

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

WELCOME

Welcome to the Fall 2005 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de otoño de 2005 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do outono de 2005 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

ARTICLES

Special Introductory Article

[Defining Integrated Operations – PDF](#)

[Definiendo las operaciones integradas – PDF](#)

[Definição das Operações Integradas – PDF](#)

Richard D. Downie

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archived Editions

[Spring 2005](#)

[Fall 2004](#)

[Spring 2004](#)

[Fall 2003](#)

[Spring 2003](#)

[Winter 2002/2003](#)

[Summer 2002](#)

[Winter 2001](#)

[Spring 2001](#)

Research Articles

[Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda – PDF](#)

Denise García

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur – PDF](#)

Federico Guillermo Toranzo

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Interoperabilidad en Tiempos de Transformación – PDF](#)

Hector C. Vergnaud

[Abstract](#)

[Biography](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for 2006 issues. [Click here](#) for more information.

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para el 2006. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edições para 2006. [Clique aqui](#) para mais informação.

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)

Essays

[La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Legislación Costarricense - PDF](#)

Arnoldo Brenes Castro

[Abstract](#) [Biography](#)

[Misión de Paz en Haití \(MINUSTAH\): Análisis de la Participación de Chile – PDF](#)

Marcello Tapia Canihuante

[Abstract](#) [Biography](#)

Articles published in **Security and Defense Studies Review** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[CHDS Home \]](#)

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Richard D. Downie, Ph. D.
Director, CHDS

Senior Editor

Herb Huser, Ph. D.
*Professor (Retired) of National Security Studies
Center for Hemispheric Defense Studies*

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut
*Investigador
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma de México*

Ignacio Cosidó Gutiérrez
*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil
Ministerio del Interior, España*

Rut Diamint
*Profesora
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

J. Samuel Fitch
*Professor and Chair
Department of Political Science
University of Colorado at Boulder*

Ivelaw Griffith
*Provost and Professor of Political Science
Radford University*

Hal Klepak
*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín
Universidad Científica del Sur, Perú

Richard Millett
Professor Emeritus
Southern Illinois University, Edwardsville

Eliezer Rizzo de Oliveira
Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil

José A. Olmeda
Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Guillermo A. Pacheco Gaitán
Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala

David Pion-Berlin
Professor of Political Science
University of California, Riverside

Domício Proença
Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ

Managing Editor

Linda Denning
Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

Message from the Editor

Message from the Editor

Dear Colleagues,

This issue of the Security and Defense Studies Review contains contributions from academic and military scholars on a variety of topics. Denise Garcia and Federico Toranzo examine the matter of arms transfers and availability in Latin America from different perspectives, legal remedies and extralegal threats. Hector Vergnaud presents the results of his research on interoperability among hemisphere countries in an age of very rapid change. Two essays round out the offering, one by Arnaldo Brenes on the legal bases for dealing with terrorism in the Americas, and the other by Marcello Tapia following up on Chilean activities in Peacekeeping Operations in Haiti (to which the first issue this year was devoted).

This issue does represent another first for our electronic journal, the publication of an article by the Director. This article first appeared in the Joint Forces Quarterly, a publication of the National Defense University through the NDU Press. It is also unique in that it is presented in all three languages used by the SDSR, English, Portuguese and Spanish.

This short piece, "Defining Integrated Operations," deals with how to classify terminology to achieve standardization with respect to defense and security matters, including joint, combined, interagency and integrated activities involving multiple players. This is important to Western Hemisphere defense and security in a variety of contexts involving military, government, and civilian contributions.

As always, your comments are invited on the value of the SDSR and the articles presented for you, both in terms of content and in terms of the general direction of the e-journal. We appreciate your continued participation in the activities of CHDS, and urge you to consider contributions to the Security and Defense Studies Review. We are now accepting manuscripts for calendar year 2006.

Cordially,

[Richard D. Downie, Ph. D.](#)
Director, CHDS

[\[Back \]](#)



CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES



RICHARD D. DOWNIE
DIRECTOR OF THE CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES

Secretary of Defense Donald Rumsfeld has confirmed Richard D. Downie, PhD as the Director of the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Located at the National Defense University, CHDS is one of five Department of Defense regional centers. Dr. Downie is a graduate of the United States Military Academy (USMA) at West Point (Class of 1976). In addition to his Bachelor of Science Degree from the Military Academy, he holds a Masters of Arts Degree and Ph.D. in International Relations from the University of Southern California.

During a distinguished military career in which he held a wide variety of command and staff positions, he served as an Infantryman and also as a Foreign Area Officer specializing in Latin America. Dr. Downie had several assignments in Germany; was an exchange officer in Colombia, where he completed the LANCERO (International Ranger) School as the distinguished graduate; worked at both the U.S. Army South and the United States Southern Command in Panama; coordinated Western Hemisphere affairs on the U.S. Joint Staff; served with the Multinational Specialized Unit in Bosnia; and was the Defense and Army Attaché in Mexico. His final U.S. Army assignment was in command of the Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), where he served as the Institute's first Commandant.

His military education includes the U.S. Army War College, the U.S. Army Command and General Staff Course and the Defense Strategy Course. He was also an Army Fellow in the Massachusetts Institute of Technology's Seminar XXI Program. After retiring as a Colonel from the Army, Dr. Downie assumed the position of Director of the Center for Hemispheric Defense Studies, in March 2004.

Dr. Downie authored *Learning from Conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador and the Drug War*, Greenwood Press, 1998; and "Low Intensity Conflict Doctrine and Policy: Old Wine in a New Bottle?" *Studies in Conflict and Terrorism* (Vol. 15, No. 1, Jan-Mar, 1992, pp. 53-67); and "Taking Responsibility for Our Actions? Establishing Order and Stability in Panama," *Military Review* (Vol. LXXII, Apr, 1992, pp. 66-77).

His numerous awards and decorations include the Defense Superior Service Medal, the Legion of Merit, the Defense Meritorious Service Medal, the Meritorious Service Medal, the Joint Service and Army Commendation Medals, the Army Achievement Medal, the Army Expeditionary Medal, the Inter-American Defense Board Medal, the "Orden de Mérito Académico" (Colombia), the Bosnia/Former Yugoslavia NATO Medal, the Order of Military Merit (Mexico), as well as the Order of the Peruvian Cross (Peru).

Defining Integrated Operations

Richard D. Downie

Director, Center for Hemispheric Defense Studies

“If language is not correct, then what is said is not meant; if what is said is not what is meant, then what must be done remains undone; if this remains undone, morals and art will deteriorate; if justice goes astray, the people will stand about in helpless confusion. Hence there must be no arbitrariness in what is said. This matters above everything.”

Confucius

Confucius emphasizes that the lack of clear language causes confusion and possibly disastrous consequences. As military, interagency and multinational operations become more complex and “integrated,” we need to say what we mean. In this vein, the Chairman of the Joint Chiefs, General Richard Myers, USAF, has taken an important step to help clarify terms, although this article argues that more steps are necessary. General Myers has noted that we operate on non-military and cross-border fronts, involving law enforcement, diplomacy and finance, and we need to “transform our military competencies from joint operations to *integrated operations*” [emphasis added].¹ He also mentions the requirement for standardization across the joint force to maximize effectiveness. One of the first—and easiest—things that we can standardize is the terminology we use to define important, though perhaps amorphous, operational concepts. In the past we have loosely defined what are considered *interagency operations*. But what are “integrated operations”—and for that matter, what are interagency operations? Distinctions matter as we more frequently conduct operations that include counterparts from U.S. government and non-government agencies, private industry, and perhaps more importantly, partners from allied countries and international organizations.

