

Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado

South American Armed Forces and prospects for
cooperation in combating terrorism and organized crime



Mariano César Bartolomé¹

■ Resumen

El actual contexto sudamericano de seguridad y defensa se caracteriza por su dinamismo y por su alto grado de complejidad. Las tradicionales misiones principales de las Fuerzas Armadas, asociadas a la defensa de agresiones exógenas protagonizadas por otros Estados siguen vigentes. Pero al mismo tiempo, en la agenda hemisférica ocupan un lugar cada vez más destacado amenazas a la seguridad de los Estados y sus ciudadanos, protagonizadas por actores no estatales que operan con una dinámica transnacional y ejercen la violencia de acuerdo con criterios asimétricos. Dentro de este contexto, este trabajo centrará la atención en las diez naciones latinas de América del Sur y señalará si en los últimos años se han utilizado sus Fuerzas Armadas, y de qué manera, frente a dos amenazas transnacionales específicas: el terrorismo y el crimen organizado. Los objetivos perseguidos serán poner de manifiesto la heterogeneidad de nuestro subcontinente en materia de empleo del instrumento militar frente a estas amenazas y evaluar si existen perspectivas de cooperación militar en estos temas, así como si esa colaboración se puede encauzar de manera efectiva mediante instituciones multilaterales de alcance regional.

¹ Profesor, del Doctorado en Ciencias Sociales, U. de Buenos Aires y del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador <marianobartolome@yahoo.com.ar>. Recibido el 9 de junio de 2009; aceptado el 11 de agosto de 2009.

PALABRAS CLAVE: seguridad hemisférica, terrorismo, crimen organizado, Fuerzas Armadas, poder militar, poder militar.

■ **Abstract**

The current South American scenario in defense and security matters is characterized by its dynamic nature and its degree of complexity. At present, the Armed Forces continue to fulfill their main traditional roles associated with defense against external aggressions originating in other states. At the same time, threats to the security of the state and its citizens from non-state actors who operate within a transnational dynamics and use of violence according to asymmetric criteria are at the top of the hemispheric agenda.

The article focuses on the ten Latin nations in South America and defines whether over the last few years Armed Forces have been used –and in what manner– against two specific transnational threats, i.e., terrorism and organized crime. Objectives pursued will be to highlight the heterogeneity of our continent when it comes to the use of the military against these threats, as well as to evaluate whether there are prospects for effectively channeling military cooperation in this area through regional multilateral institutions.

KEY WORDS: hemispheric security, terrorism, organized crime, Armed Forces, military power.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el problema básico de las diferentes concepciones en materia de defensa que existen en América del Sur y la influencia que esta diversidad tiene en las iniciativas multilaterales de cooperación en esta materia. En este punto, el espacio geográfico sudamericano no parece ser diferente al resto del hemisferio, como se observó hace pocos meses en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en la localidad canadiense de Banff.

De manera similar a lo que sucede en el resto del hemisferio, en América del Sur la cuestión de la defensa se inserta en un contexto más amplio, el de la seguridad, que se vincula con una «condición» a cuyo logro contribuye, estableciéndose así la íntima interacción entre ambos conceptos. Así, la defensa constituye una acción derivada de la seguridad y en términos generales siempre tiene como mecanismo protagonista (aunque no excluyente) a las Fuerzas Armadas, pudiendo entenderse entonces como la organización del poder armado y no armado del Estado para su utilización en caso de amenaza, potencial o real². En esta línea argumental, podría sostenerse en forma casi axiomática que, en materia de defensa, difícilmente puede observarse similitud

de concepciones entre dos o más partes, si ellas exhiben diversidad de concepciones en materia de seguridad.

Precisamente las Américas en su conjunto tienen un alto grado de diversidad en lo que se refiere a sus nociones de seguridad, como se constató en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica celebrada a fines del mes de octubre de 2003 en México, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este estado de cosas, y las escasas perspectivas de superarlo que sugiere a mediano plazo, ha estimulado el análisis de niveles de agregación geográficamente más reducidos, como una opción para avanzar en la construcción de arquitecturas de seguridad eficientes. La lógica que subyace este enfoque, que opta por un abordaje inductivo («bottom-up») antes que deductivo («top-down») es que las percepciones de amenaza tienden a ser similares entre Estados que comparten una misma ubicación geográfica, así como atributos históricos y culturales.

Sin embargo, en América del Sur, entendida como espacio geográfico de categoría regional, persisten profundas diferencias entre los Estados que lo componen, en lo que hace a las percepciones de amenaza a su seguridad. Estas divergencias, a su vez, se plasman en distintas concepciones de la defensa y del empleo de las Fuerzas Armadas, lo que produce un doble efecto: por un lado, consolida un cuadro de profunda heterogeneidad en lo referente a la forma y límites de empleo del mecanismo militar; por el otro, sugiere importan-

² Villalba Fernández, Aníbal: «Terrorismo, paradigmas, puzzles y servicios de inteligencia», *Ejército* N° 767, marzo 2005, pp. 62-71.

tes limitaciones para el logro de altos niveles de eficacia por el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la única arquitectura de seguridad vigente en el subcontinente.

Con este marco, en nuestro trabajo nos hemos fijado dos objetivos principales. El primero de ellos consistió en describir la heterogeneidad vigente en la porción latina de nuestro subcontinente en materia de empleo del mecanismo militar, específicamente respecto de dos amenazas transnacionales que ocupan un lugar importante en la agenda de seguridad internacional, a saber, el terrorismo y el crimen organizado, considerados así como *leading cases*. El segundo objetivo, en tanto, fue evaluar si existen perspectivas de cooperación militar en estos temas, y si esa cooperación puede encauzarse de manera efectiva a través de instituciones multilaterales de alcance regional, en clara alusión al CDS. La referencia a la «porción latina», por su parte, se fundamenta en la importancia que revisten los atributos históricos y culturales comunes a la hora de articular iniciativas multilaterales de seguridad, tal como se mencionó antes y acota nuestro universo de análisis a una decena de casos, excluyendo a Guyana y Suriname.

Debemos aclarar que, a falta de una definición consensuada internacionalmente, entendemos el fenómeno terrorista como la *«violencia premeditada, que responde a motivaciones políticas, perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales*

*o agentes clandestinos, normalmente con la intención de ejercer influencia sobre una audiencia»*³. Así entendido, el terrorismo pasa a constituir una forma de violencia política, o sea *«aquella que proviene de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente, o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población»*⁴. En cuanto al crimen organizado, nos remitimos a la definición acuñada por las Naciones Unidas a comienzos del presente siglo: *«un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material»*⁵.

Para alcanzar los objetivos fijados, estructuramos nuestro trabajo en tres partes claramente diferenciadas: la presente Introducción, un Desarrollo y

³ Pillar, Paul: (2004) «The dimensions of Terrorism and Counterterrorism», en Howard Russell y Reid Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment*, Guilford (CT), McGraw Hill/Dushkin, pp. 24-46.

⁴ Carrion, Fernando: (2002) «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana», en Fernando Carrión (ed.): *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, Flacso Ecuador-OPS/OMS, pp.13-58.

