el 18 de Diciembre de 1991, y reglamentada por Decreto 1273/1992.

Esta Ley establece las bases jurídicas aplicables para garantizar la seguridad interior. Para ello, y a efectos de una mejor comprensión de las diferencias entre la seguridad interior y la defensa se transcriben algunos artículos de esta Ley donde se mencionan aspectos donde las fuerzas armadas tienen ciertas funciones relacionadas con la seguridad interior:

- **ARTÍCULO 2:** A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Se transcribe este artículo donde se define la seguridad interior donde dada la claridad de la misma no existe la necesidad de profundizar con mayores aclaraciones.

- **ARTICULO 27:** En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

En el artículo 27 se establecen de qué forma y a requerimiento de qué instancia las fuerzas armadas pueden apoyar operaciones de seguridad interior con acciones de carácter logístico, especificando incluso que tipo de servicios son los potencialmente requeribles, esto muestra claramente que el espíritu de la legislación es evitar el uso efectivo del instrumento militar para funciones relacionadas con la seguridad interior.

- **ARTÍCULO 28:** Todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.

El artículo 28 establece que un ataque contra una unidad militar es un ataque a la nación misma, ya que afecta directamente a su sistema de defensa y constituye además una violación a la Ley de Seguridad Interior. Podemos ver en éste artículo como todo delito cometido dentro de la jurisdicción militar y que afecte su fin último (que es la defensa nacional) corresponde al ámbito de la Justicia Federal, ya que no solo se viola una ley nacional si no además que las instalaciones que eventualmente se dañen pertenecen al Estado Nacional.

- **ARTÍCULO 29:** En los casos previstos en el artículo 28 constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia.

El Artículo 29 establece como una “carga pública” la preservación y defensa de la jurisdicción militar, por lo tanto vemos que la seguridad dentro de una instalación es un deber de la autoridad militar. Por otra parte el accionar en pos de la preservación de la jurisdicción militar debe ser conforme a las disposiciones legales vigentes en la República Argentina.

- **ARTÍCULO 30:** Para los supuestos del artículo 28, en cuanto a los aspectos relativos a la seguridad interior, el Consejo de Defensa Nacional creado por la ley 23.554 y el Consejo de Seguridad Interior establecerán la adecuada coordinación del apoyo que las fuerzas de seguridad y policiales pueden brindar en esas circunstancias en lo atinente a la preservación del orden en el ámbito territorial militar.

El Artículo 30 establece como una obligación el apoyo de las fuerzas de seguridad y policiales para la preservación del orden en territorio militar, es decir que con una adecuada coordinación, las fuerzas policiales pueden servir de apoyo o intervenir en forma efectiva en una jurisdicción militar, aún cuando la responsabilidad primaria es de la autoridad militar.

- **ARTÍCULO 31:** Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2.

Este artículo se refiere a la intervención directa del instrumento militar en el ámbito de la seguridad interior, en circunstancias excepcionales ya que el instrumento militar no tiene la preparación necesaria para este tipo de tarea.

3.3 LEY DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS (LEY N° 24.948).

Sancionada el 18 de Marzo de 1998, la misma establece las bases para la reestructuración de las fuerzas armadas en base al ejercicio de la legítima defensa de nuestro país.

- **TÍTULO I: Principios Fundamentales.**

- **ARTÍCULO 2:** La política de Defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2º de la ley 23.554. Se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente. La Nación Argentina ejerce su derecho a organizar Fuerzas Armadas aptas para el ejercicio de la legítima defensa, contemplado expresamente en el artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

En este artículo, se establece que las capacidades de la defensa tienen por objetivo la protección de los objetivos vitales de nuestra nación por medio de la disuasión en ejercicio de la legítima defensa, aquí se observa la mención a la actitud defensiva de nuestro país y además se menciona el logro de esta seguridad a nivel nacional a través de la seguridad internacional en general y de nuestro continente en particular, en este sentido hace referencia a la Carta de las Naciones Unidas, por lo que claramente la defensa debe estar ordenada a alcanzar la paz internacional y al respeto a las Naciones Unidas como espacio de mediación para la resolución de conflictos por medios pacíficos.

- **ARTÍCULO 4:** La Reestructuración y Modernización de las Fuerzas Armadas, en esta etapa de la vida nacional, asegurará fundamentalmente:
 - ❖ Cuadros, de todos los niveles jerárquicos, motivados vocacionalmente, y de alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica en ejercitaciones tácticas y operacionales, específicas, conjuntas y combinadas.
 - ❖ Unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar ejercitaciones prácticas prolongadas que permitan operaciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos;

- ❖ Comandos y estados mayores capacitados y entrenados permanentemente para conducir operaciones, la realización de estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los niveles de: estrategia militar, estrategia operacional y de táctica superior;
 - ❖ Previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de crisis, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de nuestras Fuerzas Armadas;
 - ❖ Afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer las exigencias antes impuestas, tendiendo a eliminar gastos o erogaciones que no contribuyan, en forma directa, a ellas.
 - ❖ La jerarquización del personal militar a través de remuneraciones adecuadas a la responsabilidad de la función. Simultáneamente incrementar las exigencias de dedicación total al servicio y de capacitación para el mismo.
- ARTÍCULO 5: Tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, así como con las fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas.

En los dos artículos precedentes observamos que se da prioridad a los elementos doctrinarios y de adiestramiento necesarios para la integración tanto a nivel nacional como regional, en todo el Título I se observa claramente que la reestructuración del instrumento militar debe orientarse respetando el criterio de defensa y capacidad de operar a nivel conjunto y regional (combinado).

- **TITULO II: Disposiciones Generales para la Reestructuración.**

- ARTÍCULO 6: La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en los siguientes escenarios:
 - ❖ Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.
 - ❖ Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.
 - ❖ Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.
 - ❖ Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

En este artículo se orienta claramente a la intervención del instrumento militar en el marco interno de acuerdo a lo establecido por la ley de Seguridad Interior, y en el marco internacional y regional a las operaciones de paz, y Operaciones de Apoyo a la Comunidad, es importante destacar que en base a lo visto hasta el momento, y a las diferentes funciones establecidas entre la defensa y la seguridad interior, el apoyo a la comunidad es la tarea que posiblemente mejor se adapte al instrumento militar nacional para operar en países de la región.

3.4 DECRETO 727/2006. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL.

De fecha 12 de Junio de 2006, en este decreto se establecen importantes aclaraciones en cuanto a la responsabilidad del instrumento militar en la defensa, estas aclaraciones se hacen presente desde los considerandos del decreto, para lo cual transcribiremos los relacionados con la seguridad a nivel de la región:

- Que dicho proceso de reconversión y modernización institucional se asienta en la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz.

Aquí claramente se aprecia la política de defensa basada en el logro de la paz a nivel regional, fomentando la confianza mutua lograda en este ámbito por medio de la operación combinada del instrumento militar, no en una actitud competitiva o intimidatoria, sino orientada a la colaboración mutua en tareas de interés común.

- Que en tal sentido, el control político democrático sobre los asuntos de la defensa y las cuestiones militares se revela decisivo, toda vez que la defensa regional es una cuestión eminentemente política, que requiere de un enorme y continuado esfuerzo por parte de la dirigencia política de los países que procuran su integración sobre bases institucionales sólidas y permanentes.

Relacionado con el considerando anterior, aquí establece a la defensa regional como responsabilidad política de los países de la región, esta estableciendo también que los acuerdos necesarios deben resolverse y tomarse por el nivel político de nuestro país y los países que eventualmente participaran, es decir en el nivel Estratégico Nacional.

- Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

Este considerando aclara decidida y sin lugar a confusión que las denominadas nuevas amenazas son ajenas al instrumento militar como medio idóneo para la defensa nacional siendo de jurisdicción de las fuerzas de seguridad, este considerando se encuentra en estrecha relación con el Artículo 1 de este decreto que se analizará mas adelante.

- Que aquel cometido básico del sistema de defensa debe naturalmente integrarse con los compromisos asumidos por la REPUBLICA ARGENTINA para el desarrollo de las operaciones realizadas en el marco de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

En este considerando se reafirma la política de participación del país a través del instrumento militar en operaciones de paz.

- **TÍTULO I: Principios Básicos.**

- **ARTÍCULO 1:** Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Este artículo aclara perfectamente que las fuerzas armadas están para la defensa ante agresiones de fuerzas armadas pertenecientes y reconocidas por un estado, como se mencionó anteriormente, este artículo está relacionado con el considerando donde se excluye a las denominadas “nuevas amenazas” de la defensa nacional ya que estas no se encuadran dentro de estas características.

- **ARTÍCULO 19:** El Jefe del ESTADO MAYOR CONJUNTO será el responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz. A tal efecto, tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar. A los fines de la acción militar conjunta mantendrá relación funcional con los Jefes de los ESTADOS MAYORES GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto.

Este artículo resalta el rol primario del Estado Mayor Conjunto en el empleo del instrumento militar, aspecto lógicamente compatible con el accionar conjunto a nivel nacional y combinado a nivel regional.

- **ARTÍCULO 20:** Con la finalidad de atender las responsabilidades asignadas al ESTADO MAYOR CONJUNTO en sus niveles estratégico y operativo, el Jefe de dicho Estado Mayor dispondrá la conformación de una instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional, la cual contará con un responsable a cargo del comando operacional de los medios puestos a su disposición para el cumplimiento de la misión asignada.

En este artículo se establece la creación del Comando Operacional Conjunto, que sería la dependencia responsable de cualquier acción de carácter combinado.

3.5 DECRETO 1691/2006. DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Este decreto fue promulgado con fecha 22 de Noviembre de 2006.

- Artículo 1: Apruébase la DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS.

- Artículo 2: A partir de la vigencia del presente, derógase el Decreto N° 1116 del 2 de octubre de 1996 y déjase sin efecto la Directiva Estratégica Militar (DEMIL 1999).

Estos artículos expresan además de la aprobación de la correspondiente directiva, la derogación de la DEMIL 1999, dando lugar al planeamiento por capacidades.

3.6 RESPECTO DE LAS MISIONES SUBSIDIARIAS DEL INSTRUMENTO MILITAR Y DE SUS RESPECTIVOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN. DECRETO 1691/2006.

En el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar a las que a continuación se detallan:

- Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059.
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Estas misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas, deberán entenderse según las consideraciones que a continuación se detallan:

- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, deberá considerarse que los compromisos multilaterales y la contribución nacional al sistema de seguridad colectiva no deberán implicar de ninguna manera el deterioro o la disminución de los recursos y de las capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar. Por otra parte, la importancia de esta misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, tendiente al logro de mejores condiciones globales de paz y seguridad internacional, radica en que la misma deberá considerarse como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que se refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral.
- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, deberá considerarse que las Fuerzas Armadas deberán desarrollar las acciones previstas por dicha Ley tendientes a garantizar la seguridad interior de acuerdo a los precisos límites y criterios establecidos en los artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de dicha Ley, que prevén la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad interior puntual y exclusivamente para los siguientes casos:

1. Operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del Ministro de Defensa, previo requerimiento del Comité de Crisis (artículo 27 de la Ley N° 24.059).
2. Operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de atentado en tiempo de paz a dicha jurisdicción (artículos 28, 29 y 30 de la Ley N° 24.059).
3. Operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas, por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio, para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en la ley de Seguridad Interior N° 24.059 resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2 de dicha ley. Tratándose la presente de una forma excepcional de empleo del instrumento militar, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad y bajo las consideraciones antes señaladas, la misma no deberá incidir, de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia, en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas (artículos 31 y 32 de la Ley N° 24.059).

En este punto se aclara nuevamente el espíritu de la intervención del instrumento militar en algunas tareas de seguridad interior, esta aclaración es valedera también en el caso de considerar al instrumento militar a un nivel regional, ya que se deberá operar siguiendo el derecho internacional tanto como la legislación nacional, ya que eventualmente se estará actuando dentro de la jurisdicción de otro país.

- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se le determinen con arreglo a las leyes vigentes, deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación de las Fuerzas Armadas en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas.

En este párrafo simplemente se establece que los medios y capacidades utilizadas en apoyo de otro país tienen una prioridad relativa con respecto a la nación.

- Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, basado en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua, se tendrá presente que esta misión subsidiaria del instrumento militar deberá considerarse como factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que se refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.

Este párrafo es importante en el sentido de que las previsiones de organización y funcionamiento del instrumento militar deben estar apuntados a la capacidad de operar a nivel subregional. Estas consideraciones tienen especial peso en la planificación del diseño de las fuerzas armadas. Tiene aplicación en el mediano plazo.

4. REDISEÑO DEL INSTRUMENTO MILITAR.

En el marco general de avanzar hacia la consolidación de las capacidades operacionales del instrumento militar que aseguren la eficaz ejecución de las funciones clásicas de la defensa, dentro de un contexto subregional de creciente entendimiento y cooperación en materia de defensa y militar, el rediseño del Instrumento Militar de la Nación Argentina avanza y consolida el perfil defensivo propio y su disposición cooperativa regional y mundial. En este sentido, la Política Militar y el consecuente diseño de fuerzas del Instrumento Militar de la Nación presentan los siguientes principios y características generales:

- La priorización, por una parte, y desde la perspectiva de la defensa, del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la generación de organizaciones poli funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país.

En este punto se menciona concretamente el control efectivo de los distintos espacios geográficos en coordinación y cooperación con los países limítrofes, con las consideraciones correspondientes de diferencia de jurisdicción en cuanto a la defensa y a la seguridad interior.

- Un desarrollo de las capacidades militares necesarias para afianzar la contribución nacional con el sistema de seguridad cooperativa a través del alcance y del mantenimiento de estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral, como asimismo necesarias para avanzar en los niveles de interoperabilidad subregional y para progresar también en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión en propósitos de interés mutuo (por ejemplo, en materia de coparticipación del control de espacios limítrofes comunes, en complementación de capacidades en casos de operaciones de paz o en los de actividades antárticas) en el marco de la eventual construcción del pretendido sistema de defensa subregional.

Este punto también en estrecha relación con la previsión y la planificación del diseño del instrumento militar, orientada también en forma explícita al control de espacios, operaciones en el marco de las Naciones Unidas y otro escenario de interés común para los países de la región que es la Antártida.

- Un desarrollo de capacidades que posibilite movilizar, trasladar y sostener medios militares en contribución a la seguridad internacional, en forma autónoma o combinada y con autosuficiencia logística.

Este punto orienta a la formación de unidades de despliegue de carácter combinado, para contribuir a la seguridad de la región.

CAPITULO IV

SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPÚBLICA DE BRASIL

A diferencia de otros Estados de América del Sur, la República Federativa del Brasil no posee una Ley de Defensa, ni de Seguridad Interior. Su marco legal está contenido en la Constitución Nacional, en la Política de Defensa Nacional y en la Estrategia de Defensa Nacional como herramientas jurídicas de mayor importancia. Las complementan la Ley de Salida de Tropas Brasileñas para el exterior, la Ley de tránsito de Fuerzas Extranjeras, la Ley del Sistema Brasileño de Inteligencia, la Ley de Movilización Nacional y la del Servicio Militar Obligatorio, como así también normas particulares dictadas como reaseguro y especificidad sobre el empleo del poder militar, atendiendo a las necesidades operativas en el marco de acciones que garantizan la ley y el orden.