Toward the Chairman’s goal of standardization, this commentary offers the following taxonomy of terms to describe various types of interagency and integrated operations. The intent is to generate discussion on how to standardize the way we define and address such operations. The faculty of the Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University developed the terms. We based our approach on differentiation and categorization of the entities participating rather than on the functional objective of an operation (such as peacekeeping, disaster relief, or counterterrorism).

¹Richard B. Myers, “A Word from the Chairman,” *Joint Force Quarterly*, no. 37 (April, 2005), p.5.

Defining Integrated Operations

TABLE 1: Proposed Taxonomy

<u>Proposed Term</u>	<u>National</u>	<u>International</u>
Joint	Multiple Service, Military-Only Operations (1 Country)	
Combined		Multiple Country, Military-Only Operations
Federal Interagency Operations	Mil + Federal Agencies	
Domestic Interagency Operations	Mil + Fed+ State + Local	
National Integrated Operations	Mil +Fed + State+Local +NGO+Private Industry	
Combined Integrated Operations		Mil+Nat'l Gov't Agencies, Multiple Countries
Multinational Integrated Operations		Mil +Nat'l + State + Local +NGOs + IGOs + MNCs, Multiple Countries

Taxonomy of Terms

Joint operations, combined operations. The explanations of the taxonomy start with basic terms on which most agree, then proceed to more contentious ones. Most members of defense and security community routinely recognize and use the terms *joint* and *combined*. The Department of Defense (DOD), in its *Dictionary of Military and Associated Terms* defines *joint operations* as military actions conducted by joint forces or by service forces working together. The definition implies actions by the military forces of a single country. For instance, Operation *Just Cause* in Panama in 1989 was a joint operation that involved the elements of the Army, Navy, Air Force, and Marines in a coordinated effort. The DOD Dictionary refers to *combined operations* as those conducted by military forces of two or more allied nations acting together for the accomplishment of a single mission. Operation *Desert Storm* in 1991, designed to oust Iraqi forces from Kuwait, was considered a combined operation, as it involved a coalition of forces from the United States, Europe, the Middle East, and other regions.

Interagency operations. The lack of precision starts with the use of the term *interagency operations*, which I contend currently serves as an umbrella over various

Defining Integrated Operations

types of operations that should be defined and named separately. The term *interagency operations* evokes operations involving a variety of agencies; without further explanation, one might assume he understands the type of participants or agencies involved. Indeed, two individuals could conduct a discussion with very different impressions. What the specific operation includes or does not include is unclear. The receiver must ask additional questions. The divergence between what each of the two speakers is saying may not be very pronounced if the two individuals are from the same military service, or even between military services working on the same staff. However, when a military official talks with his counterpart from the Department of State or the Department of Justice, there is great potential for misperception and confusion; that potential increases dramatically when we are talking with an international counterpart.

Federal interagency operations. A military colleague recently responded to my assertion that *interagency operations* is a vague term by declaring that joint staff officers have a common understanding of the expression and routinely use it. Without missing a beat, he defined interagency operations as those that involve two or more U.S. federal agencies – a worthy response. Clearly, an interagency operation can involve only federal agencies. Take the example of a counterdrug operation to interdict a suspected narcotrafficker boat moving through Caribbean waters toward the U.S. coastline. An Air Force airborne warning and control system or Navy P-3 aircraft may identify a suspicious boat and pass the information on to the Joint Interagency Task Force South (JIATF-S) Operations Center. U.S. Customs, the Department of Justice, and other federal agencies manning that operations center may direct a Coast Guard or Navy vessel to intercept the boat. Then if drugs are found, Coast Guard or federal law enforcement officers seize them and apprehend the traffickers. Such interagency operations are conducted frequently at JIATF-S, a true interagency task force located in Key West, Florida, and commanded by a Coast Guard admiral, as well as many other places every day. Within my colleague's definition, interagency operations can either include the military or not. For clarification, our taxonomy in the table refers to such operations, involving only U.S. Government agencies as *Federal interagency operations*.

Domestic interagency operations. However, others call operations that include state and local authorities as well as federal entities interagency operations. For example, there are 16 joint terrorism task forces across the United States that link the efforts and intelligence available to the military and to federal, state, and local law enforcement departments². The intent is to permit these task forces to prevent, or respond more effectively to, terrorist threats and activities. So how does one distinguish between those operations that involve only federal agencies and those involving state and local authorities? Our taxonomy describes operations including entities at the federal, state and local levels as *domestic interagency operations*.³

² Note that the use of *joint* in this example of joint terrorism task forces is not consistent with the military usage, which again highlights the requirement for standardization across all participants.

³ Although the Intergovernmental Personnel Act uses *intergovernmental operations* to describe activities involving governments at the federal, state, and local levels, this phrase fails to distinguish

Defining Integrated Operations

Integrated operations. Recognizing the need to bring greater precision to how we describe various types of operations, General Myers coined the term *integrated operations*. After introducing the phrase *enhanced jointness*, he later defined integrated operations to highlight the participation of entities other than military forces:

“The term joint once referred to multiple services working together. That is the baseline. Many services, federal agencies, corporations, and nongovernmental organizations must cooperate to meet the full spectrum of military operations, from peacekeeping to battle to the transition to a lasting peace.”⁴

This distinction is useful. Nevertheless, the question becomes when and how interagency operations evolve into integrated operations. That is, where do integrated operations begin and interagency operations stop? An obvious divide is between operations involving one country and those involving more than one.

National integrated operations. While General Myers’ strict definition of integrated operations focuses on multinational operations, we also need to distinguish and describe operations that involve many disparate participants within the confines of one country. The relief effort following Hurricane Andrew in Florida in 1992 involved federal, state, and local emergency management and law enforcement entities, the military, the Coast Guard, and nongovernmental organizations such as the Red Cross, not to mention private businesses and churches across the country. To distinguish between integrated operations within one nation and those involving multiple countries, our taxonomy sets *national integrated operations* apart from *multi-national integrated operations*.

Combined integrated operations. Some in the defense and security community currently use *joint*, *interagency*, *multinational* to describe a type of operation that also fits in the *integrated operation* category. This variant involves multiple military services and government-level entities from more than one sovereign country—but no nongovernmental entities. An example would be the Military Observer Mission, Ecuador-Peru. This multinational peacekeeping effort helped resolve a border conflict that erupted between Ecuador and Peru in 1995. Representatives of military forces and of foreign affairs and defense ministries from Argentina, Brazil, Chile and the United States monitored and coordinated this groundbreaking accomplishment. While our taxonomy could have used the term, *joint*, *interagency*, *multinational*, for the sake of consistency—and to identify clearly this variant as an integrated operation – we selected the term *combined integrated operation*.

Multinational integrated operations. General Myers’ definition of integrated operations actually refers to a multinational operation. A prime example is the international relief effort responding to the tsunami in Southeast Asia in late 2004. This initiative included military forces and government agencies from many nations;

varieties of domestic municipal, state, regional, and provincial governments from sovereign national governments.

⁴Richard B. Myers, “A Word from the Chairman,” *Joint Force Quarterly*, no. 36 (December, 2004), p. 10.

Defining Integrated Operations

nongovernmental agencies such as the International Red Cross, OXFAM and CARE; international governmental organizations (IGOs), including the United Nations; and private industry partners who donated aid and relief supplies. The postwar reconstruction effort in Iraq, also called a *stability and support operation*, falls into this category. In addition to the militaries of many coalition countries accomplishing a variety of tasks, governmental agencies such as the U.S. Departments of State, Justice and Defense work with their Iraqi counterparts at the national, regional and municipal levels. IGOs such as the United Nations are involved in election assistance, while many multinational companies take on tasks ranging from fixing oil field machinery to constructing and repairing buildings, roads, power grids, and other infrastructure projects. In short, our taxonomy labels what General Myers calls an *integrated operation* as a *multinational integrated operation*.