⁵ Naciones Unidas: (2000) *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, A/Res/55/235, art. 2.

finalmente Conclusiones y Recomendaciones. En la sección sobre el Desarrollo describimos cuales son los marcos normativos y doctrinarios vigentes en los países sudamericanos seleccionados en lo que se refiere al involucramiento del mecanismo militar en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo y presentamos ejemplos concretos de la actualidad. A continuación, nos referimos al CDS, describiendo los contextos histórico y político que signaron su aparición, y sus actuales orientaciones. Finalmente, en las Conclusiones establecimos, a partir de un análisis comparativo de los marcos normativo y doctrinario vigentes en cada uno de los países estudiados, si existen perspectivas para la cooperación militar en materia de lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, y cuál es el rol que puede desempeñar en esta materia el mencionado Consejo.

2. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO. MARCOS NORMATIVOS Y DOCTRINARIOS. ANÁLISIS DE CASOS

Argentina

Tal vez en ningún otro país de América del Sur se registre una división tan tajante entre defensa y seguridad, entre el campo de acción correspondiente a las Fuerzas Armadas y el que ocupan las instituciones de seguridad y poli-

ciales como se observa en Argentina. En este caso, el marco legal vigente se compone esencialmente de dos leyes fundamentales: la Ley de Defensa Nacional N° 23554 de 1988, reglamentada por el Decreto N° 727 dictado más de tres lustros después de ella y la Ley de Seguridad Interior N° 24059 de 1992.

La Ley de Defensa Nacional define a la Defensa Nacional como «*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*». A lo largo de su articulado, excluye a las Fuerzas Armadas de los avatares políticos internos y de las cuestiones de seguridad interior, y las margina explícitamente de las tareas de reunión y procesamiento de información vinculada a esa esfera interna.

La Ley de Seguridad Interior profundiza la exclusión militar de los avatares de la seguridad interna, asignando este ámbito a las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval), a la Policía Federal y a las policías provinciales. Planteado de este modo, todo eventual empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior adquiere carácter excepcional y solo puede ocurrir, en lo que se refiere a elementos de combate, tras una previa y comprobada incapacidad de las Fuerzas de Seguridad de mantener la seguridad interior de la Nación. El empleo del instrumento militar estaría limitado geográficamente a la zona en

que produzca el «desborde», mientras se restablece el control de la situación, y requeriría previamente la declaración del Estado de Sitio por el Congreso.

Finalmente, el Decreto N° 727/06 emitido por el Poder Ejecutivo –sin acordar sus contenidos con otras fuerzas políticas– reitera la trillada cuestión de la separación de las áreas de defensa y seguridad, confinando a las Fuerzas Armadas a la primera y excluyéndolas de la segunda. En este punto, indicar que la idea de «*agresión de origen externo*» que menciona la Ley 23544 debe entenderse como una agresión perpetrada por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro Estado. De esta manera, por ejemplo, se elimina la posibilidad de tratar como cuestión de interés para la defensa un eventual accionar terrorista en el territorio nacional, aun cuando la organización responsable sea foránea y esté debidamente acreditada la existencia de un Estado que lo patrocina⁶.

En definitiva, a partir del marco normativo vigente desde hace más dos décadas el instrumento militar de la República Argentina se encuentra excluido de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, que caen en la esfera de responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad y policiales. Este

esquema ha sido calificado por algunos especialistas de excesivamente rígido, a la luz de las nuevas formas de amenazas que muestra el escenario de la seguridad internacional⁷.

Bolivia

En Bolivia, las Fuerzas Armadas pueden verse involucradas en el combate contra el terrorismo y el crimen organizado y ser empleadas por el poder político a tal efecto. El sustento legal de esta habilitación se observa claramente en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación, que en su art. 3 establece que el Estado, mediante las instituciones militares, organizará la seguridad y la defensa nacionales, como un sistema integrado con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendente a vulnerarlas. En su art. 6, esa misma ley establece un largo listado de atribuciones y responsabilidades para las Fuerzas Armadas y el art.8 indica que el Presidente de la República puede disponer de ellas para, en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes⁸.

⁶ La selección del ejemplo no es casual. El atentado contra la embajada de Israel en Buenos Aires constituyó técnicamente una agresión de origen externo, pero no se considera como cuestión de defensa pues no fue perpetrado por un Estado mediante sus Fuerzas Armadas, aunque la visión oficial argentina identifica a Irán como patrocinante.

⁷ Ver, por ejemplo, Jaunarena, Horacio. «El ruido y las nueces», *La Nación*, 18 de junio de 2006.

⁸ República de Bolivia, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación N°. 1405 «*Comandantes de la Independencia de Bolivia*», 30 de diciembre de 1992. Disponible en <http://www.mindef.gov.bo/in->

Recurrentemente se puede constatar en Bolivia la intervención militar en la lucha contra el crimen organizado. Uno de los aspectos en que se constata esa participación, desde hace más de dos décadas⁹, se relaciona con el tráfico ilegal de drogas. Aunque esa tarea es responsabilidad primaria de las fuerzas policiales¹⁰, en casos puntuales los militares bolivianos son convocados por el gobierno para participar en la lucha contra el narcotráfico, sea integrando unidades conjuntas con la policía, o actuando por sí mismos en forma autónoma.

Otra manifestación de la criminalidad frente a la cual el Poder Ejecutivo suele emplear a las Fuerzas Armadas es el contrabando en gran escala. Desde hace dos años se ha intensificado el involucramiento castrense en estas actividades, operando conjuntamente con autoridades aduaneras y efectivos policiales, primero para impedir el contrabando de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y otros combustibles hacia el exterior, y luego para evitar el ingreso de mercaderías ilícitas procedentes de Perú y Chile. Al respecto, un acontecimiento de relevancia tuvo lugar hacia fines del

año pasado, cuando el gobierno anunció la creación de un Comando Militar Amazónico (CMA) en el septentrional departamento de Pando, para luchar contra el crimen organizado en sus diferentes manifestaciones: migraciones ilegales y tráficos ilícitos de estupefacientes, madera, químicos y armas¹¹.

En materia de terrorismo, en tanto, hasta hace poco en el país altiplánico no se registraban episodios de este tipo. Sin embargo, a mediados de abril de 2009, el gobierno de Evo Morales neutralizó una incipiente célula terrorista, decidida a desestabilizarlo. Los rumores que circularon en ese momento agregaban que esa célula era responsable del atentado perpetrado días antes contra el domicilio particular de la máxima autoridad eclesiástica del país, el cardenal Julio Terrazas; al mismo tiempo, aseguraban que los sediciosos pretendían asesinar al propio Morales y al vicepresidente Álvaro García Linera, para acelerar la secesión de Santa Cruz de la Sierra y su constitución en Estado independiente.

Una decisión trascendente adoptada por el Poder Ejecutivo boliviano en relación con la cuestión terrorista consistió en desplazar más de un millar de efectivos militares adicionales a Santa Cruz para reforzar la seguridad, sobre todo en la frontera con Brasil. La justificación de tal medida fue proporcionada por el ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana: «*no podemos*

dex.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=90.