Es por ello que tomaremos los marcos legales principales para abordar la temática.

1. CÓMO Y CUÁNDO COMENZARON A DEFINIRSE LOS CONCEPTOS ACTUALES SOBRE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Los temas relacionados con la Seguridad y la Defensa no son nuevos para Brasil. Vienen siendo desarrollados desde la época misma de la colonia y según CARLOS IVAN LEAL, Presidente de la Fundación Getúlio Vargas, tienen algunas características que queremos mencionar:

- Primeramente dice que existe una clara preferencia a actuar en forma reactiva y no proactiva
- además, no existe una visión clara, producto de la falta de información y de teorías vinculadas a la temática
- finalmente, las relaciones con el entorno global suelen estar desvinculadas con las de orden interno, aspecto que afecta sensiblemente sobre las políticas a tomar

En otro orden de cosas agrega, que las estrategias en la materia han sido de tipo discontinuado. No basta con tener objetivos de corto, mediano y largo plazo, sino que también hay que trabajar continuamente en la creación de oportunidades estratégicas.

Luego de estas breves características históricas, vamos a tomar como punto de partida de estudio el año 1999, fecha en la que se crea el Ministerio de Defensa, y realizaremos un análisis por la sola inmersión en los datos de manera de procurar identificar los aspectos esenciales de la temática. Desde su creación el ministerio aglutinó los antiguos ministerios de las tres fuerzas armadas y pasó a tener la responsabilidad de formular políticas de defensa integral y la de creación de un centro de estudio e investigación sobre Defensa.

Es a partir de esa fecha cuando particularmente comienza a tomar esta nación, una orientación más profesional y responsable relacionada con los conceptos de Seguridad y Defensa. En su evolución hasta nuestros días, estuvo bajo la “conducción civil” teniendo altibajos en su accionar hasta la llegada del actual ministro Nelson Jobim en 2007,

momento en el cual toma un rumbo notable en cuanto a resultados. En su discurso de puesta en posesión expresó: “...nuestras acciones no son juzgadas por las intenciones, pero sí por los resultados. La historia no registra buenas intenciones. Nunca se queje, nunca dé explicaciones, nunca se disculpe. Actúe o salga. Haga o váyase...”²⁶

Recorriendo los primeros años del 2000, comienzan a ser promovidos por el ministerio un Ciclo de Debates relacionados a la temática del cual participaron autoridades civiles y militares, recayendo en el ministerio la publicación de las sesiones en varios tomos bajo el nombre de “Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad”.

Para orientar la actividad se auto impusieron dos objetivos. Uno de ellos fue el de incentivar estudios y contribuir para que se consolide una cultura de reflexión sobre asuntos relacionados con la defensa y la seguridad; y por el otro nutrirse de comentarios y afirmaciones jerarquizadas que le permitieran posteriormente formular políticas públicas.

Como veremos a continuación este ciclo de conferencias conformaron la piedra basal sobre la cual se apoyó la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional. Tomaremos aquellos aspectos medulares que tienen vinculación directa con los documentos oficiales vigentes de manera de apreciar la visión integral que como política de estado poseen en la materia y el consenso existente al respecto.

Una de las primeras exposiciones, daba cuenta de la importancia de que las Fuerzas Armadas tengan propósitos claros, pero lo destacable está en que dicha afirmación realizada por el Almirante de Escuadra de la Reserva, ex Ministro de la Marina MARIO CESAR FLORES, sería aún más contundente cuando sentenciaba que si la sociedad y sus representantes no lo hacían, dejaban paso a que ellas mismas –las FFAA- lo hagan enfatizando sus respectivas idiosincrasias. Por un lado esta declaración pretendió clarificar que dicha responsabilidad es de orden político y por el otro que de hacerlo las mismas fuerzas tendrían una visión parcializada de las problemáticas relacionadas con la seguridad y la defensa, desvinculada de un proyecto nacional.

En la primera parte del volumen número I, nos encontramos con reflexiones relacionadas con el pensamiento estratégico brasileiro. Allí el Secretario General de las Relaciones Exteriores en el 2004, SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES, creía que en un contexto mundial si existiese continuidad hegemónica o en un estadio de unipolaridad, crecería la probabilidad de niveles de violencia con la posibilidad de ser Brasil víctima de presiones y agresiones, no obstante cambiado el escenario mundial en un entorno de multilateralismo, debería contar con una capacidad militar que le permita promover sus intereses y defenderse si fuese necesario. De un modo u otro, afirma, “...hay necesidad de defensa y de contar con capacidad militar, que exige por definición tiempo y anticipación debido a las inversiones a largo plazo en investigación, preparación y en producción, lo que no es posible es improvisar de un momento a otro...”²⁷ De esta manera deja visualizar la importancia que de cualquier modo debe tener el instrumento militar y se produce un quiebre en el grado de importancia que hasta este momento le daba el estado a las cuestiones de defensa.

²⁶ Traducción del cursante del *Discurso de puesta en posesión del Ministro de Defensa, Nelson Jobim*, 26 de julio de 2007. En http://www.defesanet.com.br/zz/md_cmd_27.htm.

²⁷ Traducción del cursante de PINHEIRO GUIMARÃES SAMUEL, 2004, *Una Estrategia Militar para Brasil*, Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad, Brasil, Vol I, p. 41.

Asimismo otro aspecto notable de su exposición hace referencia a que las cuestiones relacionadas con la seguridad no pueden tomarse desde una óptica abstracta o descontextuada. Todo lo contrario, afirma que debe basarse en “...el análisis de las realidades, perspectivas y dinámica del escenario mundial, de América del Sur y de Brasil. Esta estrategia debe tener como inspiración el mundo que deseamos contribuir a crear y qué papel deseamos para Brasil en el mundo actual y futuro...”²⁸. Ya denota en estas expresiones el ex secretario, una actitud positiva hacia la problemática en el sentido que ve para su país un rol proactivo al identificarse como un actor generador del escenario global.

Postula finalmente en su exposición un concepto medular relacionado con la urgencia que existe para la nación contar con una estrategia militar propia “...para Brasil y para América del Sur...”²⁹. Remata la afirmación precedente dando un enfoque integral y vinculado a un proyecto nacional cuando dice que dicha estrategia debe ser de naturaleza cívico-militar teniendo en su desarrollo una independencia de tipo tecnológico militar y de abastecimiento del material bélico, sentando las bases así para lo que posteriormente se conoció como Política Nacional para la Industria de la Defensa, que es bueno recordar que fue promulgada junto con la Política de Defensa Nacional. Así también resalta la importancia que dicha estrategia militar deba estar vinculada con otros organismos de la administración pública, es decir con las otras estrategias sectoriales.

De esta manera apoyando este punto de vista, el Almirante MARIO CESAR FLORES, concuerda en el sentido que “...para apoyar la autonomía estratégica, la nacionalización del material es la meta deseable...”³⁰

Según el informe de los organizadores del Ciclo de Debates, la Estrategia de Defensa Nacional debería seguir un lineamiento general que se puede resumir en los siguientes puntos:

- En el plano global, capacidad de disuasión y preparación para la defensa para eventuales amenazas clásicas extra regionales;
- en el plano regional, desarrollar capacidad de repeler amenazas de cualquier naturaleza inclusive las clásicas aunque sean poco probables;

Por otra parte el informe sobre la misma temática pero realizado por el Profesor DOMICIO PROENÇA JÚNIOR, destaca que los lineamientos generales deberían vincularse con:

- la capacidad de disuasión y defensa de una amenaza extra regional;
- la capacidad de revertir acciones militares regionales;
- la capacidad de actuar en escenarios de baja intensidad;
- la participación del Brasil en Misiones de Paz en el marco de la ONU.

²⁸ Traducción del cursante de PINHEIRO GUIMARÃES SAMUEL, 2004, *Una estrategia Militar para Brasil*, Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad, Brasil, Vol I, p. 41.

²⁹ Ibidem, p. 48.

³⁰ Traducción del cursante de FLORES MARIO CESAR, 2004, *Una estrategia Militar para Brasil*, Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad, Brasil, Vol I, p. 33.

2. MARCO REGIONAL Y NACIONAL.

2.1. ANTECEDENTES. POSTURAS DE MILITARES Y POLÍTICOS.

Para PINHEIRO GUIMARÃES, América del Sur es un área de importancia geoestratégica para Brasil, ya que presenta semejanzas en la generalidad de su extensión marcada por la existencia de cierta inestabilidad política, de tensión social creciente y de recesión económica. Cree que la situación de los “vecinos” debe ser motivo de preocupación.

En todos ellos, concluye, se agravó la concentración de la riqueza, aumentó la cantidad de población que vive bajo la línea de pobreza y el flujo de capitales hacia el exterior aumentó considerablemente, destacando como los fenómenos más significativos el aumento de la población urbana marginada y la violencia, la expansión de la influencia del crimen organizado, del narcotráfico y la corrupción. Y desde su punto de vista las problemáticas expuestas, dado el desdibuje de fronteras que dichos fenómenos ocasiona, deben ser afrontados desde una postura consensuada, a través de una política subcontinental que permita atacarlos desde múltiples direcciones.

Es en ese sentido que dada la integración y el compromiso existente con los países de la subregión en materia económica y energética, considera que las políticas tienen que ser abordadas desde una óptica Sudamericana.

El informe producido por el Profesor DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR considera que América del Sur es la región de interés primario para Brasil, y en cuanto a los aspectos vinculantes con la seguridad y la defensa, deberían ser vistos por parte del estado desde un horizonte de cooperación con especificidad propia, “...comenzando por el MERCOSUR (ampliado)...”³¹, aconseja.

En tanto los organizadores del evento –Ciclo de Debates– consideran a ésta área –el subcontinente– como el espacio natural de actuación y en el cual las problemáticas existentes reclaman soluciones de tipo cooperativas entre los países de la región. Sin embargo es más ambicioso en el informe ya que considera que se debe trabajar por la construcción, en el subcontinente, de uno de los polos del sistema multipolar.

Queremos traer ahora a este apartado, en forma textual, las acciones políticas que aconsejan se destaquen:

- “...profundizar la integración con los demás países del Cono Sur, particularmente con Argentina, no solamente con esfuerzos diplomáticos, sino con iniciativas en el área de defensa, las cuales se implementarían con la gradualidad necesaria...”³²
- “...el combate a las amenazas presentes en la región que son de cuño no estatal que se concentran en el Arco Amazónico. Esas amenazas imponen que se confiera a la seguridad de la Amazonas un elevado grado de prioridad...”³³

³¹ Traducción del cursante de PROENÇA JÚNIOR DOMÍCIO Profesor, 2004, Informe de la primera jornada de debates, Brasil, p. 112.

³² Ibidem, p. 120.

³³ Ibidem, p. 120.

Como sintetiza el Almirante FLORES, el tipo de conflicto de características clásicas internacionales es poco probable que se dé, en cambio los de tipo irregular parecerían que podrían tener mayor cabida en el modelo de escenario que se viene planteando en América del Sur, tal cual es el caso de COLOMBIA o mediante otro tipo de prácticas de la violencia.

Es por ello que este tipo de hipótesis debe ser motivo de preocupación del estado, principalmente en las áreas más atrasadas de la frontera. Es aquí donde el marco regional de la problemática comienza a hacerse de orden interno, en el sentido de la importancia que toma para Brasil el Amazonas. De hecho FLORES la considera como el más sensible desafío a la seguridad en el inicio del siglo XXI y por los próximos decenios.

Al respecto no solamente considera la importancia que debe revestir para el estado el control de esta amplia zona. Control integral que deberá abarcar cuestiones relacionada con la vigilancia, presencia, medio ambiente y defensa civil entre otras, y que reclama la continuidad de políticas afines con los países de la subregión que permita sentar las bases del establecimiento de un Sistema de Protección del Amazonas y de un Sistema de Vigilancia del área. Es aquí, dice, donde las políticas en materia de cooperación tienen sentido y dónde se puede aplicar este concepto en la búsqueda de resultados acordes a las problemáticas.

*“...La lógica de esta preocupación es la preservación de los activos brasileiros en el Amazonas y la preservación de la integridad del territorio nacional ante el narcotráfico y la guerrilla en los países vecinos...”*³⁴

Lejos de la priorización que en términos de zonas de probables conflictos tiene el Amazonas y ya introduciéndonos en las problemáticas internas del estado, muchas de las cuales son producto de la inserción en el país y que encuentran asidero en la coyuntura como consecuencia de las deudas que tiene el estado con la sociedad en materia psicosocial, identifican en las exposiciones una serie de problemáticas internas cuyo control puede exigir por parte del estado la intervención de las fuerza militar como herramienta para apaliar los conflictos. En este sentido consideran que tanto el pensamiento militar como su preparación deben estar atentos a este tipo de problemáticas, particularmente el Ejército, incluyendo para dichas circunstancias las consideraciones de tipo legal que permitan el accionar de estos elementos en el marco de la constitución y leyes complementarias.

Al respecto cabe destacar que la Constitución reconoce en las fuerzas armadas al elemento del estado que permite garantizar la ley y el orden, a disposición del presidente de la nación.

2.2. CÓMO CONCEPTUALIZA EL MARCO REGIONAL LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Primeramente destaca el ambiente de cooperación que procura Brasil con los países del subcontinente de América del Sur, visualizando un entorno estratégico afín pero que

³⁴ Traducción del cursante de PROENÇA JÚNIOR DOMÍCIO Profesor, 2004, Informe de la primera jornada de debates, Brasil, p. 112.

incluye una proyección hacia el Atlántico Sur y los países linderos de África. Recordemos que Brasil mantiene relaciones con países africanos al ser miembro de la Comunidad de países de lengua portuguesa de la cual forman parte Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe y Timor Oriental; y por otra parte existen intereses comerciales y de explotación de recursos en ese continente por parte del país sudamericano, además de los lazos étnicos y culturales.

Para el estado es considerada América del Sur como una región pacífica, aspecto que no se vincula con la carencia de problemáticas, coadyuvando a ello los procesos democráticos que se fueron dando y el establecimiento de alianzas entre los países, MERCOSUR, CAN o UNASUR entre otras.

Por otra parte y ante la principal área estratégica de Brasil, se congrega otro tipo de alianza, la Organización del Tratado de Cooperación del Amazonas (OTCA) del cual forma parte también COLOMBIA, ECUADOR, GUYANA, PERÚ, SURINAM y VENEZUELA.

Considera la Política de Defensa Nacional que la seguridad de un país es afectada por la inestabilidad de la región de la cual forma parte y es por ello que es importante que entre los países integrantes se dé:

- el consenso;
- la convergencia política;
- la convergencia de acciones;

tendientes a reducir la criminalidad transnacional. Reconoce por otra parte la existencia de zonas inestables las cuales pueden desbordar hacia otros países. Es por ello que determina la PDN que reviste importancia para Brasil “...*que se profundice un proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, el que se entiende, naturalmente, al área de defensa y seguridad regional...*”³⁵

3. POLITICA DE DEFENSA NACIONAL (PDN).

La PDN entró en vigencia durante la presidencia de LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA bajo Decreto Nro 5484 del 30 de junio de 2005.