Returning to the opening quotation, Confucius exhorts us to avoid arbitrary statements. In that spirit, and with General Myers' effort to achieve standardization in mind, this commentary seeks to provoke debate on how to describe more accurately and efficiently today's nontraditional operations. While we have tried to capture the variety of interagency and integrated operations based on the participants involved, there are other ways to approach such a categorization. Moreover, there will be disagreement on the terms. Some may question whether a separate category is warranted if one or more participants listed in a type of operation is missing.⁵ Such issues and the discussions they generate will help bring greater precision to how the defense and security community understands and discusses interagency and integrated operations. As the Chairman's term *integrated operations* reflects the growing participation of disparate national and international entities, achieving clarity is increasingly important to building greater understanding, unity, and interoperability with interagency, nongovernmental and foreign counterparts.

⁵ In other words, does that fact that a nongovernmental or an international governmental organization does not participate mean that the activity is not a multinational integrated operation?

Definiendo las operaciones integradas

Richard D. Downie

Director, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa

Si el lenguaje no es el correcto, entonces lo que se ha dicho no es lo que se ha pretendido decir; si lo que se ha dicho no es lo que se ha pretendido decir, entonces lo que debe hacerse queda sin terminar; si esto queda sin terminar, los principios morales y la técnica se deterioran; si la justicia se extravía, el pueblo quedará sumido en el desconcierto. Por consiguiente no debe haber arbitrariedad en lo que se dice. Esto es más importante que todo lo demás.

--Confucio

Confucio pone de relieve que la falta de un lenguaje claro origina confusión y consecuencias posiblemente desastrosas. A medida que las operaciones militares, interagenciales y multinacionales se vuelven más complejas e integradas, lo que intentamos decir se debe expresar claramente. En este sentido, el Presidente del Estado Mayor Conjunto, General Richard Myers, de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, ha dado un importante paso para la aclaración de algunos términos, aunque en este artículo sostenemos la opinión que es necesario dar otros pasos adicionales. El General Myers ha señalado que operamos en frentes no militares que atraviesan las fronteras nacionales, con participación de fuerzas públicas, la diplomacia y las finanzas y necesitamos “transformar nuestra capacidad militar, pasando de las operaciones conjuntas a las *operaciones integradas* [énfasis agregado]”.¹ El General Myers también menciona el requisito de la normalización de las fuerzas conjuntas para maximizar la eficacia. Una de las primeras cosas – y quizá la más simple – que podemos normalizar es la terminología que usamos para definir conceptos operativos importantes, aunque quizás algo vagos. En el pasado hemos definido en forma imprecisa a las consideradas *operaciones interagenciales*. Pero ¿qué son operaciones integradas? – y para el caso, ¿qué son operaciones interagenciales? Las diferencias importan ya que cada vez con mayor frecuencia llevamos a cabo operaciones que incluyen colegas de igual rango de organismos no gubernamentales y del gobierno de EE.UU., de la industria privada y posiblemente lo más importante, colegas de países aliados y organizaciones internacionales.

¹ Richard B. Myers, “A Word from the Chairman”, *Joint Force Quarterly*, N° 37 (abril de 2005), p.5.

Definiendo las operaciones integradas

En dirección a la meta de la normalización establecida por el Presidente del Estado Mayor Conjunto, este trabajo presenta una taxonomía de términos para describir los distintos tipos de operaciones interagenciales e integradas. El objetivo es generar un debate sobre cómo normalizar la manera de definir y formular tales operaciones. El cuerpo docente del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University elaboró los términos. Nuestro enfoque se basó en la diferenciación y clasificación de las entidades participantes más que en el objetivo funcional de la operación (como por ejemplo mantenimiento de paz, socorro en casos de desastres o contraterrorismo).

CUADRO 1: Taxonomía Propuesta

Término Propuesto	Nacional	Internacional
Operaciones Conjuntas	Operaciones solamente militares Con múltiples servicios armados (1 País)	
Operaciones Combinadas		Operaciones solamente Militares con múltiples países
Operaciones Inter- Agenciales Federales	Agencias Militares + Federales	
Operaciones Inter- Agenciales Internas	Mil + Fed+ Estatal + Municipal	
Operaciones Integradas Nacionales	Mil +Fed + Estatal+Municipal +ONG+Sector Privado	
Operaciones Integradas Combinadas		Mil+ Agencias del Gov. Nac., Múltiples Países
Operaciones Integradas Multinacionales		Mil+Gov.Nac.+ Estatal + Municipal +ONG + OGI+ CMN, Múltiples Países

Taxonomía de los términos

Operaciones conjuntas, operaciones combinadas. La taxonomía comienza aclarando los términos básicos sobre los cuales la mayoría coincide y luego continúa con los términos más polémicos. La mayoría de los miembros de la comunidad de defensa y seguridad reconoce y utiliza en forma rutinaria los términos *conjunto* y *combinado*. El Departamento de Defensa (DOD) en su Diccionario de Términos Militares y Asociados

Definiendo las operaciones integradas

(*Dictionary of Military and Associated Terms*) define a las *operaciones conjuntas* como las acciones militares llevadas a cabo por fuerzas conjuntas o por fuerzas de las distintas armas operando en conjunto. La definición implica acciones de las fuerzas militares de un único país. Por ejemplo, la Operación Causa Justa (*Just Cause*) llevada a cabo en Panamá el año 1989 fue una operación conjunta en la que participaron en forma coordinada el ejército, la marina, la fuerza aérea y la infantería de marina. El diccionario del DOD define como operaciones combinadas las que se llevan a cabo por fuerzas militares de dos o más naciones aliadas que actúan en conjunto para cumplir con una única misión. La Operación tormenta del Desierto (*Desert Storm*) del año 1991, concebida para expulsar a las fuerzas iraquíes de Kuwait, fue considerada una operación combinada ya que en la misma participó una coalición de fuerzas de Estados Unidos, Europa, Oriente Medio y otras regiones.

Operaciones interagenciales. La falta de precisión comienza con el uso del término *operaciones interagenciales*, que según mi opinión incluye varios tipos de operaciones que deben ser definidas por separado. El término *operaciones interagenciales* sugiere operaciones en las cuales participan diversas agencias; sin ninguna explicación adicional, uno podría suponer que se sobreentiende el tipo de participantes o agencias involucradas. Por cierto, dos individuos podrían enfrascarse en una discusión con opiniones muy diferentes. No queda claro lo que incluye o no incluye la operación específica. El oyente se ve obligado a hacer preguntas adicionales. Las divergencias entre lo que dicen los distintos interlocutores pueden no ser muy pronunciadas si los mismos pertenecen a la misma fuerza o incluso si representan a dos armas que operan bajo el mismo estado mayor. No obstante, cuando un oficial habla con un equivalente suyo de los Departamentos de Estado o Justicia, hay muchas posibilidades de mala interpretación. Esas posibilidades aumentan sustancialmente cuando uno habla con un colega internacional de rango equivalente.

Operaciones interagenciales federales. Un colega militar al responder recientemente a mis declaraciones donde afirmaba que *operaciones interagenciales* es un término vago manifestó que los oficiales del estado mayor conjunto tienen un conocimiento común de la expresión y la usan en forma rutinaria. Sin perder tiempo definió como operaciones interagenciales a aquellas en las que participan dos o más agencias federales de EE.UU. – la cual es una respuesta valedera. Evidentemente, una operación interagencial sólo puede involucrar a agencias federales. Tomemos el ejemplo de una operación antidrogas para impedir que una embarcación sospechosa de realizar narcotráfico se desplace por las aguas del Caribe hacia las costas de EE.UU. Un sistema de alerta temprana y control en vuelo o un avión P-3 de la Marina puede identificar una embarcación sospechosa y pasar la información al Centro de Operaciones Sur de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta (JIATF-S). La Aduana de EE.UU., el Departamento de Justicia y otras agencias federales que están a cargo del centro de operaciones pueden enviar un navío de la Guardia Costera o de la Marina para interceptar la embarcación. Si en la misma se encuentran drogas, los agentes de la fuerza pública o los oficiales de la Guardia Costera las incautan y capturan a los traficantes. Tales operaciones interagenciales se llevan a cabo todos los días en el JIATF-S, una verdadera fuerza de tarea interagencial ubicada en Key West, Florida y comandada por un almirante de la Guardia Costera – y también en muchos otros

Definiendo las operaciones integradas

lugares. De acuerdo con la definición de mi colega, las operaciones interagenciales pueden incluir o no a las fuerzas armadas. Con fines aclaratorios, la taxonomía indicada en la tabla denomina a las operaciones de dicho tipo, en las que participan sólo agencias gubernamentales de EE.UU., como *operaciones interagenciales federales*.