⁹ De acuerdo con diferentes fuentes, los primeros antecedentes del involucramiento del Ejército boliviano en la guerra contra las drogas datan del año 1984, cuando se movilizaron unos quinientos efectivos de esa institución con ese objetivo.

¹⁰ Específicamente la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR).

¹¹ «Un Comando Militar Amazónico sentará soberanía y combatirá el delito en Pando», *Agencia Boliviana de Información*, 6 de octubre de 2008.

ocultar, no podemos negar la presencia de terroristas, como una amenaza potencial a la seguridad del Estado boliviano en esta región; por lo tanto, esta presencia justifica y ratifica nuestra necesidad de preservar la seguridad en la región»¹².

Brasil

En julio del año 2005, durante la presidencia de Luíz Inácio «Lula» Da Silva, se aprobó finalmente el Decreto N° 5484 sobre la *Política de Defensa Nacional*, documento rector que cristaliza los avances logrados en la materia a lo largo de una década. En su texto se establece el alcance de los conceptos Defensa Nacional y Seguridad. El primero de ellos se relaciona con el conjunto de medidas y acciones estatales, con énfasis en la expresión militar, para defender el territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. El segundo, en tanto, alude a una condición que permite al país preservar la soberanía y la integridad territorial; atender a sus intereses nacionales libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.

Tanto la Política de Defensa Nacional, como su documento conexo Estrategia Nacional de Defensa emitido tres años después, establecen al Amazonas y al Atlántico Sur como espacios geográficos de valor estratégico para Brasil, jerarquización que se traduce en un nuevo despliegue espacial de las unidades militares y la adquisición de equipamiento. Empero, al mismo tiempo el documento oficial reconoce el creciente peso de amenazas protagonizadas por actores no estatales que operan de acuerdo con una lógica transnacional, entre ellas el crimen organizado y el terrorismo, abogándose en este último caso por la capacidad para ejecutar acciones de tipo preventivo¹³.

En Brasil, desde hace décadas no se comprueba la presencia de organizaciones que practiquen el terrorismo u otra forma de violencia política, aunque lo contrario debe decirse del crimen organizado. Sin embargo, la referida reorientación de la defensa hacia amenazas externas ha redundado en una disminución de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra ese flagelo, que siempre se registró en los barrios marginales de las grandes urbes, sobre todo Río de Janeiro y San Pablo¹⁴.

¹² GERIUP: «La evolución de la cuestión terrorista en Bolivia», *Informes del GERIUP*, 29 de abril de 2009.

¹³ República Federativa de Brasil: *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, Ministerio de Defensa, Brasilia 2008. Disponible en http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4511-001_g.pdf.

¹⁴ Frente al crecimiento cuantitativo y la complejización cualitativa de las organizaciones criminales en los barrios marginales de las grandes urbes, sobre todo Río de Janeiro y San Pablo, la primera gran

Esa mengua se relaciona con la creación en 2004 de la Fuerza Nacional de Seguridad (FNS), unidad de elite de miles de miembros constituida por policías militares y bomberos de toda la nación y entrenada para actuar en situaciones de violencia urbana extrema, incluyendo la toma de rehenes. La Fuerza cobró notoriedad a principios del año 2007, cuando el gobierno federal la envió a Río de Janeiro –a pedido del gobernador– para aplacar un estallido de violencia urbana que había rebasado los organismos estatales. En esa oportunidad, el presidente Lula justificó el despliegue calificando a los acontecimientos de Río como actos de terrorismo y de desacato al Estado brasileño¹⁵.

En la medida en que la FNS aumenta sus actividades y optimiza su performance, los militares abandonan cada vez menos sus cuarteles para luchar contra la criminalidad urbana, aunque en algunas circunstancias especiales continúa haciéndolo. Así se comprobó hacia fines del año pasado, cuando participaron en operaciones conjuntas con la policía de Río de Janeiro en la *favela* Alemão y asumieron tareas de patrullaje en casi una treintena de esas barriadas marginales, movilizando más de diez mil efectivos. En ambas oportunidades, la explicación para los

despliegues castrenses radicó en las capacidades de los criminales: en el primer caso, de acuerdo con las autoridades cariocas, los criminales de Alemão habían evolucionado hasta aplicar tácticas de guerrillas y emplear francotiradores, un *expertise* transferido por militares de unidades de elite que abandonaron las Fuerzas Armadas y fueron contratados posteriormente por las bandas criminales¹⁶; en el segundo, los criminales empañaban la transparencia de las elecciones municipales, sea exigiendo a los votantes que elijan a sus candidatos, acosando e intimidando a candidatos opositores, o cobrando «peaje» a los militantes políticos interesados en hacer proselitismo en el lugar¹⁷.

Las Fuerzas Armadas de Brasil también se involucran en la represión del contrabando, otra forma de manifestación del crimen organizado, actuando coordinadamente con otras instituciones federales. En este punto se destacan los ejercicios militares «Frontera del Sur» efectuados en mayo

participación militar para enfrentar este flagelo tuvo lugar a fines de 1994 en la ciudad carioca y se denominó precisamente «Operación Río».

¹⁵ GERIUP: «Río de Janeiro, una ciudad militarizada?», *Informes del GERIUP*, 24 de enero de 2007

¹⁶ Bartolomé, Mariano: *Singularidades de las FFAA sudamericanas, explicaciones y repercusiones*, ponencia presentada y expuesta en el Congreso Mundial «Armed Forces and Society: New challenges and new environments», International Political Science Association (IPSA), Research Committee 24 «Armed Forces and Society», Santiago de Chile, 25 de junio de 2008.

¹⁷ Una característica de importancia de los patrullajes militares, que se llevaron a cabo con unidades con cerca de 500 efectivos cada una y se prolongaron cerca de tres días en cada *favela*, es que en todo momento estuvieron bajo la supervisión de un juez del Tribunal Regional Electoral (TRE).

y octubre de 2008 y que consistieron en el despliegue de más de 10 mil efectivos militares a lo largo de sus fronteras con los países del Mercosur, aunque con un claro énfasis en la zona conocida como Triple Frontera. Durante su desarrollo, se realizaron tareas de interdicción del contrabando y el tráfico de armas y drogas; y de detección y destrucción de embarcaderos clandestinos ubicados en el embalse de Itaipú¹⁸.

Chile

De acuerdo con lo que indica su Libro Blanco, cuya versión más actualizada data del año 2002, la Defensa Nacional se puede definir como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que la Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. En este contexto, las Fuerzas Armadas constituyen el instrumento esencial de la Defensa, y sus medios se orientan y organizan en función de su uso en la paz o la guerra; en este segundo caso mediante acciones bélicas para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de los objetivos nacionales.