Tiene por finalidad “...*establecer objetivos y directrices para la preparación y el empleo de las capacidades nacionales, involucrando a los sectores militares y civiles, en todas las esferas del poder...*”³⁶. En este contexto le cabe al Ministerio de Defensa la coordinación de las acciones afines a la Defensa Nacional.

Dicho documento consta en términos generales de dos partes. La primera de ellas contempla aspectos de orden político en donde son definidos términos afines y se

³⁵ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, 3 El ambiente regional y el entorno estratégico, Brasil, 2005.

³⁶ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, Introducción, Brasil, 2005.

identifica el escenario mundial y regional el cual hace de soporte a la PDN. La segunda, abarca aspectos de orden estratégico en donde se definen orientaciones y directrices.

Brasil reconoce en su documento oficial la transformación que sufrió el concepto de seguridad a nivel global. Es así que fue ampliado abarcando campos de orden político, económico, social, etc. Y reconoce por otra parte que la defensa externa permanece como el principal papel del cual se ocuparán las FFAA en el ámbito interestatal. Queda reservado así el empleo de dichos elementos en otro orden.

Es por ello que las cuestiones vinculadas al concepto de seguridad tienen “patas” de diferente género: de salud, de medio ambiente, públicas, económicas, y otras para las cuales existen herramientas más adecuadas e integrales. Entonces una problemática podrá tener respuestas de tipo político-militar o político-social, etc. Así el concepto de seguridad tiene definiciones de tipo sectorial según el marco desde el cual se lo mire.

Dice el documento oficial; “...para efecto de la PDN son adoptados los siguientes conceptos:

SEGURIDAD es la condición que permite al país la preservación de la soberanía y de la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de expresiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

DEFENSA NACIONAL es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas”.³⁷

En el orden internacional reconoce que a partir del fin de la Guerra Fría los conflictos interestatales, particularmente de tipo ideológico colapsaron. No obstante se renovaron los de tipo religioso-étnico que llevaron en varios casos al desmembramiento de Estados. Así pues junto a la aparición de otras temáticas, como las fuentes de agua dulce, el control de recursos energéticos o de áreas marítimas, el conflicto mudó de naturaleza.

Destaca también la marcada interdependencia que se produjo como consecuencia de la explosión de la globalización que junto con los avances y progreso que devinieron, trajo consigo las repercusiones inmediatas producto de desajustes financieros en alguna parte del globo. Es en ese sentido que las economías se hicieron más vulnerables.

También la cuestión ambiental, motivo sobre el cual existe una preocupación marcada a nivel global o al menos por las principales potencias, puede atraer situaciones conflictivas hacia aquellos países detentores de recursos naturales.

Finalmente en el orden internacional, las nuevas amenazas y la proliferación de nuevos actores de tipo no estatal junto a delitos transnacionales de diversa naturaleza y el terrorismo son amenazas a la seguridad y la defensa nacional.

³⁷ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, 1 El Estado, la Seguridad y la Defensa, Brasil, 2005.

Entrando ya a los enfoques que el Estado Brasileño decidió abordar políticamente, consideran que el planeamiento de Defensa incluye todas las regiones del país, particularizando sobre aquellas en donde se asientan los polos tecnológicos, políticos, de recursos naturales y energéticos, priorizando el Amazonas y el Atlántico Sur, denominada en los documentos oficiales la Amazonía Azul.

El Amazonas, dada las innumerables declaraciones de políticos y ONG que la pusieron a consideración como de interés mundial, por su diversidad y riquezas minerales, es motivo de preocupación estatal a partir de las dificultades que acarrea para el estado su presencia permanente por causa de su extensión, escasa densidad poblacional y precario sistema de transporte terrestre, los que facilitan “...la práctica de ilícitos transnacionales y crímenes conexos, además de posibilitar la presencia de grupos con objetivos contrarios a los intereses nacionales...”³⁸

Es por ello que bajo los conceptos que la Defensa es una cuestión que puede involucrar aspectos de diverso orden político, así como la presencia de las FFAA contribuye significativamente a abordar la problemática, una adecuada política indigenista, una explotación sustentable de los recursos y la protección del medio ambiente contribuyen a alcanzar el objetivo de estabilización y desarrollo integral del Amazonas.

En lo que al mar respecta, en primera instancia afirman que prácticamente la totalidad de las transacciones comerciales con el exterior se realiza vía marítima, sin embargo además de ser su vía de comunicación con África, reconocen el potencial que en materia de recursos económicos provee el mar. Tal es el punto que la principal fuente de recursos energéticos fue descubierta en las aguas del Atlántico Sur en proximidades de San Pablo.

Sin dejar de considerar la tercera dimensión y dada la conflictividad existente en materia de narcotráfico y ante las limitadas vías de comunicación terrestres, es que el espacio aéreo es integrado dentro de esta política de defensa como un ambiente el cual debe ser controlado a través de una articulación con los países vecinos.

Dos cuestiones finalizan este apartado de la PDN. La primera de ellas enumera a los países de América del Sur y de África Austral especialmente, como prioritarias en su relacionamiento. La segunda, dada la necesidad de contar con FFAA modernas y adecuadas a las exigencias del escenario mundial, está referida a la necesidad de reducir la dependencia tecnológica promoviendo el desarrollo de la industria nacional para la defensa que permita superar las restricciones que de orden internacional emanan las grandes potencias.

4. OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL.

Se reconoce que el escenario internacional se encuentra compuesto por un enmarañado juego de actores de diversa naturaleza que condicionan “...el prestigio de las naciones...”. Dado este difícil juego en el cual el Estado se encuentra inmerso, la conflictividad puede surgir y desbordar desde cualquier dirección.

³⁸ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, Brasil, 2005.

Es por ello que se rescata la importancia de estar preparados en torno a la identificación de objetivos concretos. A saber:

- *“La garantía de la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial;*
- *la defensa de los intereses nacionales y de las personas, de los bienes y de los recursos brasileros en el exterior:*
- *la contribución para la preservación de la cohesión de las unidades nacionales;*
- *la promoción de la estabilidad regional;*
- *la contribución para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional;*
- *la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales”.*³⁹

5. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS.

Como ya lo hemos mencionado, en el marco del concepto de Defensa, los aspectos más sobresalientes de las orientaciones estratégicas, se focalizan bajo la siguiente concepción:

- Una corriente PREVENTIVA de la Defensa que recae prioritariamente en la acción diplomática como instrumento para la solución pacífica de los conflictos, no obstante esta estrategia debe estar basada en la existencia de una capacidad militar real con aptitud de generar el efecto disuasorio;
- Una corriente REACTIVA, la cual empleará todo el poder nacional como respuesta a cualquier tipo de agresión al país, mediante el ejercicio de legítima defensa empleando prioritariamente el poder militar.

*“...En conflictos de mayor extensión, de forma coherente con su historia y el escenario vislumbrado, Brasil podrá participar de la preparación de un sistema de defensa colectiva autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...”.*⁴⁰

6. ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL (EDN).

En diciembre de 2008, Brasil aprobó la EDN luego de ser puesta a consideración ante el Presidente de la Nación y el Congreso, que fue el órgano gubernamental que realizó mayores cuestionamientos particularmente a los aspectos vinculados con el destino a dar a los gastos que en materia de Defensa involucraba a los tres componentes armados.

³⁹ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, 5 Objetivos de la Defensa Nacional, Brasil, 2005.

⁴⁰ Traducción del cursante de POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, 6 Orientaciones Estratégicas, Brasil, 2005.

No obstante ello y sobre la base de las PDN, este documento considera que no existe estrategia de defensa posible que no se encuentre vinculada inexorablemente a una estrategia nacional de desarrollo.

Esta estrategia será complementada, dice el documento, por planes tanto para la paz como para la guerra, que permitan hacer frente a diferentes Hipótesis de Empleo. Estas son las que permiten hacer un enfoque más preciso de las directivas estratégicas. Tal es así que considera que dichas hipótesis carecen de valor si no consideran situaciones probables a futuro que proporcionen tiempo para la preparación, adiestramiento y sostén de las fuerzas. Estas constituyen la piedra basal sobre la cual se asienta el primer eje estructural que se vincula con la organización y orientación de las FFAA.

Según su concepción no se vislumbra amenazas militares concretas definidas tanto de orden estatal como no estatal, por ello las FFAA están orientadas a cumplir misiones variadas o en diferentes escenarios. De esta manera las *“...Hipótesis de Empleo son provenientes de las principales tendencias de evolución de la coyuntura nacional e internacional como de las orientaciones políticas del país...”*⁴¹

Al respecto consideran el empleo del poder militar dentro de los siguientes aspectos:

- *“...el monitoreo y control del espacio aéreo, de las fronteras terrestres, del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileras en circunstancias de paz;*
- *La amenaza de penetración en las fronteras terrestres o el abordaje en las aguas jurisdiccionales brasileras;*
- *La amenaza de fuerzas militares muy superiores en la región del Amazonas*
- *La participación de Brasil en operaciones de paz y humanitarias, regida por los organismos internacionales;*
- *La participación en operaciones internas de Garantía de la Ley y el Orden, en los términos de las Constitución Federal y en cumplimiento de los requerimientos de la Justicia Electoral;*
- *la amenaza de conflicto en el Atlántico Sur...”*⁴²

Dada la indefinición de amenazas es que se procurará desarrollar un conjunto de capacidades que le otorguen flexibilidad al instrumento militar, a saber:

- alistamiento operacional para hacer frente a las diferentes hipótesis de empleo integrando fuerzas conjuntas;
- mantener unidades aptas para un empleo rápido en diferentes ambientes operacionales;

⁴¹ Traducción del cursante de ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL, Brasil, 2008, p. 39.

⁴² Ibidem.

- capacidad para proyectar fuerzas en las diferentes áreas estratégicas;
- capacidad de comando, control e inteligencia consolidadas;
- continuidad en la acción dada por el sostén logístico integrado de las tres fuerzas;
- incremento del poder de combate en el corto plazo dado por la incorporación de medios móviles;
- interoperabilidad en la acción conjunta.

El segundo de los ejes estructurales sobre los que se apoya la EDN se refiere a la reorganización de la industria nacional de materiales para la defensa, cuyo propósito es asegurar las necesidades de equipamiento de las FFAA.

Al respecto en mayo de 2008 se lanzaron las Políticas de Desarrollo Productivo, las cuales son coordinadas por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, en los que al Ministerio de Defensa le cabe la responsabilidad de armonizar los programas vinculados con la defensa. Establece para ello los siguientes objetivos: aumentar las inversiones en materia de investigación, desarrollo e innovación; expandir la producción en el mercado interno, a través de tecnología de empleo dual, y externo; y el fortalecimiento de la cadena de abastecimiento de origen nacional.

El tercer y último eje se vincula con el factor humano integrante de las FFAA. Busca que la composición del recurso humano sea una representación de la Nación propiamente dicha. Es decir representativo de todas las clases sociales.

El apartado final de la norma se vincula con el marco puramente regional cuya finalidad es la de contribuir al mantenimiento de la estabilidad regional.

En ese sentido remarca tres puntos a saber:

- *“...El Ministerio de Defensa y de Relaciones Exteriores promoverán el incremento de las actividades destinadas al mantenimiento de la estabilidad regional y la cooperación en las áreas de frontera del país;*
- *el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas intensificarán las alianzas estratégicas en las áreas cibernéticas, espacial y nuclear y el intercambio militar con las FFAA de las naciones amigas, en este caso particularmente con las del entorno estratégico brasilero y las de la Comunidad de países de lengua portuguesa;*
- *el Ministro de Defensa, el Ministro de Relaciones Exteriores y las Fuerza Armadas buscarán contribuir activamente al fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la investigación y desarrollo de proyectos comunes de productos para la defensa...”*⁴³

⁴³ Traducción del cursante de ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL, Brasil, 2008, p. 55-56.

CAPITULO V

SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REPUBLICA DE CHILE

“Las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas.” (Constitución Política, Arts. 101 y 18).

1. INTRODUCCIÓN.

El Libro de la Defensa Nacional de CHILE, previo a definir la orientación de su Política de Defensa desarrolla una serie de conceptos teóricos que contribuyen a la mejor comprensión de sus planteamientos. Entre ellos señala que una Política de Defensa son “Normas generales para los cuatro campos de acción, Interno, Diplomático, de Defensa y Económico, en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la Defensa Nacional.

La rutina habitual del Estado de CHILE en tiempo de paz no se organiza por campos de acción, sino que por ministerios y sus instituciones y órganos dependientes. En buena medida, esto se explica por dos razones: por una parte, la propia naturaleza de las funciones públicas en tiempo de paz, orientadas a sectores de alta especificidad, con necesidades singulares y, por otra parte, el hecho de que el carácter de los campos de acción emane de su antecedente inmediato: los “frentes” estructurados, en la legislación de 1950, para efectos de la movilización nacional en caso de conflicto bélico. Tales “frentes” son los siguientes: Interior, Exterior, Bélico y Económico”.⁴⁴

“Debe entenderse que entre los medios de la Defensa las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial y que dichos medios están orientados y organizados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de CHILE para usar tales medios en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de nuestros objetivos nacionales”.⁴⁵

Al establecer los principios y objetivos del Estado de CHILE, dando fundamento a la defensa, el Libro de la Defensa enumera los Objetivos Nacionales de carácter permanente donde incluye conceptos como la permanencia y mantención de la Nación, la identidad y cultura, la independencia política, la soberanía, la integridad territorial, el desarrollo económico y social y la convivencia ciudadana. Y expresa dos objetivos de carácter externo como son la proyección internacional y la mantención de buenas relaciones internacionales.

En cuanto a los objetivos particulares de la defensa, operacionalizando los anteriores, se mencionan entre otros:

- crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la Nación.

⁴⁴ Libro de la Defensa Nacional de CHILE, parte IV, Conducción y Organización de la Defensa Nacional, Chile, 2002.

⁴⁵ Libro de la Defensa Nacional de CHILE, parte III, Política de Defensa Nacional, Chile, 2002.

- apoyar la proyección internacional de CHILE.
- contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.

Señala el Libro de la Defensa que, no obstante los cambios ocurridos en el ámbito global y regional, existen factores de continuidad que podrían generar conflicto, razón por la cual ha adoptado *“una modalidad estratégica disuasiva” que le permite “conciliar en mejor forma la defensa y la mantención de la paz regional”*.⁴⁶

Es así como se establece que la Política de Defensa de CHILE es, de una orientación fundamental defensiva y en el plano político-estratégico de carácter disuasivo.⁴⁷

Destaca luego la prioridad que su política de defensa otorga a la estabilidad continental, mencionando el “alto interés en mantener y profundizar la estabilidad política en la región” y su compromiso con “los principios democráticos, con la promoción de la confianza entre los países y el control de armamentos”.