Operaciones interagenciales internas. Sin embargo, a veces se suelen denominar operaciones interagenciales a operaciones que incluyen a autoridades estatales y municipales, así como a entidades federales. Por ejemplo, hay en EE.UU. 16 fuerzas de tareas conjuntas antiterroristas que vinculan las actividades y las funciones de inteligencia a disposición de las fuerzas armadas y los departamentos de las fuerzas públicas federales, estatales y municipales.² El objetivo es permitir que estas fuerzas de tareas impidan o respondan con más eficacia a las amenazas y actividades terroristas. ¿Cómo diferencia uno entonces las operaciones en las que sólo intervienen agencias federales de aquellas en las que participan también autoridades estatales y municipales? Nuestra taxonomía describe a las operaciones que incluyen entidades de nivel federal, estatal y municipal como *operaciones interagenciales internas*.³

Operaciones integradas. Reconociendo la necesidad de aportar mayor precisión a la forma de descripción de las distintas operaciones, el General Myers acuñó el término *operaciones integradas*. Después de introducir el término *actuación conjunta optimizada (enhanced jointness)* definió posteriormente el término operaciones integradas para destacar la participación de entidades no pertenecientes a las fuerzas armadas:

El término *conjunto (joint)* se utilizó en su momento con referencia a servicios múltiples operando en conjunto. Esto constituye el requisito básico. Diversos servicios, agencias federales, países aliados y sus agencias gubernamentales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales deben cooperar para llevar a cabo el rango completo de operaciones militares, desde las operaciones de mantenimiento de paz, pasando por las batallas, hasta la transición para lograr una paz duradera.⁴

Esta diferenciación es útil. Sin embargo, el interrogante consiste en saber cuándo y cómo las operaciones interagenciales evolucionan hasta transformarse en operaciones integradas. O sea, ¿dónde comienzan las operaciones integradas y se detienen las operaciones interagenciales? Una división obvia es entre operaciones que involucran a un país y aquellas en las que intervienen más de uno.

² Se debe advertir que el uso del término *conjunto (joint)* en este ejemplo de fuerzas de tareas conjuntas antiterroristas no es coherente con el uso militar, el cual nuevamente destaca los requisitos de normalización para todos los participantes.

³ Aun cuando la Ley de Personal Intergubernamental utiliza operaciones intergubernamentales para describir actividades que involucran los niveles federales, estatales y municipales, esta frase no distingue entre los distintos tipos de gobiernos municipales, estatales, regionales y provinciales del país y los gobiernos nacionales soberanos,

⁴ Richard B. Myers, "A Word from the Chairman", *Joint Force Quarterly*, N° 36 (enero de 2005), p. 10.

Definiendo las operaciones integradas

Operaciones integradas nacionales. La estricta definición de operaciones integradas del General Myers está enfocada en las operaciones multinacionales, pero también debemos distinguir y describir operaciones que pueden involucrar a los más dispares participantes dentro de nuestro país. Las operaciones de socorro que siguieron al huracán Andrew que azotó el estado de Florida en 1992 involucraron a entidades de administración de emergencias y fuerzas públicas federales estatales y municipales, a las fuerzas armadas, la Guardia Costera y organizaciones no gubernamentales como la Cruz Roja, sin olvidar a empresas privadas e iglesias de todo el país. Para diferenciar las operaciones integradas que se llevan a cabo en una nación y aquellas que involucran a múltiples países, nuestra taxonomía separa a las *operaciones integradas nacionales* de las *operaciones integradas multinacionales*.

Operaciones integradas combinadas. Algunos integrantes de la comunidad de defensa y seguridad usan *conjunto*, *interagencial* o *multinacional* para describir un tipo de operación que también se ajusta a la categoría de operación integrada. Esta variante involucra servicios militares y entidades gubernamentales múltiples pertenecientes a más de un país soberano – pero no incluye a entidades no gubernamentales. Un ejemplo adecuado sería el de la Misión Observadora Militar Ecuador Perú. Esta operación de mantenimiento de paz ayudó a resolver el conflicto fronterizo que se originó en 1995 entre Ecuador y Perú. Representantes de las fuerzas militares y de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos supervisaron y coordinaron este innovador acuerdo. Si bien nuestra taxonomía podría haber utilizado *conjunto*, *interagencial*, o *multinacional*, tratando de mantener la máxima coherencia posible – para identificar claramente esta variante como una operación integrada – hemos elegido el término *operación integrada combinada*.

Operaciones integradas multinacionales. La definición del General Myers de operaciones integradas en realidad está referida a una operación multinacional. Un excelente ejemplo es la operación internacional de socorro en respuesta al tsunami del Sudeste de Asia ocurrido a fines de 2004. En esta operación intervinieron fuerzas militares y agencias gubernamentales de muchas naciones; agencias no gubernamentales como la Cruz Roja, OXFAM y CARE; organizaciones gubernamentales internacionales (IGOs), incluyendo a las Naciones Unidas; y asociados de la industria privada que prestaron ayuda y suministros. La reconstrucción de posguerra en Irak, también llamada *operación de estabilización y apoyo*, se encuadra dentro de esta categoría. Además de las fuerzas armadas de varios países de la coalición que ejecutan una gran variedad de tareas, agencias gubernamentales como los Departamentos de Estado, Justicia y Defensa de EE.UU. trabajan con sus equivalentes iraquíes en los niveles nacional, regional y municipal. Las IGOs como la ONU asisten en la preparación de las elecciones, mientras muchas compañías multinacionales toman trabajos que van desde la reparación de máquinas de campos petroleros hasta la construcción y reparación de edificios, caminos, redes eléctricas y otras obras de infraestructura. En resumen, nuestra taxonomía denomina *operación integrada multinacional* a lo que el General Myers llama *operación integrada*.

Volviendo a la cita inicial, Confucio nos exhorta a evitar afirmaciones arbitrarias. De acuerdo con ese principio y teniendo presente la iniciativa del General Myers de

Definiendo las operaciones integradas

lograr la normalización, este trabajo busca provocar el debate sobre cómo describir con más precisión y eficiencia las actuales operaciones no tradicionales. Si bien hemos tratado de captar las diversas operaciones interagenciales e integradas sobre la base de los participantes involucrados, hay otras formas de enfocar tal clasificación. Por otra parte, posiblemente se generen algunos desacuerdos respecto a los términos. Algunos pueden cuestionar si una categoría separada se justifica cuando falta uno o más participantes enumerados en un tipo de operación.⁵ Estas cuestiones y los debates que generan ayudarán a lograr mayor precisión respecto a la forma en que la comunidad de defensa y seguridad entiende y analiza las operaciones interagenciales e integradas. A medida que el término *operaciones integradas* del Presidente del Estado Mayor Conjunto refleje la creciente participación de entidades nacionales e internacionales muy dispares, es cada vez más importante lograr claridad para crear una mayor comprensión, unidad e interoperabilidad con las entidades interagenciales, no gubernamentales y extranjeras equivalentes.