¹⁸ Bartolomé, Mariano: *Singularidades... op. cit.*

Orientadas las Fuerzas Armadas a las agresiones exógenas, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado constituye responsabilidad primaria de las instituciones encargadas del orden y seguridad internos, Carabineros y Policía de Investigaciones. Aunque ambos organismos dependen funcionalmente del Ministerio de Defensa Nacional, quien ejerce su control operativo es la cartera del Interior¹⁹. No obstante, la Armada chilena se ha visto involucrada en acciones conjunta con la PDI de combate al contrabando y el tráfico de drogas procedente del mar. Al menos en dos oportunidades durante el último año se frustró el ingreso al país de importantes cantidades de estupefacientes en la jurisdicción de la IV Zona Naval²⁰.

Colombia

En Colombia, el marco normativo que rige las cuestiones de defensa está constituido por la Política de Defensa y Seguridad Democrática implementada en el año 2003, que fue concebida como política de Estado a largo plazo,

¹⁹ República de Chile: *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile 2002, Parte III: Política de Defensa Nacional, pp. 76 y ss. Disponible en <http://www.defensa.cl/libro-defensa/index.php>.

²⁰ «Armada y PDI decomisan 55 kg de droga en la frontera marítima de Arica», *El Mercurio*, 9 de octubre de 2008; «Autoridad marítima de Arica decomisa 51 kg de droga», *Noticias Navales* 19 de diciembre de 2008.

para ser desarrollada por todas las ramas del gobierno. Su objetivo general fue reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio colombiano mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, es decir: el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, el imperio de la ley y la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

En cuanto a la Seguridad Democrática, la política se fijó como primera meta, considerada vital para el fortalecimiento del Estado de Derecho, la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio nacional. Para ello se emplea en forma intensiva la fuerza pública, constituida por las Fuerzas Militares (Fuerzas Armadas) y la Policía Nacional para enfrentar una serie de amenazas interconectadas y de carácter transnacional: el terrorismo; el negocio de las drogas ilícitas; las finanzas ilícitas (el secuestro, la extorsión, el contrabando o el robo de hidrocarburos); el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro y la extorsión²¹. Dicho esto de otra manera, el terrorismo y diferentes manifestaciones del crimen organizado, fenómenos considerados por la Casa de Nariño como profundamente vinculados entre sí, tal cual lo establece la

Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²².

A partir de este andamiaje normativo, las Fuerzas Armadas han concentrado sus actividades en la lucha contra el terrorismo protagonizado por diferentes organizaciones ilegales, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en grado algo menor el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esas acciones fueron particularmente efectivas en 2008, siendo los hechos más destacados al respecto la captura de Raúl Reyes, la muerte de Iván Ríos, la desertión de Nelly Ávila Moreno («Karina») y la impresionante Operación Jaque, que culminó en la liberación de una quincena de rehenes, entre ellos Ingrid Betancourt.

Aunque la lucha contra el negocio de las drogas ilícitas ha recaído en la Policía Nacional, en especial a través de su Dirección Antinarcoóticos, las Fuerzas Armadas también se han visto involucradas en esa lucha, sea en forma autónoma o en operaciones conjuntas con la efectivos policiales, lo que se explica el fuerte sesgo criminal que han

²¹ República de Colombia: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional 2003. Disponible en http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf.

²² [El Consejo de Seguridad] *observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional.*

adquirido las actividades de las FARC. Ampliando esta idea, dijo el salvadoreño Joaquín Villalobos: «Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a primer ejército irregular del narcotráfico»²³.

Ese involucramiento militar se manifiesta sobre todo en la existencia de una Brigada Antinarcóticos del Ejército, con asiento en Tres Esquinas, compuesta por tres batallones asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, en cuya organización y entrenamiento los Estados Unidos cumplieron un destacado papel.

Ecuador

De acuerdo con lo establecido por el ordenamiento legal vigente y los documentos que de él emanan, la defensa responde a los objetivos de la seguridad nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la protección de la población, las fronteras y los recursos naturales contra cualquier tipo de agresión, mediante acciones coordinadas. En este marco, mientras que la seguridad y el orden públicos corren por cuenta de la institución policial, las Fuerzas

Armadas tienen como misión el empleo legítimo de la fuerza para la defensa²⁴.

En este marco, según lo establece la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la misión fundamental de las Fuerzas Armadas ecuatorianas es conservar la soberanía nacional; defender la integridad, la unidad y la independencia del Estado; y garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del Estado social de Derecho. Accesoriamente, pueden intervenir en otros aspectos relacionados con la seguridad nacional²⁵.

De acuerdo con lo señalado, la amplitud de las tareas que pueden desarrollar las Fuerzas Armadas ecuatorianas ha permitido su uso intensivo para hacer frente al contrabando, clara expresión de la criminalidad. Este uso parece haberse acentuado de manera sostenida desde inicios del año 2007, cuando el Presidente de la República anunció el completo involucramiento militar en el tema, su accionar coordinado con la agencia aduanera del gobierno y el inicio de programas de reequipamiento a ese efecto para neutralizar la comercialización ilegal de combustible, que rondaba por los 500 millones de dólares por año²⁶.

²³ República de Ecuador: *Libro Blanco de la Política de Defensa Nacional del Ecuador*. Edición actualizada, 2006, Capítulo IV. Disponible en <http://www.midena.gov.ec/content/section/10/135/lang.es>.

²⁴ República de Ecuador: Ley Orgánica de la Defensa Nacional N° 74, 19 de enero de 2007, art. 2.

²⁵ «Declaran guerra al contrabando», *El Diario* 11 de marzo de 2007.

²⁶ Sobre las acusaciones de presencia de las FARC en el norte de Ecuador, ver por ejemplo «Las FARC hallan refugio en Ecuador», *El País* (Madrid) 12 de marzo de 2008. Más cerca en el tiempo, ver por ejemplo «Ecuador es un santuario de las FARC,

Sin embargo, lo más destacable de las instituciones militares ecuatorianas al respecto se relaciona con sus esfuerzos en el norte del país por luchar contra organizaciones de procedencia colombiana que practican la violencia política, más concretamente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que el gobierno en Quito se limita a calificar de «grupo irregular», pues considera que esa es la forma de cumplir con el principio de no intervención en los asuntos internos del vecino del norte. Pese a que el gobierno colombiano de Álvaro Uribe ha acusado a su homólogo ecuatoriano de tolerar la presencia de las FARC en su suelo²⁷, las Fuerzas Armadas de Ecuador tienen la misión de hacer cumplir la prohibición de operar en territorio nacional de cualquier grupo irregular nacional o foráneo, sea o no colombiano.

Paraguay

En Paraguay, la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, promulgada hace poco más de una década, regula las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas. En su art.2 define la Defensa como el sistema de políticas,

procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente. Por su parte, el art.37 entiende como seguridad interna la situación de hecho en que el orden público se encuentra resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.

Las Fuerzas Armadas constituyen el potencial militar de la Nación y se organizan, preparan y equipan en función de lo determinado por la política militar, que a su vez constituye un elemento central de la política de defensa (arts.5 y 6). No obstante, pese a esa clara vinculación entre las instituciones militares y la defensa, estas pueden involucrarse en tareas asociadas a la seguridad interna en función de lo previsto por los arts.54 y 56; en el primer caso, a requerimiento de la Comisión de Crisis; y en el segundo, frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna resulte manifiestamente insuficiente²⁸.

afirman militares que comparecieron ante el Legislativo», *Confirmado.net* 8 de abril de 2009.