Hace un detallado análisis del empleo de las Medidas de Confianza Mutua, como herramientas significativas que integran tanto la política exterior como de defensa del país. Señala que ellas pueden o no ser condiciones que permitan generar un régimen de seguridad internacional y se manifiesta proclive a generar nuevos regímenes o perfeccionar los existentes, no obstante agregando “sin que ello suponga propiciar la creación de esquemas de delegación de soberanía en entidades supranacionales”⁴⁸. En dicha postura se profundiza el concepto de regímenes en el ámbito de la seguridad, destacando que “dada la realidad en que se inserta, y de acuerdo con sus capacidades, CHILE confiere especial interés, aunque no exclusivo, a aquellos regímenes de incidencia vecinal”.

Con posterioridad, el Libro de la Defensa hace un análisis de las instituciones regionales de seguridad y defensa. Al respecto señala que “la vigencia operativa de algunas de ellas quedó en entredicho ya con anterioridad a 1989”, por lo cual determina que “siempre existe la posibilidad de diseñar nuevos esquemas en materia de cooperación militar”.

A continuación, siempre dentro del análisis del entorno continental, menciona los conceptos que mayor relevancia tienen en cuanto a establecer la postura de CHILE respecto a un posible modelo de Seguridad Cooperativa. Nuevamente, debido al valor de lo expresado para efectos del presente trabajo, se cita el párrafo en forma textual:

“Especialmente desde la última década del siglo XX, el Estado de CHILE ha incorporado en su Política de Defensa la cooperación bilateral y multilateral en materias de Defensa y seguridad, en el marco de los procesos de integración que impulsa, y de la participación activa en la mantención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas condiciones. Lo anterior no se

⁴⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de CHILE, *Lineamientos Fundamentales para la Política Exterior (2000-2006)*, en Internet www.minrel.cl.

⁴⁷ Libro de la Defensa Nacional de CHILE, parte II, Elementos de la Política de Defensa Nacional, Chile, 2002.

⁴⁸ Ibidem.

contradice con el hecho de que nuestra Política de Defensa tenga una orientación fundamental defensiva y sea de carácter disuasivo en el plano político-estratégico.

Por el contrario, es la voluntad de CHILE incrementar sus niveles actuales de cooperación internacional, en los distintos niveles o ámbitos (vecinal, regional-subregional, continental y mundial).⁴⁹

No obstante lo promisorio que los conceptos anteriores parecieran ante el establecimiento de un posible Sistema de Seguridad Cooperativo, el Libro de la Defensa expone luego una visión de marcada tendencia realista al agregar que “los conflictos entre las naciones no desaparecen por el solo hecho de convivir en un contexto de cooperación” y señala que “la integración no garantiza por sí misma la estabilidad de las relaciones políticas, ya que no elimina las divergencias que atingen los intereses irreductibles o cruciales de cada país. Es decir, existen –y, suponemos, seguirán existiendo- intereses nacionales no compartidos que, en determinadas circunstancias, pueden prevalecer sobre los propósitos que inducen al proceso de integración y generar antagonismos que lo detengan, reviertan o, incluso, lo hagan derivar en una compulsión”.

Los conceptos clásicos de relaciones internacionales y las estrategias de seguridad que los estados adoptaban en el mundo bipolar han perdido vigencia ante las ya bien difundidas “Nuevas Amenazas”. Esto ha planteado la necesidad de reformular las teorías tradicionales y diseñar nuevos conceptos teóricos para alcanzar la anhelada seguridad y paz internacional. Uno de estos modelos actuales es el llamado “Seguridad Cooperativa”.

El Ministerio de Relaciones Exteriores en su definición respecto a los lineamientos fundamentales de la política exterior expresa:

“Sin duda, un objetivo clave y permanente de toda política exterior es la paz y seguridad para el país, su región y el mundo. CHILE se propone llevar adelante una activa política de prevención de la guerra sobre la base del concepto de “Seguridad Cooperativa”. Esto no sólo implica la ausencia de conflictos, sino que pone especial acento en preocuparse tanto de los aspectos de la paz y la estabilidad como aquellos que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera de los países”.⁵⁰

No obstante esta explícita y clara definición por parte de la autoridad política nacional, el concepto de Seguridad Cooperativa aparece mencionado en el Libro de la Defensa.⁵¹

Surge en consecuencia el interrogante *¿es efectivamente este el modelo que CHILE ha adoptado?, y de ser así ¿qué se entiende actualmente por Seguridad Cooperativa y cómo se estructura un sistema Cooperativo entre un grupo de estados?*

La aparición de nuevos factores de inestabilidad global, que anteriormente no figuraban en la agenda de seguridad internacional, son ahora percibidos como riesgos e inclusive amenazas a la seguridad deseada por los estados para lograr el desarrollo y

⁴⁹ Libro de la Defensa Nacional de CHILE, parte II, Elementos de la Política de Defensa Nacional, Chile, 2002.

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de CHILE, página web www.minrel.cl/pages/politica/digen/00.01.html.

⁵¹ Libro de la Defensa Nacional de CHILE, parte II, Elementos de la Política de Defensa Nacional, Chile, 2002.

bienestar de sus pueblos. Pronto las grandes potencias reconocían que la interdependencia de los estados, la globalización de sus economías, la pérdida del control sobre las armas de destrucción masiva y el surgimiento de otras múltiples “nuevas amenazas” hacían dificultoso garantizar su seguridad mediante las estrategias tradicionales de ejercicio del poder, basadas en la confrontación. Así se buscó lograr dicho objetivo influyendo en el concierto internacional en forma más constructiva; surge así el concepto de la Seguridad Cooperativa.

“El empeñamiento cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material”.

Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones de cooperación” en lugar de competencia entre las fuerzas armadas nacionales”.

Agrega que, en la práctica, la Seguridad Cooperativa busca estructurar acuerdos entre Estados sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre ellos. Esto lo logra “previniendo que los medios para una agresión exitosa se puedan reunir”. Consecuentemente la estrategia de Seguridad Cooperativa cambia de la “preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan”. Señala luego que la base para tal cooperación interestatal es el reconocimiento, aceptación y apoyo por parte de los actores de dos principios sobre el uso legítimo de la fuerza:

- la defensa del propio territorio es el único y exclusivo objetivo militar nacional.
- la proyección del poder nacional debe subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional.

En definitiva, la Seguridad Cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos.

Por consiguiente, el modelo de la Seguridad Cooperativa requiere del reconocimiento del Estado de la necesidad de cooperar con otros como la mejor opción para aumentar su propia seguridad.

2. SEGURIDAD COOPERATIVA: ¿UN MODELO IDEALISTA O REALISTA?

Las relaciones exteriores no tendrían razón de ser si los tratados entre Estados no denotaran nada y no se pudiera confiar en las promesas. La disposición de todo acuerdo es tratar algo que puede o va a suceder (o que no sucederá) en el futuro. En su trasfondo filosófico la Seguridad Cooperativa plantea que la guerra es evitable, razón por la cual algunos autores la han calificado como una idea de visión idealista. Pero, por otra parte, se reconoce que el conflicto entre los estados es inevitable y que las disputas entre ellos siempre han de ocurrir. La teoría sostiene que dichas disputas pueden y deben mantenerse dentro de los “límites de normas acordadas y procedimientos

establecidos”, evitando que el conflicto derive así a la contienda. Ésta constituye una nueva aproximación a las relaciones internacionales, en que los Estados organizados bajo estos principios “tienden a alcanzar un grado tal de estabilidad y confiabilidad que excluye la posibilidad de conflicto militar “entre ellos”.⁵²

Se debe tener presente, sin embargo, que el concepto tiene un punto de vista, según la escuela de pensamiento que se admita, ya sea una liberal (idealista), como la analizada anteriormente, o bajo una visión realista.

Las diferencias entre dichas escuelas han sido muy bien explicadas por sus fundadores y en especial por Hans Morgenthau, quien resalta el hecho de que bajo la visión realista las posibilidades de la cooperación en aspectos de seguridad, si bien no las considera imposibles, las reseña como condicionadas.

En el pensamiento moderno del conflicto, frente a las “nuevas amenazas” es muy azaroso, incierto y en cada situación se habla de “situaciones nuevas”, se hace muy difícil predecir el futuro. Frente a una nueva situación, los Estados deben tener la capacidad para no cancelar la continuidad de ningún compromiso asumido con el fin de la Seguridad Cooperativa, sino renegociar.

En resumen, se debe poseer una enérgica voluntad política para poder estructurar un Sistema de Seguridad Cooperativa, toda vez que puede implicar cambios trascendentales en las visiones tradicionales de seguridad nacional.

3. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA, SU IMPORTANCIA.

En el lapso de poco más de una década, CHILE y Argentina han trasladado el eje de sus relaciones hacia la cooperación, la asociación y la integración. Este cambio ha tenido efectos sustantivos para el campo de la seguridad y de la Defensa. Al desplazarse la lógica de la relación desde la desavenencia a la asociación, también se ha trasladado el eje de la relación estratégica hacia la cooperación para identificar intereses compartidos en esta etapa de globalización e integración y alcanzar objetivos comunes. Durante estos años, los avances de este proceso bilateral en el área de la Defensa se han fundado sobre la base de dos grandes pilares, elaborados gradualmente:

- la construcción de confianza.
- la búsqueda de relaciones de asociación.

Es por estas razones que se requiere establecer un conjunto de medidas prácticas que eviten que por un error de interpretación se produzca una situación de tensión, con el consiguiente peligro de escalar en el conflicto. Es en este ámbito donde tienen su aplicación las Medidas de confianza Mutua (MCM).

⁵² Fontana Andrés, “Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano”, Documento de Trabajo N°16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1996.

3.1 CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA.

Los esfuerzos del proceso bilateral de construcción de confianza se han desarrollado tanto en el ámbito de la Política Exterior como en el de la Defensa y dentro de esta última, de la política militar. En el ámbito del Cono Sur de América, CHILE y ARGENTINA no tienen temas limítrofes pendientes en su agenda bilateral. En la región antártica no definida, se convino actuar conforme a un espíritu de cooperación. En 1984, con la mediación de S.S. el Papa Juan Pablo II, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, el que dejó definitivamente atrás uno de los períodos más difíciles y riesgosos de la relación bilateral, respetando el derecho internacional y consolidando el compromiso explícito de no recurrir a la fuerza entre ambos países.

CHILE ha producido dos ediciones de su Libro Blanco de la Defensa, en los años 1997 y 2002 respectivamente. Como cambio significativo, en la 2ª edición se observa una marcada apertura hacia la participación en operaciones militares de paz al incluir operaciones militares de imposición de la paz. Esta modificación fue acompañada de un significativo reequipamiento con modernos medios militares para las tres armas.

3.2 CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA.⁵³

Conceptos	DEFENSA	SEGURIDAD
CHILE	Es una de las funciones básicas del Estado, cuyo propósito es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. La Defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la Defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad. (Libro de la Defensa Nacional, 2002).	La Seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los de desarrollo social y económico. (Libro de la Defensa Nacional, 2002).

⁵³ Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2007, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, 1ª Edición, Buenos Aires.

CAPITULO VI

AMENAZAS TRANSNACIONALES

“La Política Internacional es un campo competitivo donde los Estados deben reunir dos aspectos importantes: el equilibrio y el efecto semejanza”.

1. CARACTERIZACIÓN DE LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES.

Es importante tener en cuenta que el concepto de Amenazas Transnacionales se utiliza por convención, pues tanto su vaguedad, como la heterogeneidad de las temáticas que lo componen, han fomentado el surgimiento de categorizaciones más específicas, que revelan entre sí un alto grado de disparidad. A modo de ejemplo, tomaremos cinco diferentes criterios de categorización de amenazas:

- **Primer Criterio:** la estrategia Virginia Gamba⁵⁴ diferencia entre amenazas militares convencionales, amenazas con potencial de transformación en Conflictos de Baja Intensidad (CBI) y amenazas estructurales.
- **Segundo Criterio:** la publicación especializada Development Policy Studies⁵⁵ discrimina entre problemas transfronterizos, de propiedad común y simultáneos. Los problemas transfronterizos incluirían aquellos que literalmente atraviesan las fronteras; los problemas de propiedad común son aquellos sobre los que nadie puede alegar propiedad, aunque son percibidos como una suerte de bien común cuya suerte depende de políticas multilaterales concertadas; por último, los problemas simultáneos aluden a aquellos padecidos por más de un Estado y en donde cada uno puede ayudar al otro.
- **Tercer Criterio:** el argentino Jorge Ferrer habla de amenazas contra la paz, amenazas contra la legalidad y amenazas contra el planeta.⁵⁶
- **Cuarto Criterio:** el Pugwash Group⁵⁷ menciona amenazas militares clásicas, amenazas no-militares y amenazas resultantes de la reducción de la capacidad funcional del Estado.
- **Quinto Criterio:** un investigador del Institute for International Affairs sudafricano clasifica a las amenazas en territoriales; económicas; políticas y ambientales.

Comparando los cinco criterios recién descriptos, vemos a continuación que por ejemplo el terrorismo puede ser definido, según cuál sea el enfoque empleado, como

⁵⁴ Gamba Virginia, 1985, *Perspectivas Norte-Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor - cambio- en la determinación de los postulados de Defensa Estrategia: Intervención y Crisis*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

⁵⁵ US Naval War College, “Global policy studies”, *En Revista Development Policy Studies* 3:1, 1997, p. 25

⁵⁶ Adenauer Konrad, 1994, *Seguridad Cooperativa y Procesos de Integración*, Buenos Aires, Editorial CESPAL, p. 42-43;

⁵⁷ Muller Marie, "Pugwash Symposium On Human Security In The Southern African Context", *En Revista Pugwash Meeting No. 236*, 1998.

una amenaza con potencial de transformación en CBI (1º criterio); o un problema transfronterizo (2º); o una amenaza contra la legalidad (3º); o una amenaza resultante de la reducción de la capacidad funcional del Estado (4º); o una amenaza política (5º).

DIFERENTES CONCEPTUALIZACIONES DE AMENAZAS TRANSNACIONALES		
IIA	Amenazas Territoriales	Flujos migratorios, proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas Económicas	Pobreza, criminalidad económica (incluye Cyberterrorismo), pandemias (en relación a pobreza)
	Amenazas Políticas	Crimen organizado (incl. Corrupción), terrorismo
	Amenazas Ambientales	Deterioro ambiental
Virginia Gamba	Amenazas militares convencionales	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas con potencial de transformación en CBI	Terrorismo, narcotráfico, crimen organizado
	Amenazas estructurales	Pobreza, deterioro ambiental, flujos migratorios
Global Policy Studies	Problemas transfronterizos	Migraciones, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado
	Problemas de prioridad común	Deterioro ambiental
	Problemas simultáneos	Pobreza
Jorge Ferrer	Amenazas contra la paz	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas contra la legalidad	Terrorismo, narcotráfico, crimen organizado
	Amenazas contra el planeta	Deterioro ambiental
Pughwash Group	Amenazas militares clásicas	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas no-militares	Deterioro ambiental, migraciones (desde el punto de vista de la discriminación)
	Amenazas resultantes de la reducción de la capacidad funcional del Estado	Pobreza, terrorismo, crimen organizado

Más allá de los diferentes criterios según los cuales pueden ser categorizadas las Amenazas Transnacionales, existe consenso en que las mismas incluyen:

- Flujos migratorios masivos.
- Terrorismo.
- Crimen organizado.
- Proliferación de armamento de destrucción masiva.
- Deterioro ambiental.
- Guerra informática.
- Narcotráfico.