⁵ En otras palabras, ¿significa la no participación de una organización no gubernamental o de una organización gubernamental internacional, que la actividad no es una operación integrada multinacional?

Definição das Operações Integradas

Richard D. Downie

Diretor, Centro de Estudos Hemisféricos da Defesa

Se a linguagem não for correta, o que se diz não é o que se pretende dizer; se o que se diz não é o que se pretende dizer, o que deve ser feito deixa de ser feito, se o que deve ser feito deixa de ser feito, a moral e as artes decaem, se a justiça se desbarata, as pessoas ficam entregues ao desamparo e à confusão. Não pode, portanto, haver arbitrariedade no que se diz. É isso que importa, acima de tudo.

—Confúcio

Confúcio destaca que a falta de uma linguagem clara gera confusão e, possivelmente, conseqüências desastrosas. A medida em que as operações militares, interagenciais e multinacionais se tornam mais complexas e integradas, precisamos falar claramente o que queremos dizer. Neste aspecto, o Presidente do Estado Maior Conjunto, General Richard Myers, da Força Aérea dos EUA, deu um importante passo ao esclarecer alguns termos, embora este artigo demonstre a necessidade de maiores providências. O General Myers destacou que operamos em frentes não militares, que atravessam fronteiras, envolvendo a polícia, a diplomacia e as finanças, e que precisamos “transformar nossa aptidão militar, evoluindo das operações conjuntas para as operações integradas [ênfatizando este ponto]”.¹ Ele também menciona o requisito de padronização em toda a força conjunta para maximizar a eficácia. A primeira coisa, e talvez a mais simples de padronizar, é a terminologia que usamos para definir conceitos operacionais importantes, embora talvez pouco específicos. No passado, tínhamos vagamente definido como são consideradas as *operações interagenciais*. Mas o que são as *operações integradas*? e, nesse caso, o que são as operações interagenciais? As diferenças características são importantes, visto que cada vez, com maior freqüência, realizamos operações que incluem a contrapartida de organismos não-governamentais e governamentais dos EUA, da indústria privada e, talvez o mais importante, de parceiros de países aliados e organizações internacionais.

Visando a padronização procurada pelo Presidente, este trabalho apresenta uma taxonomia de termos para descrever os diversos tipos de operações interagenciais e integradas. O propósito é gerar um debate sobre como padronizar a maneira com a qual definimos e nos referimos às tais operações. O corpo docente do Centro de Estudos

¹ Richard B. Myers, “A Word from the Chairman,” *Joint Force Quarterly*, nº 37 (abril de 2005), p. 5.

Definição das Operações Integradas

Hemisféricos da Defesa na National Defense University elaborou os termos. Baseamos a nossa abordagem mais na diferenciação e na categorização das entidades participantes do que no objetivo funcional de uma operação (tais como manutenção de paz, socorro em desastres, ou contraterrorismo).

QUADRO 1: Taxonomia Proposta

<u>Termo Proposto</u>	<u>Nacional</u>	<u>Internacional</u>
Operações Conjuntas	Operações soamente militares, Com diferentes armas (1 País)	
Operações Combinadas		Operações soamente Militares, mais de um país
Operações Interagenciais Federais	Agencias Mil + Federais	
Operações Interagenciais Internas	Mil + Fed+ Estaduais + Municipais	
National Integrated Operations	Mil +Fed + Estaduais + Municipais +ONG+ Setor Privado	
Combined Integrated Operations		Agencias Mil+ Gob. Nac Mais de um país
Multinational Integrated Operations		Mil +Nac + Estaduais + Municipais +ONG+ OGI + CMN, mais de um país

Taxonomia dos Termos

Operações conjuntas, operações combinadas. As explicações da taxonomia começam com termos básicos sobre os quais devemos concordar para, depois, continuarmos com os mais controvertidos. A maioria dos membros da comunidade de defesa e segurança reconhece e usa rotineiramente os termos *conjunto* e *combinado*. O Departamento da Defesa dos EUA (DoD), no seu Dicionário de Termos Militares e Correlatos (*Dictionary of Military and Associated Terms*), define *operações conjuntas* como operações realizadas por forças conjuntas ou por forças de distintas armas operando juntas. A definição significa ações das forças armadas de um único país. Por exemplo, a operação *Causa Justa* no Panamá em 1989 foi uma operação conjunta onde participaram, num esforço coordenado, o Exército, a Marinha, a Força Aérea e os Fuzileiros Navais. O dicionário

Definição das Operações Integradas

do DoD se refere às operações combinadas como aquelas realizadas por forças armadas de duas ou mais nações aliadas, operando juntas no cumprimento de uma única missão. A Operação *Tempestade no Deserto* em 1991, destinada a expulsar as forças iraquianas do Kuwait, foi considerada uma operação combinada, visto que uma coalizão de forças dos Estados Unidos, da Europa, do Oriente Médio e de outras regiões participou dela.

Operações interagenciais. A falta de precisão começa pelo uso do termo *operações interagenciais*, que para mim serve como um chavão para se referir a vários tipos de operações que deveriam ser definidas separadamente. O termo *operações interagenciais* sugere operações das quais participam diversas agências; sem maiores explicações, poderia se supor o entendimento de quais são os participantes ou as agências envolvidas. De fato, duas pessoas poderiam se envolver numa discussão com impressões muito diferentes. O que uma determinada operação inclui ou não inclui não está claro. O destinatário deve formular perguntas adicionais. A divergência entre o que diz cada orador pode ser acentuada se eles forem da mesma força ou até se representarem duas forças operando no mesmo estado maior. Contudo, quando um oficial das forças armadas dialoga com sua contraparte no Departamento do Estado ou da Justiça há grandes possibilidades de erros de interpretação. Essa possibilidade aumenta muito quando se fala com um colega internacional de hierarquia equivalente.

Operações interagenciais federais. Um colega das forças armadas contestou a minha afirmação, de que o termo *operações interagenciais* é vago, manifestando que os oficiais do estado maior conjunto têm uma interpretação comum da expressão e a usam de forma rotineira. Sem perder a chance, definiu as operações interagenciais como aquelas das quais participam duas ou mais agências federais dos EUA, o que seria uma resposta válida. Claramente, uma operação interagencial pode envolver somente agências federais. Vejamos o exemplo de uma operação anti-drogas para impedir que uma embarcação suspeita de narcotráfico se movimente pelo Caribe rumo ao litoral dos EUA. Um sistema aerotransportado de alerta antecipado e controle da Força Aérea ou avião P-3 da Marinha podem identificar uma embarcação suspeita e passar as informações para a Central de Operações da Força-Tarefa Conjunta Interagencial Sul (JIATF-S). A Alfândega dos EUA, o Departamento da Justiça e outras agências federais que participam da central de operações podem enviar um navio da Guarda Costeira ou da Marinha para interceptar a embarcação. Se drogas forem encontradas elas serão apreendidas pelos agentes da lei ou pelos oficiais da Guarda Costeira que prendem os traficantes. Tais operações interagenciais são realizadas com frequência na JIATF-S, uma verdadeira força-tarefa interagencial baseada em Key West, Flórida, sob o comando de um Almirante da Guarda Costeira, bem como em diversos outros locais todos os dias. De acordo com a definição do meu colega, as operações interagenciais podem envolver ou não as forças armadas. Deve-se esclarecer que a taxonomia na tabela refere-se às operações das quais participam somente agências do governo dos EUA, como *operações interagenciais federais*.