²⁷ República del Paraguay: Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna N° 1337, 15 de septiembre de 1998. Disponible en http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf.

²⁸ Declaraciones del Ministro de Interior, Rafael Filizzola, en «Ministro del Interior señala que gobierno no es partidario de usar fuerzas militares para enfrentar conflicto agrario», *ABC*, 27 de octubre de 2008.

El mencionado involucramiento militar en cuestiones de seguridad interna se acentuó en 2005 cuando, con el objetivo oficial de para combatir el crimen organizado, el entonces presidente Nicanor Duarte Frutos decidió instalar casi una veintena de destacamentos militares en el interior del país. Sin embargo, para el actual Poder Ejecutivo, esta participación no debe considerarse como una situación cotidiana sino como un fenómeno extraordinario y pasajero, con carácter de «último recurso», teniendo en cuenta las diferencias de adiestramiento que se observan entre las Fuerzas Armadas y la Policía²⁹.

Más allá de las declaraciones gubernamentales, los militares paraguayos no están al margen de la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, tarea que recae en la Policía Nacional y la Dirección Nacional Antinarcoóticos (DINAR), dependiente del Ministerio del Interior. A comienzos del año pasado, las Fuerzas Armadas desplegaron tropas en tres epicentros urbanos de ese ilícito del departamento de Amambay (Pedro Juan Caballero, Capitán Bado y Bella Vista) debido a la limitada capacidad operativa de las fuerzas policiales de la zona³⁰. En el último acontecimiento de esta

saga, hace pocos meses se registró una intervención conjunta militar-policial en la zona Tacuatí del departamento San Pedro, para desalojar por la fuerza tierras ocupadas por campesinos y erradicar miles de hectáreas de cultivo ilegal de *cannabis* en las mismas³¹.

No puede descartarse que la participación de las instituciones militares paraguayas en la lucha contra la delincuencia organizada se extienda más allá de la cuestión de las drogas, para incursionar en otras aristas de este flagelo: los secuestros extorsivos y el contrabando. En relación con lo primero, en las postrimerías del año 2008 los militares colaboraron con la policía en el Departamento de Concepción, para ubicar y liberar a un hacendado secuestrado por un presunto grupo insurgente llamado Ejército Popular Paraguayo (EPP). Respecto de lo segundo, el propio empresariado guaraní ha solicitado que las Fuerzas Armadas intervengan en la lucha contra el creciente contrabando de mercaderías, que perjudica a la industria local, en particular mediante el control de las carreteras y de los ríos fronterizos³².

²⁹ Bartolomé, Mariano: «Las Fuerzas Armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida», *Security and Defense Studies Review* Vol.8, Summer 2008, pp. 22-46.

³⁰ «Intervención militar desnuda reales intereses de dirigentes campesinos», *ABC*, 26 de enero de 2009.

³¹ «Supermercadistas piden que las Fuerzas Armadas combatan al contrabando», *La Nación* (Asunción), 1 de abril de 2009.

³² República del Perú: *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Lima 2005, Capítulo III, pp. 62-63. Disponible en <http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/index.htm>.

Perú

Según lo que informa el *Libro Blanco de la Defensa*, el marco normativo de Perú define la seguridad como una situación en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad, y la población, los derechos constitucionales fundamentales. Para ello, el Estado cuenta con el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, cuya función es preparar, ejercer y dirigir la Defensa Nacional en todos los campos de la actividad nacional, en forma integral y permanente, en los ámbitos externo e interno.

A partir de este enunciado, el documento oficial peruano enumera las amenazas a la seguridad de la Nación, tanto externas como internas. Las primeras incluyen un eventual intento de aplicar en la subregión doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional; los intereses exógenos sobre recursos naturales nacionales de valor estratégico; el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional. Las amenazas internas, en tanto, incluyen el accionar de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia; las acciones de grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; la delincuencia común organizada; el tráfico ilícito de drogas; la corrupción, y la depredación ambiental³³.

³³ En mayo del 2005, al cumplirse un cuarto de siglo del inicio de las acciones armadas del grupo, miembros senderistas incursionaron en tres poblados del departamento

Claramente, a partir de ese andamiaje legal, las Fuerzas Armadas peruanas pueden verse involucradas en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, aunque en ambos casos la responsabilidad primaria recae en la Policía Nacional. En el primer caso, resultan insustituibles las labores que desempeñan la Armada y la Fuerza Aérea, aquella combatiendo al narcotráfico y el contrabando en las costas y ríos interiores, principalmente en la zona amazónica, y esta mediante la detección aérea e incluso el bombardeo de los laboratorios de procesamiento de droga y las pistas de aterrizaje clandestinas de las bandas criminales.

En lo relativo a la lucha contra el terrorismo, no obstante la existencia de un organismo policial especializado de elite, la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE), las Fuerzas Armadas están plenamente comprometidas en el combate contra la organización Sendero Luminoso (SL). Paralelamente con la reactivación de este grupo en los últimos años³⁴, los militares han incrementado las operaciones en la porción amazónica del país, particularmente en la zona del

Huanuco y realizaron acciones de proselitismo. A esa acción le siguieron otras de diferente intensidad en distintas partes de Perú. A fines del año siguiente, Sendero Luminoso difundió un video en el cual José León Flores o Filomeno Cerrón Cardozo, alias «camarada Artemio», el último mando militar de esta organización, indicó que la misma continuaba en estado operativo.

³⁴ Bartolomé, Mariano: «Las Fuerzas Armadas...», *op. cit.*

VRAE (Valle de los ríos Apurímac y Ene), declarada en estado de emergencia en octubre del año 2008 debido a los ataques de terroristas en los que perdieron la vida civiles y militares.

La preparación de las Fuerzas Armadas peruanas para la lucha contra la insurgencia no se limita al grupo vernáculo SL, sino que incluye la eventual violación de la soberanía nacional por parte de las FARC colombianas, que operan más allá de la frontera común. Esto se observó nítidamente en los últimos años, cuando el ministerio de Defensa acusó recibo de las múltiples denuncias de ingreso de la organización colombiana a zonas del Alto Putumayo y el río Napo y dio inicio a diferentes planes en esas áreas para evitar que «*se transformen en otro Huallaga*», en referencia a la región del país en que se cultiva la mayor cantidad de hoja de coca³⁵.

Uruguay

En Uruguay, el marco normativo vigente indica que la seguridad nacional es la situación en la cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas

y externas. Al logro de este objetivo contribuye la defensa nacional, entendida como el conjunto de órganos, leyes y reglamentaciones que con ese fin pone en práctica el Poder Ejecutivo por conducto de los mandos militares, para anular, neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar dicha seguridad. En este contexto, las Fuerzas Armadas tienen como misión la defensa de la independencia y la paz nacionales; la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, actuando bajo mando presidencial³⁶.