“Antes de pasar al tratamiento pormenorizado de alguna de estas amenazas seleccionadas, conviene efectuar dos aclaraciones. La primera de ellas es que estas amenazas no pueden ser jerarquizadas en relación a su importancia, peligrosidad o probabilidad de ocurrencia; por el contrario, esas valoraciones dependerán de la situación específica de cada Estado”⁵⁸.

⁵⁸ Bartolomé Mariano, “Política Internacional Contemporánea”, Unidad Nro 5, *En Revista Escuela Superior de Guerra*, 2004.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha sugerido dividir a las Amenazas Transnacionales según sea su peligrosidad "inminente" o "de largo plazo", en los siguientes términos:

- **Amenazas inminentes:** su peligrosidad se constata en forma cotidiana a nivel global y requieren respuestas inmediatas; incluirían el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y la proliferación de armamento pequeño/liviano.
- **Amenazas de largo plazo:** sus nocivos efectos son menos discernibles cotidianamente, por lo cual se suele asignar menores recursos (humanos, económicos) a su investigación y neutralización; integrarían esta categoría los flujos migratorios masivos, la proliferación de armamento de destrucción masiva, el deterioro ambiental y la guerra informática.

La segunda aclaración que debe efectuarse es que las Amenazas Transnacionales no son inconexas entre sí. Por el contrario, muchas veces suelen presentarse en forma simultánea, sea en una relación causa-efecto (por ejemplo, un deterioro ambiental que promueve migraciones masivas), o en una situación combinada donde dos o más amenazas se combinan sinérgicamente (por ejemplo, terrorismo con armas de destrucción masiva).

2. CARACTERIZACIÓN DE LAS AMENAZAS TRANSNACIONALES EN EL CONO SUR.

Como ya lo hemos remarcado anteriormente diferentes autores coinciden en la existencia de estas amenazas, pero nosotros nos vamos a detener específicamente en cuatro de ellas; los *Flujos Migratorios Masivos*, ya que por razones propias que presentan los diferentes conflictos en el cono sur se han evidenciado a lo largo de los mismos grandes movimientos migratorios, *Crimen Organizado*, el cual esta directamente vinculado con la droga siendo la causa fundamental de los conflictos en la actualidad y mas aun en el marco regional, *Terrorismo* que después del 11 S y 11 M han acrecentado sus acciones y están directamente vinculadas con las dos amenazas anteriormente mencionadas (Crimen organizado – Flujos Migratorios Masivos) y finalmente el *Narcotráfico*, en donde es obvio que la debilidad de nuestros estados potencia su vulnerabilidad frente a esta amenaza y deja a aquél en posición comprometida para enfrentar a un actor que acrecienta su poder mediante el comercio global. En suma, su naturaleza transnacional, no respeta fronteras y pone a las autoridades nacionales en una tremenda desventaja para enfrentarlo.

2.1 FLUJOS MIGRATORIOS MASIVOS.

Considerados a escala global, los movimientos migratorios en la región están causados por motivos tanto políticos como económicos. Las migraciones políticas⁵⁹ son numéricamente inferiores a las segundas y fueron estimadas en 67 millones de personas en 2006 por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR); de ese total, 48 millones corresponden a la categoría de

⁵⁹ Migraciones relacionadas con la violencia en los países de procedencia de sus protagonistas, sobre todo en Estados independizados en el siglo XX, cuyas fronteras fueron establecidas artificialmente, dividiendo pueblos homogéneos, o uniendo otros con enemistades seculares, ESGE – RRII - Política Internacional Contemporánea, Buenos Aires, 2004.

desplazados⁶⁰ (es el caso particular de Colombia desde el inicio del Conflicto Colombiano) y los restantes 19 millones a refugiados⁶¹.

Las migraciones económicas⁶² fueron calculadas por la ONU en 95 millones de personas. Éstas siguen, habitualmente un derrotero orientado hacia *polos de desarrollo*. Sobre todo hacia EE.UU. y Canadá desde América Latina en general, y México y Centroamérica en particular, y hacia Europa Occidental desde África, Medio Oriente y Europa Oriental. Los mismos justifican su accionar en la búsqueda de *progreso económico* que les está vedado en su tierra natal. Históricamente esto ha sido aceptado por sus gobiernos, por tres causas principales:

- La reducción del desempleo interno.
- El envío de divisas a la familia que quedó en la tierra natal por parte del emigrado.
- La posibilidad de que este último retorne en un futuro con mayor calificación laboral.

Si bien durante un corto lapso estos flujos fueron aceptados por los Estados desarrollados debido a su necesidad de mano de obra barata, el desempleo que actualmente se registra en ellos convierte al inmigrante en un elemento indeseado, objeto de marginación, blanco usual de la violencia xenófoba y causa de fricciones interestatales.

2.2 CRIMEN ORGANIZADO.

Podemos entender al crimen organizado de una manera simplificada, como lo hace INTERPOL:

"grupos que tienen una estructura corporativa cuyo objetivo primario es la obtención de ganancias mediante actividades ilegales, a menudo basándose en el miedo y la corrupción".

⁶⁰ "Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida." // *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Adición al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998, del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas. Introducción: alcance y finalidad, párrafo 2 // .*

⁶¹ La Convención, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951 - *Entró en vigor el 22 de abril de 1954 – define a refugiado* Artículo 1: A. A. (...) el término refugiado se aplicará a toda persona: 1. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o en las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, el Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. (...) 2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (...)"

⁶² Son migraciones voluntarias justificadas en la búsqueda de progreso económico; siguen habitualmente un derrotero orientado hacia polos de desarrollo.

Por supuesto que existen definiciones mucho más complejas que la de INTERPOL, que describen de mejor manera la actividad del crimen organizado. Por ejemplo, Brian Sullivan⁶³ le asigna al crimen organizado las siguientes características básicas:

- Organización jerárquica.
- Continuidad en el tiempo.
- Disposición a amenazar o usar la violencia.
- Membresía restringida.
- Obtención de ganancias a través de la actividad criminal.
- Provisión a segmentos de la población común de bienes y/o servicios ilegales.
- Neutralización de agentes públicos y dirigentes políticos a través de la corrupción o intimidación.
- Búsqueda del monopolio de determinados bienes y servicios.
- Asignación de tareas especializadas a sus miembros.
- Manejo de un "código del secreto".
- Planificación para el logro de objetivos a largo plazo.

El crimen organizado se transformó en una de las más peligrosas Amenazas Transnacionales de la post-Guerra Fría; sus dimensiones exceden holgadamente la suma de los crímenes cometidos por tales organizaciones para alcanzar las esferas política, económica y social de los Estados. Empero, esta *multidimensionalidad* tiende a soslayarse, reduciendo el crimen organizado en la mayoría de los casos a la cuestión del tráfico y comercialización de estupefacientes. Este razonamiento se sustenta en la gravedad adquirida por el narcotráfico, con sus secuelas en términos de delincuencia, que se verán en detalle más adelante.

Sin embargo, aun cuando la problemática del narcotráfico es de capital importancia, ésta no agota las manifestaciones de la criminalidad; por el contrario, las mismas se multiplican hasta alcanzar la corrupción de funcionarios y agentes públicos; las migraciones clandestinas; los fraudes económicos; los tráficos ilegales más diversos; la piratería intelectual y el empleo de la violencia como herramienta.

Las manifestaciones de la criminalidad también incluyen el empleo de la violencia como herramienta. Pueden hacerlo en forma autónoma, o en el marco de verdaderos *joint ventures* con organizaciones terroristas: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Sendero Luminoso (SL) en Perú, respectivamente, ejemplifican lo antedicho en América Latina.

⁶³ Sullivan Brian, "International Organized Crime: A Growing National Security Threat", *En Revista National Defense University, Institute of National Security Studies, Strategic Forum No. 74*, 1996.

Las tres características distintivas del crimen organizado, en el escenario internacional de la post Guerra Fría, son la *diversificación*, la *transnacionalización* y la *interacción*. Es decir:

- En la mayoría de los casos las distintas actividades que involucran no son mutuamente excluyentes, por lo cual las principales organizaciones diversifican su accionar en múltiples direcciones.
- No circunscriben su actividad a los límites de un Estado, ni siquiera de un continente, trascendiendo sus fronteras físicas y políticas.
- No son inconexas entre sí, sino que interactúan en verdaderas redes globales y descentralizadas.

Estas redes están signadas por la operatoria de "*alianzas estratégicas*" de diverso tipo. Tomando como ejemplo al "Cártel de Cali" colombiano, entre las alianzas estratégicas que ha anudado con otros grupos criminales se incluyen relaciones contractuales, canjes de producción y "*franchising*", siendo ejemplos concretos:

- Relaciones contractuales con sus contrapartes de México, altamente capacitados en la colocación de bienes ilícitos en EE.UU, para que introduzcan en ese mercado cocaína colombiana.
- Lo mismo con las mafias italianas, por sus capacidades en lavado de dinero, para legalizar activos propios en diversas plazas financieras.
- Canje de cocaína por heroína con los "cárteles" nigerianos; mientras los nigerianos colocan la cocaína provista por los colombianos en sus mercados de Europa, los colombianos utiliza la cocaína de los nigerianos para satisfacer a sus clientes de los EE.UU.
- Utilización de los canales de distribución de heroína de las mafias italianas en Europa, para comercializar cocaína en ese mercado.
- Franchising a entidades menores, como es el caso de grupos jamaquinos o dominicanos, para vender droga en EE.UU.

Estas características de diversificación, transnacionalización e interacción son claramente evidentes al hacer un repaso de las principales organizaciones criminales globales, que en forma directa o indirecta involucran a casi trece millones de personas: las *Tríadas* chinas, la *Mafia italiana*, las *Yakuzas* japonesas, los *Cárteles* de Colombia y las *Mafias* rusas. A continuación se consignan las características más importantes de estas organizaciones, según el investigador Alexander Stille.

PRINCIPALES ORGANIZACIONES CRIMINALES – SEGÚN ALEXANDER STILLE			
Organización	Movimiento de capital (US\$ miles de millones)	Miembros y colaboradores (millones)	Actividades criminales
Tríadas chinas	24 (sólo en tráfico de inmigrantes)	0,1	Tráfico de heroína y opio desde el triángulo de oro (Birmania, Laos y camboya). Blanqueo de activos, juegos ilícitos, usura, prostitución, tráfico de mano de obra.
Mafias italianas	100 (sólo en Italia y EE.UU.)	3	Sobornos, tráfico de heroína y cocaína, protección a comerciantes, blanqueo de dinero a través de instituciones financieras.
Yakuzas japonesas	50	0,1	Juego ilegal, tráfico de anfetaminas, prostitución, extorsión, maniobras inmobiliarias, turismo sexual.
Cárteles colombianos	80	1	Procesamiento y tráfico de cocaína y heroína.
Mafias rusas	100	8,5	Tráfico de armas, material nuclear, drogas, obras de arte, moneda falsa y contrabando en general. Prostitución.

De las múltiples manifestaciones de la criminalidad que hemos señalado en párrafos anteriores, es especialmente relevante la corrupción de funcionarios públicos y dirigentes políticos. En forma simplificada, entendemos a este fenómeno como *"el uso de la función pública para obtener ganancias privadas"*. Pero, para ser más exactos, tengamos en cuenta (entre muchas otras opciones) la definición que generó el politólogo Carl Friedrich⁶⁴ en 1966, basada en el interés público y que mantiene plena vigencia.

La corrupción de funcionarios públicos y dirigentes políticos por parte del crimen organizado no es novedosa. Más aún, constituye un rasgo tradicional de la criminalidad, a punto tal que Juan Tokatlián (basándose en Edwin Stier y Peter Richards) la incluye en el normal proceso evolutivo de estos grupos, que subdivide en tres fases⁶⁵:

- **Fase Predatoria:** se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia, y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales y afianzar un monopolio privado de la fuerza.
- **Fase Parasitaria:** implica una substancial influencia política y económica, combinada con una evidente capacidad corruptora de sectores públicos y privados.

⁶⁴ Según Friedrich – hay un acto de corrupción "cuando un poseedor de poder que tiene a cargo la realización de ciertos actos (i.e., un funcionario responsable u oficial a cargo), es inducido a través de dinero u otros beneficios que no le son provistos legalmente, a realizar acciones que favorecen a quien provee el beneficio y accesoriamente genera un daño al público y sus intereses" - Politólogo -1966.

⁶⁵ Estas Tres fases en el desarrollo del crimen organizado las han trabajado, en particular Edwin Stier y Peter Richards, "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective, en Herbert Edelhertz (ed.), Major Issues in Organized Crime Control, Washington D.C: US Department Of Justice, 1987.

- **Fase Simbiótica:** para lograr su afianzamiento, el sistema político-económico se vuelve tan dependiente del "parásito" (el crimen organizado) como éste de las instituciones establecidas.

El corolario de las fases "*parasitaria*" y "*simbiótica*" que plantea Tokatlián, se observa con contundencia en el siguiente párrafo del estadounidense Ralph Peters:

"En el pasado, las insurgencias eran fáciles de reconocer: los rebeldes marchaban contra el palacio presidencial. Hoy, muchas de las más criminales insurgencias son conducidas al interior del palacio presidencial por los funcionarios".

Vemos entonces que la corrupción de funcionarios públicos y dirigentes políticos por parte del crimen organizado no es novedosa. Pero tal vez sí lo sea la mayor vulnerabilidad de los Estados frente a este fenómeno, y esta situación se relaciona con la creciente globalización económica, de raíz tecnológica.

El intelectual francés Jean-Marie Guéhenno, en su obra *El Fin de la Democracia*⁶⁶, explica la relación directamente proporcional entre globalización económica y crimen organizado de la siguiente manera: el empleo intensivo de la información en las nuevas estructuras empresariales y oficiales altera los procesos decisorios tradicionales, descentralizándolos y tornándolos más complejos; operando de manera profundamente interconectada, en las entidades públicas y privadas virtualmente se multiplican los individuos que participan (en distinto grado) en tales procesos, y con ello los objetivos potenciales de los corruptores.

A través del ejercicio de la corrupción, porciones importantes de las decisiones y actividades económicas del Estado se mimetizan con las que desarrolla el crimen organizado. El peligro que esto implica es doble:

- Se distorsiona el normal funcionamiento de los mecanismos de mercado y la efectividad de las decisiones regulatorias emanadas de las autoridades gubernamentales.
- Se erosiona la credibilidad y reputación del Estado ante los inversores privados, externos e internos, que tienden a relocalizar en lugares más "limpios" sus capitales.

Por supuesto que existen posturas que subestiman el impacto negativo de este fenómeno en las economías de los Estados, alegando que la criminalidad sería gradualmente debilitada y asimilada a una economía libre, conforme ésta se desarrolla y consolida. Sin embargo, los estudios llevados a cabo por uno de los más importantes especialistas del crimen organizado, Phil Williams del *Ridgeway Center for International Security Studies*, indican que "*el crimen organizado es la forma de capitalismo más salvaje imaginable*", y en consecuencia no respeta ninguna forma de regulación de naturaleza jurídica o moral, imprescindibles en cualquier economía.