Operações interagenciais internas. Contudo, muitas vezes, podem ser denominadas operações interagenciais as que envolvem autoridades estaduais e municipais, bem como entidades federais. Por exemplo, existem nos EUA 16 forças-tarefa conjuntas antiterroristas que unem as iniciativas e a inteligência disponível para as forças

Definição das Operações Integradas

armadas e os organismos policiais federais, estaduais e municipais.² A finalidade é permitir que essas forças-tarefa previnam ou reprimam mais efetivamente ameaças e atividades terroristas. Então, como diferenciar aquelas operações das quais participam somente agências federais daquelas nas quais participam também autoridades estaduais e municipais? A nossa taxonomia descreve as operações das quais participam entidades nos níveis federais, estaduais e municipais, como *operações interagenciais internas*.³

Operações integradas. Reconhecendo a necessidade de proporcionar maior precisão à descrição das diversas operações, o General Myers cunhou o termo *operações integradas*. Após introduzir o termo *enhanced jointness* (ação conjunta otimizada), posteriormente ele definiu as operações integradas para enfatizar a participação de entidades não ligadas às forças armadas:

O termo joint (conjunto) foi usado numa ocasião para se referir a várias forças armadas operando em conjunto. Isto constitui o ponto de partida. Muitos serviços, agências federais, países aliados e as suas agências governamentais, corporações e ONGs devem cooperar para cobrir o amplo espectro das operações militares, das operações de manutenção de paz, passando pelos confrontos até a transição para uma paz duradoura.⁴

Esta distinção é útil. Contudo, a questão surge em quando e como as operações interagenciais se desenvolvem para se tornar operações integradas. Ou seja, onde começam as operações integradas e terminam as operações interagenciais? Uma divisão óbvia seria entre as operações onde participa um país e aquelas onde participam mais de um.

Operações integradas nacionais. Enquanto a estrita definição de operações integradas do General Myers está focada nas operações multinacionais, precisamos também diferenciar e descrever operações envolvendo muitos participantes desiguais dentro dos limites de um país. As operações de socorro que se seguiram ao Furacão Andrés, na Flórida, em 1992, envolveram entidades policiais e de atendimento emergencial federais, estaduais e municipais, as forças armadas, a Guarda Costeira e ONGs tais como a Cruz Vermelha, sem esquecer as empresas privadas e igrejas em todo o país. Para diferenciar operações integradas dentro de uma nação daquelas que envolvem vários países, a nossa taxonomia destaca as *operações integradas nacionais* das *operações integradas multinacionais*.

² Observe-se que o uso do termo conjunto (*joint*) neste exemplo de forças-tarefa conjuntas antiterroristas não é consistente com o uso nas forças armadas que, mais uma vez, enfatiza o requisito de padronização em todos os participantes.

³ Embora a Lei do Pessoal Intergovernamental (Intergovernmental Personnel Act) use o termo operações intergovernamentais (intergovernmental operations) para descrever atividades das quais participam governos nos níveis federal, estadual e municipal, esta frase não consegue distinguir variantes de governos internos municipais, estaduais, regionais e provinciais de governos de nações soberanas.

⁴ Richard B. Myers, "A Word from the Chairman," *Joint Force Quarterly*, nº 36 (janeiro de 2005), 10.

Definição das Operações Integradas

Operações integradas combinadas. Algumas pessoas da comunidade da defesa e da segurança usam *conjunta, interagencial, multinacional* para descrever um tipo de operação que também se enquadra na categoria de *operação integrada*. Esta variante envolve várias forças armadas e entidades governamentais de mais de um país soberano, porém não ONGs. Um exemplo disto seria a Missão de Observadores Militares Equador – Peru. Esta iniciativa multinacional de manutenção de paz ajudou a resolver um conflito de fronteira que surgiu entre o Peru e o Equador em 1995. Representantes das forças armadas e dos ministérios das relações exteriores e da defesa da Argentina, do Brasil, do Chile e dos EUA monitoraram e coordenaram esta proeza inovadora. Enquanto a nossa taxonomia poderia ter usado *conjunta, interagencial, multinacional* por uma questão de consistência, para identificar claramente esta variante de operação integrada, escolhemos o termo *operação integrada combinada*.

Operações integradas multinacionais. A definição de operações integradas do General Myers realmente se refere a uma operação multinacional. Um ótimo exemplo é a operação internacional de socorro em resposta ao tsunami do Sudeste Asiático que ocorreu no final de 2004. Esta iniciativa envolveu forças armadas e agências governamentais de várias nações, agências não governamentais, tais como a Cruz Vermelha Internacional, a OXFAM e a CARE, organizações governamentais internacionais (IGOs), incluindo as Nações Unidas e os parceiros da indústria privada que ofereceram ajuda e suprimentos. A reconstrução de pós-guerra no Iraque, também chamada de *operação de estabilização e apoio*, enquadra-se também nesta categoria. Além das forças armadas de vários países da coalizão que executam uma diversidade de tarefas, as agências governamentais, tais como os Departamentos de Estado, de Justiça e de Defesa dos EUA trabalham com suas contrapartes iraquianas nos níveis nacional, regional e municipal. IGOs tais como as Nações Unidas participam com assistência às eleições, enquanto muitas empresas multinacionais assumem tarefas que vão do conserto de maquinário petrolífero até a construção e reparação de prédios, estradas, redes elétricas e outros projetos de infra-estrutura. Resumindo, a nossa taxonomia denomina o que o General Myers chamaria de *operação integrada* como uma *operação integrada multinacional*.

Voltando à citação inicial, Confúcio nos aconselha a evitar as afirmações arbitrárias. Nesse sentido, e levando em conta a iniciativa do General Myers de obter uma padronização, esta dissertação procura provocar o debate sobre como descrever mais precisa e eficientemente as atuais operações não tradicionais. Embora tenhamos tentado captar a diversidade de operações interagenciais e integradas com base nos participantes envolvidos, existem outras maneiras de abordar essa categorização. Além disso, haverá discordância nos termos. Alguns podem questionar se uma categoria separada seria justificada quando faltarem um ou mais participantes num tipo de operação.⁵ Tais questões e os debates que elas geram irão ajudar a obter maior

⁵ Em outras palavras, o fato de uma organização não governamental ou governamental internacional não participar significa que a atividade não é uma operação multinacional integrada?

Definição das Operações Integradas

precisão sobre como a comunidade da defesa e da segurança interpreta e discute as operações interagenciais e integradas. À medida que o termo do Presidente *operações integradas* reflete a crescente participação de diversas entidades nacionais e internacionais, cada vez é mais importante obter maior clareza para criar melhor compreensão, unidade e interoperabilidade com as contrapartes interagenciais, não governamentais e estrangeiras.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

Denise Garcia

Denise Garcia is a Research Fellow with the International Security Program and the Intrastate Conflict Program at Harvard University's Belfer Center for Science and International Affairs. She has done her Ph.D. work at the Graduate Institute of International Studies in Geneva, Switzerland, where she was a Teaching Fellow. Her Ph.D. thesis is entitled: "Making New International Norms – Small Arms Control".

Currently, she is also a Teaching Fellow at Harvard's Department of Government. She helped teach a course on Arms Control with Professor Andrew Kydd in the Fall 2004, and is now teaching a Sophomore Tutorial on International Politics.

Her main research interests are international norms, disarmament, and development. Garcia has extensively applied her research interest for analyzing the rise of the issues of small arms, light weapons, and landmines in the international agenda. She has held positions at the International Committee of the Red Cross, the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, and the Peace Building and Disarmament Program of the World Council of Churches in Geneva, and at UNESCO Brazil.