Aunque ese marco normativo no excluye la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones relacionadas con la seguridad interior, las condiciones y límites de su participación están contemplados en el documento político «La Defensa Nacional» elaborado por la cartera de Defensa en 2005. Su texto establece que las cuestiones de seguridad interior corresponden al ministerio del interior, mientras que la participación de los militares en ese ámbito es de carácter excepcional y se enmarca en situaciones de «*conmoción interior*» o de ataque exterior que exijan «*medidas prontas de seguridad*»³⁷.

³⁵ República Oriental del Uruguay: Decreto-Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 14157 del 21 de febrero de 1974, modificado por la Ley N° 15808 del 7 de abril de 1986, arts.2 a 5. Disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000287.htm>.

³⁶ República Oriental del Uruguay: *La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*, Ministerio de Defensa Nacional, Montevideo 2005. Para mayor detalle sobre las modificaciones que introduce el citado documento político, ver: *Informe Nacional-Uruguay*, Programa Seguridad y Ciudadanía, Santiago de Chile, FLACSO, 2006, pp. 14 y ss.

³⁷ Ver al respecto la entrevista al especialista Julián González Guyer en «Un Estado

Al no haberse registrado ninguna de estas dos últimas alternativas, las instituciones militares se han mantenido al margen de los asuntos de seguridad desde hace muchos años, situación que se hace extensiva a su participación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Mientras que en Uruguay no se da el primero de estos fenómenos, las dimensiones del segundo todavía son limitadas, aunque tienden a aumentar³⁸.

Venezuela

A partir de su acceso a la titularidad del Poder Ejecutivo venezolano, Hugo Chávez impulsó una serie de cambios políticos, económicos y sociales, que normalmente se conocen como la «Revolución Bolivariana». Esos cambios alcanzaron las esferas de la seguridad y la defensa y materializaron en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN) promulgada en 2002 y basada en el art. 322 («Seguridad») de la Constitución Nacional promulgada tres años antes.

En su art. N° 3, la ley mencionada introduce la «Defensa Integral de la Na-

ción», precisándola de la siguiente forma: «*El conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, formulada por el Estado coordinadas y ejecutadas activamente con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación*»³⁹. Finalmente, los arts.3 y 4 de una ley reciente habilitante establecen que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) tiene la misión de garantizar la independencia y la soberanía nacionales, asegurar la integración territorial, la seguridad de la Nación, la participación activa en el desarrollo nacional, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la defensa del ejercicio democrático de la voluntad popular consagrada en la Constitución y las leyes de la República. Tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación⁴⁰.

débil aumenta el riesgo de penetración del crimen organizado», *La República*, 26 de enero de 2009

³⁸ República Bolivariana de Venezuela: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), publicada el 18 de diciembre de 2002, en Gaceta Oficial de la RBV N° 37594. Disponible en <http://www.codena.gov.ve/LeyOrganicadeSeguriddelaNacion.pdf>.

³⁹ República Bolivariana de Venezuela: Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, (LOFAN), modificada por Decreto N° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), publicada el 31 de julio de 2008, en Extraordinario de la Gaceta Oficial de la RBV N° 5981. Disponible en <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=8977>.

⁴⁰ Respecto de la prioridad que la Guardia Nacional atribuye a la cuestión del contrabando, ver «Contrabando fronterizo: prioridad en la acción de la Guardia Nacional», *Anticontrabando* N°6, febrero 2005, p.1.

Las FANB tienen amplias atribuciones para involucrarse en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, facultades que pueden explicarse de dos maneras diferentes: por un lado, a partir de lo que contemplan tanto la LOSN como la LOFANB, ambos instrumentos legales amplios y completos, que abarcan los ámbitos interno y externo; por la otra, a partir de la jerarquía de componente de la FANB que tiene la Guardia Nacional, el organismo encargado de lidiar en forma específica con esas amenazas. De hecho, la Guardia cuenta con un Comando Antidrogas que ejecuta operaciones para mantener el orden interno y ejerce las funciones de Policía Antidrogas y de Investigaciones Penales en todo el territorio nacional. De la misma manera, al incluir entre sus prioridades la lucha contra el contrabando (de combustible en la frontera del estado de Táchira, de minería en Guayana y de mercaderías en la Guajira)⁴¹, comparte con el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat) la responsabilidad del Plan Contrabando Cero implementado por el Poder Ejecutivo en abril del 2005 y vigente desde ese entonces.

3. EL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA

El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) constituye una prometedora arquitectura de seguridad cuya creación fue planteada por Brasil tras la crisis protagonizada por Colombia, Ecuador y Venezuela en marzo de 2008, tras el ataque colombiano a un campamento de las FARC ubicado en el territorio septentrional ecuatoriano. Precisamente luego de esos eventos, el ministro Jobim lanzó la idea del Consejo, indicando que serviría para centralizar la producción, capacitación y consumo en defensa, además de constituir una instancia para tratar esos temas y gerenciar conflictos en la región. Venezuela fue el primer país sudamericano en aceptar la iniciativa de Brasil, a mediados del mes de abril, considerándose uno de sus promotores, y proponiendo su encuadre institucional en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la estructura integracionista aprobada por doce naciones sudamericanas en la Cumbre Energética celebrada en Isla Margarita, en abril de 2007.

Durante buena parte del año 2008 fueron aumentando las precisiones sobre el proyecto, a partir de los puntos de vista que emitían sus eventuales miembros. Así, se dijo que no sería una alianza militar convencional, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino un mecanismo de diálogo y consulta. Se enfatizó la voluntad de generar una identidad en materia de defensa que fuera autónoma de Was-

⁴¹ En septiembre del año 2006 el presidente Chávez les propuso a sus colegas del Mercosur una organización de defensa común. La iniciativa fue recogida por el brasileño «Lula», quien puso al Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) a trabajar en la propuesta de creación de una fuerza militar única para Sudamérica, pensando en la hoy superada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), creada a fines del año 2005.

hington, y se indicó que las funciones del nuevo organismo se vincularían con la elaboración conjunta de medidas de fomento de la confianza; el refuerzo del intercambio de personal militar entre las naciones parte; la realización de ejercicios combinados; la participación en operaciones de paz; y el intercambio de estudios sobre la evolución de los escenarios global y regional en materia de defensa.

Por otro lado, algunos países miembros de UNASUR cifraban grandes expectativas en torno a la posibilidad de avanzar, a través de un sólido CDS, en la elaboración de una política de defensa sudamericana. Un ejemplo en este sentido lo proveyó Argentina, cuya ministra de Defensa advirtió que «*es necesaria una política común de Defensa que resguarde la soberanía territorial, la democracia y la protección de los recursos naturales para sostener el desarrollo económico y los derechos sociales*»⁴².

La institucionalización del CDS tuvo lugar en Santiago de Chile en marzo de 2009, fruto de la reunión de los doce titulares de las carteras de defensa de los países de UNASUR, acordándose que el cuerpo sesionará una vez al año y sus acuerdos se adoptarán por consenso. El

cónclave no estuvo exento de momentos conflictivos, como el que protagonizaron los representantes de Chile y Perú al acusarse mutuamente de falta de transparencia en materia de adquisiciones de armamento⁴³. Cabe destacar que esta fricción adquiere importancia desde el momento en que uno de los objetivos de la reunión era consensuar una homologación de los métodos para medir los gastos de defensa.