⁶⁶ Al igual que Francis Fukuyama se atrevió a pronosticar el fin de la historia, el politólogo francés Jean Marie Guéhenno se atrevió en 1993 a extender el certificado de defunción de la democracia en su obra "El fin de la democracia". Según Guéhenno la globalización transforma a las comunidades del planeta y opera un debilitamiento de las estructuras intermedias que existen entre los hombres

En América del Sur, la creciente simbiosis registrada entre crimen organizado e instituciones políticas registrada en las últimas dos décadas, es un fenómeno que trasciende el mero plano cuantitativo para reflejar un cambio de los patrones de conducta criminales. De acuerdo al informe *Caracterización de la Sociedad Sudamericana*, este giro puede ser dividido en tres grandes etapas, a los efectos de su mejor comprensión:

- **Primera Etapa:** los jefes mafiosos concentraron sus esfuerzos en asegurarse canales de comunicación efectivos con algunos congresistas.
- **Segunda Etapa:** la tarea de las organizaciones criminales apuntó a financiar masivamente parlamentarios, trocando sus lealtades y obteniendo su favoritismo. De acuerdo a Daniel Pecaut, un especialista en el conflicto colombiano, en esta segunda fase las organizaciones criminales abandonaron la idea de constituir aparatos políticos a través del reclutamiento y el adoctrinamiento de base, optando por "comprarlos hechos".
- **Tercera Etapa:** en esta instancia se buscó lograr el favoritismo del mismísimo titular del Poder Ejecutivo. Fue el caso del presidente Ernesto Samper, por ejemplo en Colombia, cuya campaña electoral contó con un aporte de U\$S 6 millones provenientes del narcotráfico; según se supone, el beneficiario de ese aporte conocía perfectamente su procedencia.

En 1996, Transparencia Internacional calificó a países del Cono Sur (Colombia), en materia de corrupción, en el puesto número 3 a nivel global. Algunos han calificado a Colombia como un Estado blando⁶⁷.

Por último, es importante tener presente que en algunos lugares del orbe la globalización, sustentada en factores tecnológicos, podría beneficiar involuntariamente al crimen organizado, fomentando su crecimiento. Para comprender este enfoque, hay que recordar que la globalización suele incluir entre sus características el agravamiento de la situación económica y social de numerosos Estados, toda vez que sus capacidades para insertarse en el nuevo contexto económico son deficientes.

En este contexto, muchos individuos disconformes con su situación económica y social pueden percibir como la más rápida (o la única) forma de mejorar su nivel de vida, equiparándola a lo que muestran los medios de comunicación, al involucramiento en actividades criminales; la *forma de crimen organizado practicada por individuos provenientes de sectores sociales de escasos recursos, que lo hacen como vía de progreso*, es lo que Steven Metz⁶⁸ ha denominado "insurgencia comercial"⁶⁹.

⁶⁷ Según Anthony Maingot, un Estado donde prácticamente ninguna transacción puede ser realizada sin cierta dosis o forma de corrupción.

⁶⁸ Doctor Steven Metz (BA and MA University of South Carolina, y PHD Johns Hopkins University) es profesor asociado en el Departamento de Estudios de Guerra y Regionales del Air War College, Base Aérea Maxwell, Alabama. Ha trabajado en las facultades de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército y del Virginia Polytechnic Institute y State University. El Dr. Metz ha publicado artículos en *Military Review*, *Parameters*, *Comparative Strategy*, *Strategic Review* y el *Journal of Strategic Studies*. Es autor de *Eisenhower as Strategist: The Coherent use of Military Power in Peace and War*.

⁶⁹ De acuerdo a Steven Metz, es aquella forma de crimen organizado practicada por individuos provenientes de sectores sociales de escasos recursos, que lo hacen como vía de progreso.

Si el modelo histórico de este patrón de conducta era Robin Hood, su versión *aggiornada* podría haber sido Pablo Escobar Gaviria⁷⁰, el mítico cabecilla de la organización criminal colombiana “cártel” de Medellín.

Respecto al más conocido subfenómeno del crimen organizado, el narcotráfico, el mismo hace referencia al cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización de drogas ilegales. En 2003, la cifra de dinero que estimó Interpol como movimiento de capitales del tráfico de drogas y sus delitos conexos ascendía a U\$S 700 mil millones. De acuerdo con una investigación privada, el 70% de esa cifra está monopolizada por los cinco grandes grupos de organizaciones criminales ya mencionados: las tríadas chinas, la mafia italiana, las yakuzas japonesas, las mafias rusas y los “cárteles” de Colombia.

2.3 TERRORISMO.

La base sobre el cual se desarrollara el siguiente ítem será determinando las principales características del terrorismo y el llamado “Narcoterrorismo”, hasta lograr la identificación en los diferentes conflictos que en la actualidad amenazan la seguridad regional.

Así es que partiremos desde el análisis de los siguientes conceptos referentes a “Terrorismo”:

“Los desacuerdos en la definición del terrorismo aún no han podido ser superados.”⁷¹

Sin embargo, la gran mayoría de los autores coincide en identificar al terrorismo como una estrategia planificada y llevada a cabo por grupos organizados para obtener objetivos de tipo político.

*“Podemos definir el Terrorismo como una estrategia política basada en el uso de la violencia y las amenazas de violencia, por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas.”*⁷²

Como toda definición, la de Rafael Calduch Cervera precisa una serie de aspectos específicos del problema y propone una interpretación del mismo. En este sentido se destacan dos elementos: en primer lugar, el terrorismo constituye una estrategia política violenta; esto la distingue claramente de la violencia delictiva común y la sitúa en una dimensión politológica. En segundo lugar, esta estrategia se lleva a cabo para infundir terror e inseguridad en una sociedad indefensa y no beligerante, lo cual ubica al terrorismo fuera del ámbito bélico; en otras palabras, y aunque sus efectos provoquen la muerte, la destrucción y la alteración - material y psicológica - de la convivencia de una sociedad determinada, el terrorismo no es sinónimo de guerra.

⁷⁰ Pablo Emilio Escobar Gaviria (12 de enero de 1949 - 2 de diciembre de 1993) fue el mayor capo de la mafia colombiana y el criminal más grande que ha tenido Colombia.

⁷¹ Alcaide Fernández Joaquín, 2000, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid.

⁷² Calduch Cervera Rafael, 1993, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Indudablemente, el estudio de las acciones terroristas implica el análisis de una serie de importantes problemas específicos. Desde la utilización misma del término y el concepto, el abordaje del terrorismo requiere internarse en una serie de cuestiones bastante complicadas y conflictivas tales como: su legitimidad, sus connotaciones propagandísticas, sus causas y motivaciones y su impacto sobre la vida social y política de una determinada comunidad. Dado que no es posible plantear aquí todos estos problemas, nos limitaremos a hacer algunas referencias puntuales sobre tres factores fundamentales: sus objetivos, sus connotaciones simbólicas y sus connotaciones propagandísticas.

En cuanto a los objetivos, pueden sintetizarse en lo siguiente: Propagar el terror, la confusión y la inseguridad en un conjunto de individuos mucho más amplio que el de las víctimas atacadas. Realizar una demostración de fuerza que ponga de manifiesto, simultáneamente: la propia capacidad terrorista para causar daños importantes y la vulnerabilidad del adversario atacado. Provocar reacciones desmesuradas o excesivas en el agredido a fin de deslegitimar su respuesta o generar sentimientos de animada aversión hacia él, invirtiendo el juego de la agresión e induciendo a los espectadores a que se adhieran a la posición de los terroristas. Producir un impacto psicológico y emocional que fisure, debilite o desestructure las redes de contención social y ponga en tela de juicio las capacidades del agredido para responder a las acciones.

Por su parte, existe en el terrorismo una dimensión “comunicativa” que no es posible soslayar. Efectivamente, la estrategia terrorista es violencia simbólica que funciona como una estrategia indirecta sobre dos planos operativos. El plano político y el plano psicológico - mucho más complejo - que se dirige simultáneamente a los militantes y a la población amiga y enemiga. En otras palabras, se trata de una estrategia cuyos únicos éxitos reales son de orden psicológico.

“El terrorismo va dirigido contra la gente que mira, no contra las víctimas; su función es claramente comunicativa. El terrorismo es teatro”⁷³.

En este teatro, la manipulación de los medios de comunicación, es relevante. A través del tiempo, los terroristas han ganado experiencia táctica, han mejorado sus armas y han aprendido - cada vez más - a usar los medios de comunicación. Existe una amplia coincidencia entre los especialistas con respecto al análisis y al tratamiento de esta conflictiva relación entre el terrorismo y los medios de comunicación, y son muchos los temas que se involucran en su debate.⁷⁴

“Queda claro que el terrorismo es sólo comprensible desde esta dimensión psicológica, como violencia simbólica y que los actos terroristas devienen, a la luz de estos planteamientos, gestos y mensajes. Los terroristas necesitan difundir sus acciones para crear una profunda inseguridad en la población; para ello planean sus ‘actuaciones’, en el sentido más teatral del término, cuidando exquisitamente los ritmos temporales y la puesta en escena.”⁷⁵

⁷³ Del Campo Salustiano, “Terrorismo y sociedad democrática”, *En Revista Terrorismo Internacional*, 1984, p. 349

⁷⁴ Entre ellos pueden citarse a Michel Wieviorka, Grant Wardlaw y Walter Laqueur.

⁷⁵ Fernández Monzón Manuel, “Prensa, opinión pública y terrorismo”, *En Revista Terrorismo Internacional*, 1984, p. 70.

En definitiva, y para la mayoría de los autores, el acto terrorista por sí solo no es prácticamente nada; la publicidad lo es todo, y el verdadero riesgo que corren los terroristas es la indiferencia, el desinterés, la falta de publicidad y la pérdida de su imagen de luchadores por la libertad o de salvadores de una clase o una sociedad íntegra.⁷⁶ Para evitarlo, intentan generalizar la angustia y el terror, atacando objetivos de alto valor simbólico. Así pretenden demostrar, simultáneamente, su propia fuerza y la debilidad de las autoridades y del sistema.⁷⁷ Por todo lo dicho, la información de noticias sobre acciones terroristas, constituye un verdadero problema para los medios.

Como sostiene Juan Jáudenes Jordano, el terrorismo es, esencialmente, un arma psicológica y un gran generador de efectos: destruye valores comunitarios, inhibe responsabilidades ciudadanas, fomenta las valoraciones utilitarias de la violencia, encona relaciones políticas, dificulta la actividad económica, contagia respuestas de violencia y genera descreimiento del sistema de seguridad y de la efectividad del sistema jurídico.

Diferentes autores sostienen y concluyen en:

Terrorismo es el uso real o amenaza de recurrir a la violencia ilegal con fines políticos que se dirige no sólo contra víctimas individuales sino contra grupos más amplios y cuyo alcance trasciende con frecuencia los límites nacionales. El término implica una acción llevada a cabo por grupos no gubernamentales o por unidades secretas o irregulares, que operan fuera de los parámetros habituales de las guerras y a veces tienen como objetivo fomentar la revolución. El terror de Estado, ejercido por un Estado contra sus propios súbditos o comunidades conquistadas, se considera a veces como una modalidad de terrorismo. Más que la realización de fines militares, el objetivo de los terroristas es la propagación del pánico en la comunidad sobre la que se dirige la violencia. En consecuencia, la comunidad se ve coaccionada a actuar de acuerdo con los deseos de los terroristas. El terrorismo extremo busca a menudo la desestabilización de un Estado causando el mayor caos posible, para posibilitar así una transformación radical del orden existente.

Ahora bien, el terrorismo puede ser definido de manera más específica tomando en cuenta diferentes aspectos.

Definición gramatical, que siguiendo el diccionario de la lengua española, editado por la Real Academia Española, lo define así: "(del Latín terror) Dominación por el terror.// Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror".

Definición Histórica, "época durante la Revolución Francesa en que eran frecuentes las ejecuciones por motivos políticos".

Definición Jurídica, que de acuerdo al diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales de Manuel Osorio, lo define así: "actos de violencia en contra de personas, la

⁷⁶ Laqueur Walter, 1980, *Terrorismo*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, p. 305.

⁷⁷ En este sentido Walter Laqueur sostiene que, cuanto más pequeño es el grupo, más publicidad necesita y esto ha afectado directamente a la elección de sus objetivos. Buscan el apoyo de la población y en esto la propaganda es su único canal de comunicación con el público.

libertad, la propiedad, la seguridad común, la tranquilidad pública, los poderes públicos y el orden constitucional o contra la administración pública".

Definición Militar: "serie de actos de violencia, destinados a infundir terror por medio de la eliminación de personas. Crea un estado físico y espiritual que prepara a la población para su captación y conquista y que facilita su dominación. El terrorismo tiene un objetivo aparente y sin mayor sentido en sí mismo, como es la difusión del miedo, pero su finalidad real pasada es, juzgar al pueblo, a través de la aplicación de un metodología activa y esencialmente torturante".

Definición Política: "No existe una definición política concreta sobre el terrorismo, los países occidentales cuando internamente se ven afectados,(...) lo incluyen dentro de las figuras tipificantes de violaciones, como delitos contra las personas, la libertad(...)"

El terrorismo es el uso o amenaza de uso de la fuerza diseñado para provocar el cambio político.

La definición del terrorismo es "el uso calculado de la violencia o de la amenaza de la violencia de inculcar miedo; se propuso forzar o intimidar a gobiernos o a sociedades en la búsqueda de las metas que son generalmente políticas, religiosas, o ideológicas." Esta definición fue hecha a mano cuidadosamente para distinguir entre el terrorismo y otras clases de violencia. El acto del terrorismo es independiente definido de la causa que lo motiva. La gente emplea violencia del terrorista en el nombre de muchas causas. La tendencia a etiquetar como terrorismo cualquier acto violento de el cual no aprobemos es errónea. El terrorismo es una clase específica de violencia, según Brian Jenkins.⁷⁸

El terrorismo es el uso ilegítimo de fuerza para lograr un objetivo político cuando las personas inocentes son las afectadas.

El terrorismo es el asesinato sistemático, la mutilación criminal, y amenaza del inocente para crear miedo e intimidación para ganar un acto político o táctico y para ser ventajoso, normalmente para influir a un público, según Walter Laqueur.⁷⁹

El terrorismo es el uso ilegal o amenaza de violencia contra personas o propiedad. Normalmente se piensa que intimida o coerce a un gobierno, individuo o grupo, o para modificar su conducta o política. Según James M. Poland.⁸⁰

El terrorismo es uno de los problemas claves con los que históricamente los países de América Latina se han tenido que enfrentar. Las causas sociales y económicas de

⁷⁸ Brian Jenkins, ex capitán de las Fuerzas Especiales de los EE.UU., experto en terrorismo de la Corporación Rand. Es Vicepresidente de Kroll Associates, una firma consultora y de investigación internacional y es una de las autoridades líderes del mundo en antiterrorismo internacional. Desde 1972 hasta 1989 dirigió la investigación de la RAND Corporation sobre la violencia política y crímenes internacionales y también fue Presidente del Departamento de Ciencias Políticas de RAND durante cuatro años.

⁷⁹ Presidente del Consejo de Investigación del Center for Strategic and International Studies. Co-editor del Journal of Contemporary History and Wiener Library. Autor de obras como "Europe since Hitler" y "The History of Zionism".