[\[Back \]](#)

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

Denise Garcia

Research Fellow, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University

1. Introduction

2. The changes in the arms trade patterns and in security perceptions after the Cold War

2.1. Overview, 1990–2001

2.2. A new paradigm in arms control

3. Initial impetus for norm building on small arms, 1990–95

3.1. The role of the conventional arms trade epistemic community

3.2. Norm building within the UN General Assembly

4. Furthering norm building on small arms, 1995–2001

4.1. The formation of a coalition of like-minded states

4.2. The formation of a transnational action and policy network

5. Conclusion: Legal and political framework on small arms

Introduction

Over half a million people are killed every year with small arms and light weapons.¹ The unrestricted proliferation and availability of these weapons contribute to the exacerbation of violence (like in South Africa, Brazil and other parts of Latin America), prolonging regional and intrastate conflicts (such as in most parts of Africa

¹ According to UN General Assembly, *Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms, A/52/298*, 27 August 1997, which was part of U Resolution A/52/298, August 27 1997, pursuant to para. 1 of General Assembly Resolution 50/70 B of 12 December 1995, **small arms** are revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, sub-machine guns, assault rifles, light machine guns; and **light weapons** are defined as heavy machine guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-aircraft guns, portable anti-tank guns and recoilless rifles, portable launchers of anti-tank missile and rocket systems, portable launchers of anti-aircraft missile systems and mortars of a caliber of less than 100 mm. **Ammunition and explosives** are cartridges (rounds) for small arms, shells and missiles for light weapons, anti-personnel and anti-tank grenades and landmines.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

and Colombia), or hampering processes of development worldwide. This article will trace how small arms control rose as a subject of importance within the international agenda throughout the 1990s. In addition, it will contend that the creation of international norms and the setting of widely agreed standards amongst states to control small arms and light weapons is central to the multilateral coordination of policy responses in order to tackle the growing violence associated with arms availability and proliferation around the world. In section 2, I will look at how perceived changes in the patterns of the international arms trade and also a change in perceptions of security in the aftermath of the Cold War helped to place small arms control in the spotlight of debate in research and policymaking. I will point to the main catalyst events that spurred this new debate onto the international agenda, as well as the main actors who were responsible for initiating the process of, discussed in section 3, **Initial impetus for norm building on small arms**,² examining two initial norm building paths: the knowledge generation process (in section 3.1) and the acknowledgement of the problem (in section 3.2), through the arms trade epistemic community and within the United Nations (UN), respectively. I will detail the early literature on small arms proliferation and explain why it was central to launching a new paradigm in arms control. Subsequently, in section 4, **Furthering norm building on small arms, 1995–2001**, I will analyze the continuing norm building process, detailing the work of the coalition of like-minded states (section 4.1) and of the formation of a TAN (transnational advocacy network) focusing particularly on small arms (section 4.2). I will end the article by outlining the most important tenets of the legal and political framework on small arms control existent today, in section 4.3.

2. The changes in the arms trade patterns and in security perceptions after the Cold War

2.1. Overview, 1990–2001

During the Cold War, arms trade and arms control patterns were mostly dictated by the antagonism that existed between the US and the Soviet Union. There were very few arms suppliers and many recipients in the two antagonists' respective spheres of influence. After the end of the Cold War, there were perceived changes in the arms trade, from a few mostly governmental suppliers to an increasing number of suppliers out of the governmental realm. The patterns of supply and demand for arms were no longer only dictated by the concerns of the superpower rivalry, as latent conflicts became apparent in many parts of the world, as well as new perceptions of security. This article is interested in the gradual evolution that took place after the end of the Cold War until 2001, when states and other actors concentrated their efforts on controlling weapons of mass destruction and then, after the Iraqi invasion of Kuwait, shifted their attention to conventional weapons. This trend was confirmed by the creation of the UN Register on Conventional Weapons and followed by a trend to control smaller weapons systems; i.e. landmines and then small arms and light weapons.

The time frame examined here mostly falls within the period 1990–2001, as these were the initial years of norm building with regard to small arms; and, in addition, the decade after the end of the Cold War seemed to be a key moment to analyze the role of norms and principled ideas in international relations, as well as the role of new actors in domains previously thought to be the restricted sanctuaries of states. The successful making of the Ottawa Treaty banning landmines epitomizes a

² For a list of potential international norms on small arms, see page 25.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

new trend in arms control. The formation of transnational advocacy networks such as the one on landmines and the development of one on small arms issues is a completely new development. In terms of norm development in arms control, imagine a pyramid representing a dense norm development regarding a certain type of weapon at its top, but as one goes down the pyramid, there are fewer and fewer norms.³ At the top, there are norms and treaties regulating weapons of mass destruction; towards the middle and lower parts there are conventional arms and small arms and light weapons, with a very incipient international political and legislative framework, i.e. almost no treaties and documents regulating their transfers. Countering this trend, the international community developed the UN Arms Register by the end of the 1990s and the Wassenaar Agreement in 1994. These two initiatives, albeit setting only voluntary obligations, are the first efforts on norm building on conventional arms transfers. As it will be demonstrated, these initiatives affected norm building on small arms.

Nevertheless, if one looks at the top of the pyramid in the light of an assessment of how influence takes place in norm building, did existing international norms on weapons of mass destruction create a conducive environment for norm building on small arms and light weapons? During the Cold War, many international norms emerged to address the dangers of the possible use of weapons of mass destruction. This reality was defined by the existent ideological and political framework of bipolarity between the US and the Soviet Union. The dismantling of this bipolar political and ideological framework resulted in new possibilities and realities of controlling non-strategic weapons, i.e. conventional weapons in general, and small arms in particular. Since then, there has been a growing awareness that the weapons that are responsible for most of the killings not only in the most recent civil wars but also generally in the rising criminality in most parts of the world are small arms rather than weapons of mass destruction, which have scarcely been used: "For 40 years, military planning, doctrine, and force structure were dominated by the twin perceived threats of massive ground assault in Europe and deliberate, conceivably extended nuclear exchange between the two major nuclear-armed alliances. There is no coherent strategic doctrine to replace the verities of the Cold War."⁴

In the processes of international norm building on small arms, apart from the dissolution of bipolarity, what are the consequences of the end of the Cold War that might have contributed to norm building regarding small arms? Among the several consequences has been the emergence of latent conflicts that before were, to a certain extent, concealed within the American or the Soviet spheres of influence. There has been a change in the nature of conflicts to mostly intra-state conflicts, in which the weapons of choice are mostly (or only) small arms and light weapons, because they are less costly, easy to transport and use, and require little or no maintenance:

The Cold War competition between two strategic alliances, in which arms were made available primarily for global political and strategic purposes, has largely disappeared. Major weapons transfers by the principal exporting States are now often motivated primarily by economic and employment benefits. Military, strategic and political factors have become secondary considerations in many instances and are

³ I wish to thank Edward Laurance for his contribution here.

⁴ Chayes, Antonia H. & Chayes, Abram, "The UN Register, Transparency, and Cooperative Security", in Chalmers, Malcolm, Greene, Owen, Laurance, Edward J. & Wulf, Herbert, *Developing the UN Register of Conventional Arms*. University of Bradford: 1995, p. 199.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

sometimes completely ignored. The human costs of arms transfers have, until recently, been considered of little importance.⁵

Another consequence of the dissolution of the Cold War is the massive availability of “surplus” stocks, which are no longer necessary to cope with the previous high levels of military readiness created by Cold War requirements. This phenomenon has heightened awareness regarding the indiscriminate use of small arms and light weapons as a result of the sudden availability of weapons.⁶

Ironically, these surplus arms are the by-product not only of reduced military budgets and forces in the industrialised countries but also of successful arms control agreements that have required members of NATO (North American Treaty Organisation) and the former Warsaw Pact to eliminate hundreds of thousands of weapons from their inventories. This flow of surplus arms is not likely to end soon – unless preventive action is taken without delay. In the coming five to ten years a new wave of surplus weapons and ammunition into developing countries can be expected to result from the need for funds in some States of the former Soviet Union and the modernization of arsenals in countries slated to join NATO or those aspiring to do so.⁷

The end of the Cold War and the first Gulf War were two major factors influencing the changes in the arms trade patterns in the 1990s that are directly linked to the growing awareness regarding small arms proliferation and that subsequently triggered the norm building processes examined here. After these two events, a steady decline in the international trade in major conventional weapons can be perceived.⁸ The trend of more modest expenditure in the global arms trade continued until the end of the 1990s, but at a slower pace than the one in the immediate aftermath of the Cold War up to 1995–96.⁹ World military expenditure had been declining by 4.5% per year during the decade between 1987 and 1997, and amounted to \$740 billion in 1997. Since then, the decline has been only 1% per

⁵ *Ibid.*

⁶ According to BICC, *Conversion Survey 1997: Global Disarmament and Disposal of Surplus Weapons*. Oxford University Press: 1997, pp. 60–5, surplus weapons are defined as weapons that are officially declared excess to military requirements by a state’s political or military authorities. Few governments officially declare what they consider to be “surplus” arms. They usually put them in storage without deciding for years, sometimes, what to do with them. The BICC regards the “surplus” weapons problem as one of the main features of the unrestricted availability of small arms and light weapons.