En definitiva, este encuentro de ministros de Defensa culminó con la emisión de un documento titulado «Declaración de Santiago de Chile» mediante el cual las partes acuerdan construir una identidad propia de América del Sur en esta materia, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe. A tal efecto, se establece un Plan de Acción bianual estructurado en torno a cuatro ejes o lineamientos, a saber: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de

⁴² Discurso de la ministra de defensa en el foro regional «Seguridad, Soberanía y Democracia» celebrado en Guayaquil, Ecuador. En «Garré abogó por una mayor integración latinoamericana en materia de Defensa», Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Información de Prensa* N°236, 9 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1609>.

⁴³ El ministro de defensa chileno, José Goñi, indicó que su país se entera de las compras peruanas de material bélico por medio de la prensa. Su homólogo peruano José Bellina indicó que su país «no está obligado» a informar nada al Palacio de la Moneda, desde el momento en que no existe ningún compromiso bilateral en ese sentido, y acotó que las mayores faltas de transparencia corresponden precisamente a Chile, quien no informa acerca de los recursos asignados al sector gracias a la Ley del Cobre. «Comienza con polémica la cumbre para crear el Consejo de Defensa para la región», *El Universal*, 10 de marzo de 2009.

paz; industria y tecnología de la defensa y, finalmente, formación y capacitación.

A su vez, cada uno de los cuatro ejes contiene una serie de iniciativas específicas. En el primer eje se destaca la creación de una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; el intercambio y transparencia de información sobre gastos en ese rubro; la identificación de factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; y el establecimiento de un mecanismo de «manejo de crisis» intrabloque ante situaciones de riesgo para la paz.

Del segundo eje resalta el impulso a la realización de ejercicios combinados y el intercambio de información y experiencias sobre operaciones de paz y acciones humanitarias. Del tercero, la promoción de iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción industrial para la defensa. Finalmente, en relación con el cuarto eje, cabe destacar la creación de una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que incluya programas de intercambio docente y estudiantil, así como la acreditación de estudios y el reconocimiento de títulos⁴⁴.

Es conveniente destacar que con posterioridad a la cumbre de Santiago, las carteras de Defensa de Argentina, Ecuador, Paraguay y Bolivia suscribieron un convenio para constituir una «asociación de compradores» de insumos, equipos y servicios para la defensa compuesta por estos cuatro países. La asociación se dedicaría en especial a la compra de equipamiento de uso común para operaciones de paz. En la Declaración de Asunción, el documento rubricado por los cuatro ministros, se reafirmó que el entendimiento se enmarcaba en el espíritu del flamante CDS.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del presente trabajo se han descrito los marcos normativos y doctrinarios vigentes en cada una de las diez naciones latinas de América del Sur, en materia de empleo del instrumento militar para combatir el crimen organizado y el terrorismo. El análisis de los datos obtenidos confirma que el grupo de países estudiados se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, que a su turno obedece a diferentes razones.

Con las excepciones de Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador, el andamiaje normativo del resto de los países analizados revela la existencia de claras diferenciaciones entre los ámbitos interno y externo, lo que puede interpretarse como un rasgo distintivo de las naciones andinas frente a sus contrapartes del Cono Sur. Colombia,

⁴⁴ Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR, *Declaración de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009.

Perú y Venezuela, a su vez, no parecen establecer en forma taxativa que el crimen organizado y el terrorismo son cuestiones que competen en primera instancia a los organismos policiales; al menos, eso no parece desprenderse de la Política de Defensa y Seguridad Democrática colombiana, ni del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* peruano o la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación venezolana.

Las explicaciones para este estado de cosas parecen ser dos, que lejos de presentarse como mutuamente excluyentes, se complementan: por un lado, las dimensiones que alcanzaron en Colombia y Perú el terrorismo y el crimen organizado, amenazas que se presentan íntimamente vinculadas y exceden las capacidades de las respectivas policías nacionales; por el otro, que en los tres documentos rectores mencionados en el párrafo anterior se considera que la seguridad y la defensa son elementos indisociables y hacen extensiva a ambos planos la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. A estas dos fundamentaciones podría agregarse una tercera, referida, concretamente al caso de Venezuela: la FANB está involucrada en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado porque la institución encargada de lidiar en primera instancia con esas amenazas es la Guardia Nacional, que constituye un componente pleno de esa Fuerza en pie de igualdad con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Al contrario que Colombia, Perú y Venezuela, Ecuador sí considera que el crimen organizado y el terrorismo son

cuestiones que competen en primera instancia a los organismos policiales; en esto, muestra similitudes con los países del Cono Sur en general, pese a no efectuar claras diferenciaciones entre los planos interno y externo. En este punto, resulta conveniente aclarar que la porción meridional del subcontinente también exhibe *ad intra* diferenciaciones relevantes. Más concretamente, entre Argentina y los otros cuatro países, ninguno de los cuales establece taxativamente que sus Fuerzas Armadas se orientan a la defensa frente a amenazas protagonizadas por actores de jerarquía estatal.

Otro tema que aparece con claridad en estas conclusiones es el relativo a Fuerzas de Seguridad, como instituciones de mayor capacidad que los organismos policiales tradicionales, y el eventual empleo que hacen de las mismas los Estados que las poseen, encomendándoles la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Ciertamente, ese es el caso de los Carabineros chilenos, de la referida Guardia Nacional venezolana y de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval argentinas. Sin embargo, en Chile y en Argentina esas instituciones no tienen status de Fuerza Armada, como sí acontece en Venezuela, y se encuadran en la órbita del ministerio del Interior. Por cierto, Uruguay y Paraguay también cuentan con prefecturas navales, pero en ambos casos son órganos dependientes de la Armada.

Las referencias a fuerzas de seguridad en América del Sur no quedarían

completas si no se mencionara a la FNS de Brasil. No obstante, es menester efectuar dos salvedades: primero, aunque el surgimiento de la FNS explica en buena medida la disminución de la participación militar en la lucha contra el crimen organizado en las urbes de ese gigantesco país, ese involucramiento continúa en forma esporádica; segundo, al contrario que sus homólogas de Argentina, Chile y Venezuela, la novedosa institución de seguridad brasileña no aspira a contar con un despliegue permanente en toda la geografía del país.

Explicar el alto grado de heterogeneidad observable en América de Sur en lo referente al empleo del instrumento militar para combatir el crimen organizado y el terrorismo, a partir de generalidades tales como «policialización de los militares» o «militarización de la seguridad» no ayuda a comprender el estado de cosas imperante. Peor todavía, mediante una adjetivación innecesaria se incorpora una carga valorativa subjetiva y por tanto pernicioso para tratar la cuestión, cuya complejidad queda soslayada. Tal como hemos sostenido en otros trabajos ya citados⁴⁵, subyacen a singularidades como la estudiada en el presente trabajo factores de naturaleza legal, política, histórica, geográfica y cultural particulares e intransferibles, cuyo impacto puede ser tanto de carácter estructural como coyuntural.