⁸⁰ Autor de numerosas obras sobre Terrorismo. Profesor de California State University, Sacramento", EE.UU.

este fenómeno son ampliamente conocidas. A los actos terroristas debe responderse por medio de normas jurídicas que contemplen su prevención y sanción, según el FBI (antes del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2002).

El terrorismo es una forma de actuación política basada en el ejercicio de una violencia sistemática contra las personas y los bienes, destinada a lograr la adhesión de la población a su causa, no mediante el convencimiento ideológico, sino por el miedo. Según Mikel Buesa⁸¹.

En la actualidad un nuevo concepto aflora a raíz de una nueva amenaza y es el Narco – Terrorismo, el cual lo definimos como la utilización del tráfico de drogas para promover los objetivos de ciertos gobiernos y organizaciones terroristas. El “narcoterrorismo” atenta contra los derechos humanos esenciales como el derecho a la vida y a la integridad física; a la tranquilidad y a la honra; a la participación política y a la libertad de expresión y comunicación, para mencionar solamente los más vulnerados.

Los jóvenes constituyen hoy el segmento más afectado de la población por la droga, el delito y la violencia. Las organizaciones de narcotraficantes los utilizan.

La Organización de las Naciones Unidas ha tomado un rol activo en la lucha y prevención del terrorismo. Con este fin, se han puesto en marcha diferentes proyectos, convenciones y comités, y se han aprobado también varias resoluciones.

Finalmente, el terrorismo en la actualidad es mucho más devastador que en el pasado debido a los medios de comunicación. Ningún suceso recibe mejor atención, o durante más tiempo, que un ataque terrorista. Los medios de prensa de hoy en día, especialmente la televisión, multiplican el efecto del temor del terrorismo al presentar vívidamente su horror.

Hoy, el terrorismo forma parte ya de la agenda internacional y pertenece a un lado oscuro de la sociedad transnacional. Los gobiernos que defienden el Estado de derecho no deben pisar en falso ni dormirse frente a este flagelo que empaña el optimismo de la globalidad. Pero para lograr este objetivo, deben antes que todo tener claro que es una responsabilidad internacional, la de garantizar que no se quebrante más el monopolio de la violencia legítima, una de los derechos fundamentales que tiene el Estado Moderno.

2.4 NARCOTRÁFICO.

En América del Sur el narcotráfico aparece como amenaza a partir de la década del 70, cuando el centro abastecedor conocido como "el triángulo dorado" (Myanmar, Tailandia y Laos) comienza a desestabilizarse debido a las luchas por la liberación nacional. Según algunos autores, el centro de operaciones se traslada a la región

⁸¹ Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la UCM. Director del Instituto de Análisis Industrial y Financiero. Trabaja en el estudio del terrorismo. Autor de quince libros. Sus actividades académicas se centran en la docencia e investigación sobre la economía española, en particular en las áreas referentes a la economía y la política industrial y a la innovación y cambio tecnológico. Es miembro del Foro Ermua y Patrono de la Fundación para la Libertad. En 2003 le fue otorgada la Medalla de la Orden del Mérito Constitucional. Ha sido colaborador de diversos medios de comunicación y actualmente publica con regularidad en el periódico ABC, así como en la revista Papeles de Ermua, y colabora en el programa Clave de cinco de Radio Nacional de España.

andina de América del Sur, justamente, donde sobreviven costumbres culturales vinculadas a cultivos cocaleros. Emerge, entonces, la base de lo que será, con el tiempo, uno de los centros mundiales de producción del complejo coca-cocaína. Siguiendo a Castells, existe una estrecha conexión entre el narcotráfico y el espacio territorial puesto que, más allá del fenómeno económico, la vinculación proviene de las raíces culturales que amarran a esos pueblos con las tradiciones prehispánicas.

En el decenio indicado, Bolivia se convierte en el centro de producción para mercados consumidores de Estados Unidos y Europa. En Colombia se constituye el poderoso Cartel de Cali en 1970 y en 1977 el otro no menos importante Cartel de Medellín.

El flujo masivo de narcóticos hacia territorio norteamericano convierte en una cruzada la guerra contra las drogas y se incorpora a la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es la posición, que más allá de sus matices, van a sustentar las administraciones tanto republicanas como demócratas.

En orden a diseñar estrategias contra los narcóticos, en 1973 se crea la Drug Enforcement Administration (DEA), organismo dependiente del Departamento de Justicia, que se convierte en el ejecutor operativo de la lucha antidroga en el ámbito hemisférico.

En la década de los 80 se producirán tres acontecimientos de relevancia que demostrará el grado de evolución del fenómeno:

- La consolidación de los carteles del narcotráfico sudamericano con capacidad suficiente como para organizarse empresarialmente y penetrar en el mercado global.
- Incremento sustantivo de la capacidad económica y penetración en el tejido social y del poder político en alguno de los países sudamericanos.
- Intervención de Estados Unidos en la problemática a partir de una lógica predominantemente militar sobre los centros productores, desde una perspectiva unilateral.

La intervención norteamericana en el Chapare Boliviano fue un caso paradigmático, a partir del cual se comienza a perfilar la concepción geomoral que subyace en la cuestión y que va a producir desavenencias en los países sudamericanos, puestas de manifiesto en las reuniones hemisféricas.

La estructuración del estadio empresarial del narcotráfico, va a definir una división internacional del trabajo, en la que se compromete parte de territorios de distintos Estados de la región, para completar el circuito:

- productor
- tránsito
- consumo
- lavado de dinero.

Además, en esta instancia, se va abandonando la ruta exclusivamente terrestre por la aérea, para lo cual se procederá a la instalación de pistas de aterrizaje clandestinas en puntos estratégicos de territorios nacionales.

En este mismo período la demanda de marihuana decrece y aumenta el volumen de la cocaína debido a los márgenes de ganancia que esta última garantiza, en relación precio/volumen. Por otra parte entra en competencia con la propia producción de narcóticos, ya que gran parte del rubro marihuana se trasladó a territorio norteamericano⁸².

En la década de los 80 la situación, lejos de mejorar, se deteriora puesto que, por un lado, se observa un fuerte aumento del consumo y, por el otro, una multiplicación de la violencia conexas. Esto provoca un mayor impulso de la lucha antinarcóticos en las áreas productoras del Continente Sudamericano. En 1986 Ronald Reagan firma el Acta Antidrogas donde involucra a las Fuerzas Armadas en la cruzada. Se incrementa la penalización para el tráfico, distribución y consumo de drogas. Además, se establece la necesidad de erradicar las plantaciones con productos químicos en los países productores, cuestión que genera debate debido a los riesgos que tal medida genera sobre el ambiente de las zonas productoras⁸³.

Por otro lado, se establece el mecanismo de Certificación, procedimiento de evaluación anual del comportamiento de los países respecto de su involucramiento en la lucha contra las drogas. Este mecanismo fue cuestionado por los países productores en tanto se advertía el uso arbitrario y unilateral, que respondía más a cuestiones de política exterior norteamericana como una suerte de mecanismo para presionar a determinados estados en función de sus objetivos políticos.

A fines de los 80, comienza a detectarse la vinculación del narcotráfico con la guerrilla, por un lado, y con personajes políticos relevantes en las estructuras estatales, por el otro. Así miembros de los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia son sospechados de vinculaciones con el narcotráfico.

La administración Bush continua con la política de centrar la cuestión en el ámbito de la oferta y profundiza la militarización - cocainización y andinización de la guerra antinarcóticos, motivo por el cual, el mayor peso de la lucha recae en la interdicción-erradicación y, en menor medida, en la educación- rehabilitación, es decir el ámbito de la demanda.

⁸² A fines de los 60 se extendió el cultivo de marihuana en Colombia, en la zona de las sierras próximas a Santa Marta. Los historiadores sociales informan que el descubrimiento del potencial de la marihuana se produjo por el entusiasmo que demostraron por la marihuana colombiana los jóvenes estadounidenses enviados a Colombia en los años sesenta por los Cuerpos de Paz. El mercado de marihuana estadounidense comenzó a ser suministrado por Estados Unidos. El condado de Humboldt, en California del Norte, pronto sobrepasó a Colombia como productor.

⁸³ Un funcionario colombiano aseguró que las fumigaciones afectaron a 13.500 indígenas, en los últimos tiempos. La fumigación no sólo termina con la amapola sino "que enferma a la población, envenena a los animales y contamina las fuentes de agua. Un grupo de legisladores y gobernadores colombianos opuestos a la fumigación se reunió en Washington con ONG ambientalistas y defensoras de los derechos humanos, informó Eleonore Starmer, portavoz de la ONG Grupo de Trabajo para América Latina. Los políticos colombianos denuncian los riesgos sanitarios y ambientales de la fumigación, pese a que el Departamento de Estado estadounidense señala que la utilización del herbicida glifo Sato en la aspersión no daña la salud." Clarín 02-08-01.

Estados Unidos ha variado, en los 90, la concepción de su lucha contra el tráfico de drogas toda vez que reconoce la existencia de una corresponsabilidad en la problemática con los países productores y decidió enfrentar la cuestión tanto del lado de la oferta como de la demanda y desde una perspectiva multilateral. Es así como, con Colombia, Perú y Bolivia, se acordaron principios de cooperación, multilateralidad y corresponsabilidad, en la Cumbre de Cartagena. En 1991 se firmó el ATPA (Andean Trade Preference Act) en el que se fijó un libre arancel para los productos provenientes de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia durante un lapso de diez años.

Si bien las tradiciones culturales prehispánicas se constituyen en una de las razones de la radicación del complejo coca - cocaína en las regiones andinas, existe otro elemento propiciatorio de la rápida instalación de narcotráfico en Sudamérica: es el vinculado a la realidad estructural de los países de la región. Ambas cuestiones explican por qué el Cono Sur se ha visto comprometido en el proceso de multinacionalización de dicha actividad. En cuestión de pocos años la narcoactividad se constituyó en una amenaza multidimensional que afecta a las sociedades, a la política, a la economía y a la seguridad nacional de cada estado⁸⁴.

El narcotráfico, constituido en organización económica ilegal, vía el complejo coca - cocaína, posee los medios necesarios para penetrar en la sociedad y en sus economías. Se constituye en un fenómeno que puede llegar a condicionar la vida de regiones y de países enteros.

Como empresa multinacional, con características peculiares, es una actividad económica que opera desde territorios nacionales, convirtiéndose en un actor clave dentro de ellos. Funciona en el marco de una relación contradictoria: la empresa ilegal se fortalece en proporción inversa al debilitamiento del Estado nacional sometido a políticas de ajuste estructural.

Además, el narcotráfico aprovecha, en su beneficio, los progresos que utiliza la economía legal: organización, comunicación, transporte y el sofisticado circuito financiero, al servicio del comercio internacional de drogas, vinculando rápidamente al sector de la producción con el sector consumidor. Se advierte la reproducción de las relaciones del sistema legal en todas sus etapas:

- Productor- propietario.
- Trabajador- indígena- marginado.
- Profesionales de laboratorios
- Estructura Administrativa.
- Estructura Militar.

⁸⁴ El incremento del área sembrada en cultivos ilícitos en los últimos años, pasó, según la Policía Antinarcóticos, de 25.600 hectáreas de coca en 1987 a más de 120.000 de coca y amapola en el 2000, a pesar de las fumigaciones; esto muestra claramente que la dinámica de siembra es muy superior a la de erradicación. Por el contrario, la fumigación produce daños ambientales de magnitud en los ecosistemas frágiles del trópico y no ha sido eficaz para unos cultivos ilícitos que han mostrado una gran capacidad de trashumancia; lo acaban finalmente de reconocer los altos funcionarios norteamericanos.

El aparato militar está destinado a mantener el control de las áreas productoras. En Colombia y Perú, luego de un período de enfrentamientos por el dominio del territorio, el narcotráfico se ha vinculado con la guerrilla en territorios virtualmente liberados ya que, desaparecido la potencia que alimentaba su postura ideológica y su logística, resignaron la lucha por la toma de poder, buscando sobrevivir a partir del cobro de impuestos a los narcotraficantes o convirtiéndose en el suministrador de seguridad y protección para las actividades ilegales⁸⁵.

Por otra parte, la vinculación del narcotráfico con personajes políticos le permite ser parte, aunque solapadamente, en el proceso de toma de decisión estatal en un tiempo de aceleradas y profundas transformaciones. La corrupción que devino de los procesos de reestructuración estatal y privatización, en parte, es potenciada por el narcotráfico para vincular sus intereses a las estructuras del Estado.

No sería descabellado pensar que por vía de la solidaridad con la guerrilla, en el control de parte del territorio se pretendiera tomar por asalto el poder estatal⁸⁶.

Desde el punto de vista de la ocupación territorial el narcotráfico asume un rol de organizador social del territorio bajo dominio. Trata de dar respuesta a las demandas laborales, sociales y de seguridad de los sectores excluidos que no están comprendidos dentro de las políticas públicas del Estado nacional, es por ello que los narcotraficantes adquieren, para el imaginario de las poblaciones marginales, esa suerte de personificación del héroe benefactor que se le atribuyó a Pablo Escobar en Colombia.

Es obvio que la debilidad de nuestros estados potencia su vulnerabilidad frente al narcotráfico y deja a aquél en posición comprometida para enfrentar a un actor que acrecienta su poder mediante el comercio global. En suma, su naturaleza transnacional, no respeta fronteras y pone a las autoridades nacionales en una tremenda desventaja para enfrentarlo.

⁸⁵ La guerrilla deja áreas marginales y se proyecta en las zonas más ricas en recursos naturales, aumenta considerablemente su capacidad de ingresos (impuestos a narcos, secuestros, etc.). Va perdiendo el *etho* revolucionario al entrar en contacto con el narcotráfico, preserva su desdibujado proyecto político y continúa su avance hacia el poder nacional. Tokatlán: 41)

⁸⁶ "El lavado de dinero alcanza a mover alrededor de 900 mil millones de dólares anuales en los circuitos financieros internacionales. Esta cifra incluye, además de las ganancias del narcotráfico, el producto ilícito de fraudes bancarios, vaciamiento de empresas, contrabando, tráfico de órganos, transporte de vehículos robados, tráfico ilegal de armas, prostitución y fraudes contra la administración pública." La Nación, Line Narcotráfico, el enemigo común, 02-02-99.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

- La Seguridad Colectiva representa la idea por la cual la agresión de un país contra otro equivale a una agresión contra todos los países, y estos últimos tienen el deber de oponerse a la agresión. En un sistema de Seguridad Colectiva sus miembros asumen la responsabilidad de garantizar la paz y la seguridad mediante acuerdos efectuados con antelación. En este tipo de sistemas el problema de seguridad no es mas la preocupación de una nación en forma individual, sino que es una preocupación de todos.
- La Seguridad Colectiva se encuentra representada por la ONU a nivel mundial a través del Consejo de Seguridad principalmente. La misma hoy en día resulta insuficiente para afrontar los actuales conflictos y debe ser fortalecida por instrumentos regionales que se estructuren sobre la base de otras premisas, como ser la seguridad Cooperativa.
- La Seguridad Colectiva trata de disuadir a las Amenazas y se prepara para combatirlas en caso de que se concreten, actuando en forma “reactiva” o “confrontativa”.
- La naturaleza de la Seguridad Cooperativa, a diferencia de la Seguridad Colectiva, es “preventiva”, es decir que trata de evitar que las Amenazas surjan, en vez de disuadirlas o combatirlas.
- La Seguridad Cooperativa persigue la implementación de medidas consensuadas para prevenir conflictos y su posible escalada. Para ser efectivo un sistema de este tipo debe ser inclusivo respecto de todos sus miembros e implica aceptar que el único uso legítimo de la fuerza es para la protección del propio territorio y sus habitantes.
- La Seguridad Cooperativa no es opuesta a la Seguridad Colectiva, sino un complemento. Ambas coexisten y se manifiestan en distintos planos. La Seguridad Cooperativa tiene un gran campo de acción en ámbitos regionales y actúa sobre la base de la prevención.
- La Seguridad Cooperativa supone la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares. Genera un estado de seguridad, en el cual, cualquier indicio de alteración a la paz y seguridad es rápidamente identificable, permitiendo de esta manera poder actuar en forma preventiva, evitando que la Amenaza se haga realidad.
- La Ley de Defensa Nacional Argentina establece que la defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo.