En un contexto como el descrito, percibimos como extremadamente limitadas las posibilidades del CDS de constituir el ámbito de concertación de una política de defensa sudamericana. Esta baja probabilidad, al menos en lo que se refiere a una política de defensa que trascienda lo meramente declarativo para tornarse en una herramienta verdaderamente integral y efectiva, es consecuencia directa de las diferentes posturas que tienen sobre la materia la decena de países latinos que integran esa iniciativa multilateral. Incluso parece igualmente complicada la tarea propuesta por el primer eje de acción consensuado en Santiago de Chile, de identificar amenazas comunes que pueden afectar la paz en la región, y en este punto el terrorismo y el crimen organizado son ejemplos paradigmáticos.

A partir de estas conclusiones, nos permitimos formular las siguientes tres recomendaciones. Primero, que los análisis sobre la situación y las tendencias evolutivas de las cuestiones de seguridad y defensa en América del Sur no soslayen la heterogeneidad que signa estas cuestiones, so pena de producir evaluaciones y diagnósticos alejados de la realidad. Segundo, que en el estudio de las cuestiones de seguridad y defensa en América del Sur haga hincapié en niveles de análisis inferiores al regional, priorizando planos subregionales que exhiben mayor homogeneidad entre sus miembros, como lo sugieren las ideas de «Cono Sur» y «Área Andina». Finalmente, es menester reformular, o al menos acotar, los objetivos del CDS

⁴⁵ Bartolomé, Mariano: *Singularidades... op. cit.*; Bartolomé, Mariano: «Las Fuerzas Armadas...», *op. cit.*

en relación con el primero de sus ejes temáticos, concretamente en lo atinente a la concertación de una política de defensa sudamericana, pues esa meta es difícil de concretar. En este punto, el mayor riesgo que deriva de expectativas defraudadas en esta materia es el de la pérdida de credibilidad del Consejo.

BIBLIOGRAFÍA

- «Armada y PDI decomisan 55 kg de droga en la frontera marítima de Arica», *El Mercurio*, 9 de octubre de 2008.
- «Autoridad marítima de Arica decomisa 51 kg de droga», *Noticias Navales*, 19 de diciembre de 2008.
- Bartolomé, Mariano, «Las Fuerzas Armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida», *Security and Defense Studies Review* Vol.8, Summer 2008, pp. 22-46.
- Bartolomé, Mariano, *Singularidades de las FFAA sudamericanas, explicaciones y repercusiones*, ponencia presentada y expuesta en el Congreso Mundial «Armed Forces and Society: New challenges and new environments», International Political Science Association (IPSA), Research Committee 24 «Armed Forces and Society», Santiago de Chile, 25 de junio de 2008.
- Carrión, Fernando: (2002) «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana», en Fernando Carrión (ed.): *Seguridad Ciudadana, espejismo o realidad?*, Quito, Flasco Ecuador-OPS/OMS.
- «Comienza con polémica la cumbre para crear el Consejo de Defensa para la región», *El Universal*, 10 de marzo de 2009.
- «Contrabando fronterizo: prioridad en la acción de la Guardia Nacional», *Anticontrabando* N°6, febrero 2005.
- «Ecuador es un santuario de las FARC, afirman militares que comparecieron ante el Legislativo», *Confirmado.net*, 8 de abril de 2009.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2006), *Informe Nacional-Uruguay*, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, Santiago de Chile.
- «Garré abogó por una mayor integración latinoamericana en materia de Defensa», Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Información de Prensa* N°236, 9 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1609>.
- GERIUP: «Río de Janeiro, una ciudad militarizada?», *Informes del GERIUP*, 24 de enero de 2007.
- GERIUP: «La evolución de la cuestión terrorista en Bolivia», *Informes del GERIUP*, 29 de abril de 2009.
- «Intervención militar desnuda reales intereses de dirigentes campesinos», *ABC*, 26 de enero de 2009.
- Jaunarena, Horacio, «El ruido y las nueces», *La Nación*, 18 de junio de 2006.
- «Las FARC hallan refugio en Ecuador», *El País* (Madrid) 12 de marzo de 2008.
- «Ministro del Interior señala que gobierno no es partidario de usar fuerzas militares para enfrentar conflicto agrario», *ABC*, 27 de octubre de 2008.
- Naciones Unidas (2000) *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, A/Res/55/235 (2000)
- Pillar, Paul (2004), «The dimensions of Terrorism and Counterterrorism», en HOWARD, Russell y Reid Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment*, Guilford, CT, McGraw Hill/Dushkin, pp. 24-46.
- Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR. Declaración de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), publicada el 18 de Diciembre de 2002, en Gaceta Oficial de la RBV N° 37594. Disponible en <http://www.codena.gov.ve/LeyOrganicadeSeguridaddelaNación.pdf>.

- República Bolivariana de Venezuela, *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional* (LOFAN), modificada por Decreto N° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), publicada el 31 de Julio de 2008, en Extraordinario de la Gaceta Oficial de la RBV N° 5981. Disponible en <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=8977>.
- República de Bolivia, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación N°. 1405 «Comandantes de la Independencia de Bolivia, 30 de diciembre de 1992. Disponible en http://www.mindef.gov.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=90.
- República de Chile (2002), *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.defensa.cl/libro-defensa/index.php>.
- República de Colombia, *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (2003), Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf.
- República de Ecuador, *Libro Blanco de la Política de Defensa Nacional del Ecuador*. Edición actualizada, 2006, disponible en <http://www.midena.gov.ec/content/section/10/135/lang.es>.
- República de Ecuador, Ley Orgánica de la Defensa Nacional, N° 74, 19 de enero de 2007.
- República del Paraguay, Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, N° 1337, 15 de septiembre de 1998. Disponible en http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf.
- República el Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (2005) Lima. Disponible en <http://www.mindef.gob.pe/menu/libro-blanco/index.htm>.
- República Federativa de Brasil, *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil*, Brasilia (2006), Ministerio de Defensa, disponible en http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4511-001_g.pdf.
- República Oriental del Uruguay, Decreto-Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 14157 del 21 de febrero de 1974, modificado por la Ley N° 15808 del 7 de abril de 1986, disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000287.htm>.
- República Oriental del Uruguay, *La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*, (2005) Ministerio de Defensa Nacional, Montevideo.
- «Supermercadistas piden que las Fuerzas Armadas combatan al contrabando», *La Nación*, Asunción, 1 de abril de 2009.
- «Un Comando Militar Amazónico sentará soberanía y combatirá el delito en Pando», *Agencia Boliviana de Información* 6 de octubre de 2008.
- «Un Estado débil aumenta el riesgo de penetración del crimen organizado», *La República* 26 de enero de 2009.
- Villalba Fernández, Aníbal, «Terrorismo, paradigmas, puzzles y servicios de inteligencia», *Ejército* N° 767, marzo de 2005, pp. 62-71.
- Villalobos, Joaquín, «Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos», *La Nación*, 18 de enero de 2008.