- La Ley de Seguridad Interior Argentina establece que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en operaciones de Seguridad Interior solamente en acciones de carácter logístico. Esto muestra claramente que el espíritu de la legislación es evitar el uso efectivo del instrumento militar para funciones relacionadas con la Seguridad Interior.
- La Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Argentinas establece que las capacidades de la defensa tienen por objetivo la protección de los objetivos vitales de la nación por medio de la disuasión en ejercicio de la legítima defensa, aquí se observa la actitud defensiva de nuestro país. Asimismo da prioridad a los elementos doctrinarios y de adiestramiento necesarios para la integración tanto a nivel nacional como regional.
- La Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional Argentina establece la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz.
- La Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional Argentina descarta enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "Nuevas Amenazas Globales Transnacionales". Dichas Amenazas son de jurisdicción de las Fuerzas de Seguridad.
- La Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional Argentina establece que las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas solamente ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes y reconocidas por otro Estado.
- La Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas establece que en el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberá considerarse como misión subsidiaria del instrumento militar, la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, basado en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua. Se tendrá presente que esta misión subsidiaria del instrumento militar deberá considerarse como factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que se refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.
- La Estrategia de Defensa Nacional de Brasil establece como lineamiento general que en el plano regional se debe desarrollar la capacidad de repeler amenazas de cualquier naturaleza, inclusive las clásicas aunque sean poco probables.
- Desde la creación del Ministerio de Defensa, es notable la decisión de la República Federativa del Brasil de avanzar en el estudio, análisis, preparación y ejecución de

las actividades destinadas a la Seguridad y Defensa, entendiéndola como una política sectorizada integrada a otra mayor de nivel nacional.

- Los especialistas Brasileños que participaron en los debates sobre Defensa y Seguridad, consideran que una de las prioridades en el relacionamiento con las naciones está orientada hacia América del Sur y los países vecinos, y es en esa dirección la importancia que le vuelcan a la integración en la materia.
- Si bien Brasil identifica como la principal problemática para la cual las FFAA deben estar preparadas, las amenazas de origen externo, comprenden que la naturaleza del conflicto en los últimos tiempos mutó de tal manera que se vinculan más con actores de tipo no estatal, como lo son las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales. Es por ello que la integración regional mediante medidas de cooperación en materia de Defensa ayudara a mantener una zona prioritaria para Brasil, libre de amenazas tanto de tipo no estatal como estatal por la importancia estratégica que en materia de recursos ofrece.
- Brasil ha encontrado en la continuidad de las políticas y las acciones una forma de hacer efectiva las medidas en materia de Defensa y Seguridad, disponiendo de diferentes herramientas para alcanzar esa condición pretendida. Es por ello que desde la diplomacia se pretende incrementar la cooperación en la búsqueda de soluciones a las problemáticas compartidas con los estados vecinos, extendiéndola al empleo del poder duro cuando sea pertinente. Cooperación que se da por la convergencia política y de acciones y en ello avanzan para cumplir sus objetivos. Las medidas de tipo colectivo son tenidas en cuenta como una de las formas en la cual el estado puede participar, pero siempre en el marco de las Naciones Unidas.
- Brasil reconoce que las Nuevas Amenazas y la Proliferación de nuevos actores de tipo no estatal junto a los delitos transnacionales de diversa naturaleza, constituyen amenazas concretas a la Seguridad y Defensa Nacional.
- La Estrategia de Defensa Nacional Brasileña promueve el incremento de las actividades destinadas al mantenimiento de la estabilidad regional y la cooperación en las áreas de frontera del país.
- Chile hace un detallado análisis del empleo de las Medidas de Confianza Mutua, como herramientas significativas que integran tanto la política exterior como de defensa del país.
- Chile en su política de defensa manifiesta alto interés en mantener y profundizar la estabilidad política en la región y su compromiso con los principios democráticos, con la promoción de la confianza entre los países y el control de armamentos.
- Chile ha enfocado la defensa nacional tanto en las amenazas de origen externo militar estatal, como así también en las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales.
- Chile considera que el fenómeno de integración en el continente no garantiza por sí solo la ausencia de conflictos, pudiendo derivar, positivamente, hacia la cooperación o, negativamente, hacia la confrontación de los Estados.

- Chile reconoce que los conceptos clásicos de relaciones internacionales y las estrategias de seguridad que los estados adoptaban en el mundo bipolar han perdido vigencia ante las ya bien difundidas “Nuevas Amenazas”. Considera que esto ha planteado la necesidad de reformular las teorías tradicionales y diseñar nuevos conceptos teóricos para alcanzar la anhelada seguridad y paz internacional.
- Chile se propone llevar adelante una activa política de prevención de la guerra sobre la base del concepto de “Seguridad Cooperativa”. Esto no sólo implica la ausencia de conflictos, sino que pone especial acento en preocuparse tanto de los aspectos de la paz y la estabilidad como aquellos que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera de los países.
- Chile considera que la Seguridad Cooperativa busca estructurar acuerdos entre Estados sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre ellos. Consecuentemente la estrategia de Seguridad Cooperativa cambia de la preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan.
- Chile reconoce como tareas para las cuales las FF.AA. deben estar preparadas, tanto el accionar contra las amenazas convencionales de origen externo, como así también contra las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales, que atacan contra la seguridad y la paz de los estados.
- Las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales si bien no afectan directamente a la integridad territorial de los Estados, las mismas constituyen fuentes de riesgo para las sociedades, las personas, las identidades nacionales, los valores democráticos, las instituciones políticas, las economías nacionales, las instituciones financieras y los procesos de integración regional, convirtiéndose en verdaderos problemas que afectan el normal desarrollo de un Estado.
- Las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales son perpetradas por un enemigo que no es perfectamente identificable, que es impredecible, que esta en todas partes y que ataca de cualquier dirección y en cualquier momento, valiéndose de cualquier método para conseguir sus objetivos, sin importarle los efectos que pueda producir en las sociedades.
- Los tiempos que corren exigen la necesidad de establecer intereses compartidos, de identificar y comprender las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales y formular una visión coordinada en materia de Seguridad y Defensa.
- La inestabilidad social, económica y política que se vislumbra en los países de la región, convierten a la misma en un ambiente propicio para el accionar de las Nuevas Amenazas a través de flagelos como el Terrorismo, el Crimen Organizado, el Narcotráfico y los Flujos Migratorios Masivos principalmente.
- En la actualidad los Estados reciben un reclamo de las sociedades por impulsar que los gobiernos bajo un estado de derecho, terminen con el flagelo de algunas de estas Nuevas Amenazas, como por ejemplo, el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico.

- Las crisis y los desafíos actuales que enfrentan los países de la región, los obligan a pensar nuevas formas de concertación que les permitan hacer realmente efectiva su integración. Se hace necesario la complementación entre seguridad estratégica e integración. En el terreno estratégico los conceptos de la Seguridad Cooperativa son una alternativa que se corresponde con los procesos de integración.
- La Misión de las Fuerzas Armadas es la defensa del territorio y de sus habitantes. Su función es disuadir a virtuales agresores externos, manteniendo la libertad de acción de las autoridades y de los ciudadanos.

CONCLUSION FINAL

Considerando la hipótesis del presente trabajo:

“El sistema de Seguridad Cooperativa es el sistema de seguridad más adecuado en la actualidad para adoptar como Sistema de Defensa en el Marco Regional (Argentina, Brasil y Chile) para hacer frente a las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales como los Flujos Migratorios Masivos, el Terrorismo, el Narcotráfico y el Crimen Organizado”

y teniendo en cuenta las conclusiones a las que hemos podido arribar, estamos en condiciones de afirmar lo siguiente:

- El sistema de Seguridad Cooperativa es el sistema de seguridad más adecuado en la actualidad para adoptar como Sistema de Defensa en el Marco Regional, por que la naturaleza de la misma, a diferencia de la Seguridad Colectiva, es “preventiva”, es decir que trata de evitar que las Amenazas surjan, en vez de disuadirlas o combatirlas.
- La legislación vigente en cada uno de los países considerados reconoce la existencia de las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales que afectan los intereses vitales de las naciones.
- Los Países mencionados reconocen la necesidad de crear un sistema de Seguridad Cooperativa a nivel Regional.
- La Republica Federativa del Brasil y la Republica de Chile admiten la necesidad de utilizar a las Fuerzas Armadas para hacer frente a las Nuevas Amenazas Globales Transnacionales, mientras que la Republica Argentina descarta el uso de las Fuerzas Armadas para combatir este flagelo que atenta contra los intereses vitales de las Naciones, estableciendo tácitamente que dichas Amenazas deben ser combatidas exclusivamente por las FFSS.
- Por todo ello creemos que es importante que ante estas Nuevas Amenazas Globales Transnacionales, las Fuerzas Armadas tengan una política clara que les permita acudir al llamado de la patria en defensa de sus intereses vitales ya que dichas Amenazas normalmente son de carácter externo y ponen, de esta manera en peligro, los intereses vitales de la Nación.

BIBLIOGRAFIA

1. LIBROS – TRABAJOS DE INVESTIGACION:

- Adenauer Konrad, 1994, *Seguridad Cooperativa y Procesos de Integración*, Buenos Aires, Editorial CESPAL.
- Alcaide Fernández Joaquín, 2000, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid.
- Bartolomé Mariano, 1999, *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la guerra fría)*, Buenos Aires: Editorial Colección Estrategia, Instituto de Publicaciones Navales.
- Bartolomé Mariano, 2004, *Política Internacional Contemporánea*, Buenos Aires: Unidad Nro 5, Escuela Superior de Guerra.
- Calduch Cervera Rafael, 1993, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Cervini Claudio (Capitán EA); Protti José María (Capitán EA) y Visceglie Gustavo A. (Capitán EA), 2004, *Interoperabilidad con el Ejército de Brasil. La herramienta para una efectiva integración militar, alcance y posibilidades*, Buenos Aires, Trabajo de Investigación: Escuela Superior de Guerra, Ejército Argentino.
- De La Torre Enrique, 1995, *Seguridad Cooperativa y Prevención de Conflictos*, Buenos Aires: Documento de Trabajo, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Flores Mario Cesar, 2004, *Una estrategia Militar para Brasil, Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad*, Vol I, Brasil.
- Fontana Andrés, 1996, *Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano*, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Fontana Andrés, 1996, *Contribuciones Subregionales a la Seguridad Global: El Cono Sur de América*, Buenos Aires: Seminario Internacional, Perspectivas Regionales sobre Seguridad Global, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Fontana Andrés, 1997, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional*, Buenos Aires: Documento de Trabajo Nro 24, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Gamba Virginia, 1985, *Perspectivas Norte-Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor -cambio- en la determinación de los postulados de Defensa, Estrategia: Intervención y Crisis*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Laquear Walter, 1980, *Terrorismo*, Madrid, Editorial Espasa Calpe.
- Lopez Ernesto y Sain Marcelo, 2004, *Nuevas Amenazas: dimensiones y perspectivas, dilemas y perspectivas para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pinheiro Guimarães Samuel, 2004, *Una Estrategia Militar para Brasil, Pensamiento Brasileiro sobre Defensa y Seguridad*, Vol I, Brasil.
- Proença Júnior Domício (Profesor), 2004, *Informe de la primera jornada de debates*, Brasil.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2007, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, 1ª Edición*, Buenos Aires.
- Romero Agustín (compilador), 2002, *Las Nuevas Amenazas a la Seguridad*, Buenos Aires, Editorial Lumiere.
- Rut Diamint, 2002, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Nuevohacer – GEL.

- Stepan Alfred, 1988, *Rethinking Military in Politics, Brasil and the Southern Cone*, Princeton, University Press
- Van Creveld Martín, 2007, *La transformación de la Guerra*, Buenos Aires, Editorial Plantíe.

2. LEYES – DECRETOS:

- Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional, 1988.
- Ley N° 24.059, Ley de Seguridad Interior, 1991.
- Decreto N° 1273/1992, Reglamentación de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- Ley N° 24.948, Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.
- Decreto N° 727/2006, Reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.
- Decreto N° 1691/2006, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
- Decreto N° 1729/2007, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
- Resolución MINIDEF N° 207/2009, Aprobación Objetivos de Capacidades para el Corto Plazo.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002.
- Política de Defensa Nacional de Brasil, 2005.
- Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, 2008.

3. REVISTAS:

- Bartolomé Mariano, “Política Internacional Contemporánea”, Unidad Nro 5, *En Revista Escuela Superior de Guerra*, 2004.
- Buzan Barry, “New patterns of Global Security in the Twenty First Century”, *En Revista Fuerzas Armadas y Seguridad, Vol 67, Nro 3*, 1991.
- Del Campo Salustiano, “Terrorismo y sociedad democrática”, *En Revista Terrorismo Internacional*, 1984.
- Fernández Monzón Manuel, “Prensa, opinión pública y terrorismo”, *En Revista Terrorismo Internacional*, 1984.
- Muller Marie, "Pugwash Symposium On Human Security In The Southern African Context", *En Revista Pugwash Meeting No. 236*, 1998.
- Stares Paul, “Seguridad Cooperativa”. *En Revista Militar Nro. 732, Circulo Militar*, 1995.
- Sullivan Brian, "International Organized Crime: A Growing National Security Threat", *En Revista National Defense University, Institute of National Security Studies, Strategic Forum No. 74*, 1996.
- US Naval War College, “Global policy studies”, *En Revista Development Policy Studies 3:1*, 1997.

4. INTERNET:

- <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap6.htm>.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_Concepto.html.
- <http://www.lukor.com/not-por.html>.
- http://www.enfoque-estrategico.com/reportajes/reunion_cds.html.
- http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.html.
- <http://www.minrel.cl/pages/politica/digen/00.01.html>.

- <http://www.aresworlddefense.com>
- <http://www.resdal.org>
- <http://www.cinu.org.mx/onu>
- <http://www.gobiernodechile.cl>
- <http://www.dintel-gid.com.ar>