⁷ ICRC, *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, study commissioned by the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, December 1995. ICRC: 1999, p. 18. See also Musah, Abdel F. & Castle, Robert, “Eastern Europe’s Arsenal on the Loose: Managing Light Weapons Flows to Conflict Zones”, BASIC Occasional Papers on International Security Issues, no. 26, May 1998.

⁸ BICC, 1997, *op. cit.*, chaps. 2 & 6; Laurance, Edward J., “Addressing the Negative Consequences of Light Weapons Trafficking: Opportunities for Transparency and Restraint”, in Boutwell, Jeffrey, Klare, Michael & Reed, Laura W. (eds), *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. Academy of Arts and Sciences: 1995, pp. 140–57; Anthony, Ian, “Causes of the Conventional Arms Trade with Reference to Transfers of Small Arms”, unpublished paper, 1998; Norman, Stephanie G. “The Arms Trade, Military Assistance and Recent Wars: Changes and Continuity”, *Annals*, September 1995, pp. 47–74.

⁹ BICC, *Conversion Survey 1998: Global Disarmament, Defense Industry Consolidation and Conversion*. Oxford University Press: 1998, p. 266; SIPRI, *SIPRI Yearbook, 1997*. Oxford University Press: 1997, p. 185; *SIPRI Yearbook, 1998*. Oxford University Press: 1998, p. 10.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

year.¹⁰ By the end of 1999, the military burden was below 2% of the global gross national product, as compared to 5% at the end of the 1980s. Therefore, the general trend towards disarmament was more pronounced in the first half of the 1990s than in the second half.¹¹ Despite the fact that the trade in conventional arms had plummeted and the international market for conventional arms was depressed, there was a perceived increase in the trade in smaller conventional weapons systems, namely small arms and light weapons.

In the midst of these changing patterns of arms acquisitions, the Ottawa Convention banning landmines and the prospective new efforts to address the proliferation of small arms and light weapons marked a new disarmament trend, where many actors other than the state are involved in norm making and in the negotiations of arms control agreements, namely, non-governmental actors. One of the driving forces behind this new disarmament trend is that the security of people rather than the security of states also has a place of concern in the security policy of states.¹²

The emergence of a set of “societal” or “human security” concerns that focus on communities or individuals within the state changed this equation. Many human security concerns – understood as achieving freedom from fear by evacuating the threat of violence from social, political and economic life at local, regional, and international levels – implicate small arms and light weapons, including such issues as promoting and safeguarding human rights (security from state violence) protecting minorities (from communal violence or repression, fighting organized crime and random violence, combating terrorism and ensuring economic security).¹³

The questions of small arms and light weapons, and the control of landmines constituted new trends on arms control, as these issues are at the intersection of disarmament, arms control, human rights protection, public health and reduction of violence within an enlarged concept of security, and has developed from the traditional concept of state security, which, over the years, has increasingly come to encompass human security. This represents a new paradigm in arms control (see section 2.2, below).

The next section will connect these trends and changes in the arms trade patterns by tracing the rise of the issue of small arms onto the international agenda and explaining why perceived increase in small arms and light weapons circulation resulting from such changes created an awareness that there was a “flood of weapons” that had to be controlled, otherwise it would imperil post-conflict settlements or increase violence world-wide.

2.2. A new paradigm in arms control

There were four major reasons that explain the widespread availability of weapons existent in the post-Cold War period. They are mainly linked to some of the changes in international arms trade patterns. Firstly, after the end of the Cold War,

¹⁰ Sköns, Elisabeth *et al.*, “Military Expenditure and Arms Production”, *SIPRI Yearbook*, 1998. Oxford: Oxford University Press, p. 185.

¹¹ BICC, *Conversion Survey 2000: Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization*. Nomos Verlagsgesellschaft: 2000.

¹² BICC, *Conversion Survey 2001: Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization*. Nomos Verlagsgesellschaft: 2001.

¹³ Krause, Keith, “Norm-Building in Security Spaces: The Emergence of the Light Weapons Problematic”, GERSI/REGIS Working Papers, 2001, p. 13.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

large amounts of American or Soviet and ex-Warsaw Pact arms were made available with the end of the Cold War requirements for high levels of military preparedness and readiness. Furthermore, the expansion of NATO membership has placed great demands on new member states to update their military capacities. Thus the old and surplus arsenals became accessible at cheap prices or as grants to developing countries. The history of the rise of the black market provides part of the explanation for the abundance of small arms and light weapons throughout the world, but few events were as important as the dissolution of the Soviet Union and the breakdown of the Warsaw Pact.¹⁴ This was perhaps the most important episode that led to the “disintegration of the supply-side control” over these weapons. There were several attributes of the Soviet “military-industrial complex” that had resulted in devastating effects at both the regional and international levels. Since 1989, Russia's deep economic crisis caused its economy to diminish by half. However, most significant for the present analysis is the fact that the Soviet military-industrial complex was not equipped to deal with the sudden conversion to a market economy. Previously, it had consumed 15–25 % of the economy, as compared to all major Western countries, where it occupied 3–6%.¹⁵ In the first 40 years following World War II, a vast amount of capital was consumed by Soviet military production.

Half of the world's military facilities were rendered redundant with the reduction in arms trade expenditures by the end of the Cold War.¹⁶ The changes in the international arms trade are a result of the decline in the quantity of new equipment traded internationally, while the numbers of transferred surplus or second-hand weapons have increased in most weapon categories.¹⁷ About two-fifths of all major conventional weapons traded in the 1990s came from surplus stocks.¹⁸ The main reason for the existence of surplus weapons is that the large arsenals of the former Soviet Union were suddenly freed from any central control authority (especially in Russia, Belarus, Ukraine and Georgia) with the end of the Cold War. Given the harsh economic conditions in those countries and the massive availability of weapons, the excess arsenals became a source for hard currency needed to provide the immediate financial requirements of military establishments, which transferred weapons indiscriminately, in most cases.¹⁹ It was not only the former Soviet Union that converted its arsenals into sales, but also China, the US, Europe and several developing countries.²⁰ The group of arms recipients comprises less prosperous countries, and during the 1990s, at least 90 countries have imported surplus major weapons.²¹ The decline in the international trade for new arms encouraged the trade especially in small arms and light weapons, which are the most

¹⁴ Naylor, R. T. “The Rise of the Modern Arms Black Market and the Fall of Supply Side Control”, in Gamba, Virginia (ed.), *Society Under Siege: Crime, Violence, and Illegal Weapons*. Institute for Security Studies: 1997, p. 55.

¹⁵ BICC, “The Russian Military-Industrial Complex: The Shock of Independence”, in *Conversion of the Defense Industry in Russia and Eastern Europe*, Report no. 3, April 1995, pp. 12–13.

¹⁶ Sköns *et al.*, 1998, *op. cit.*

¹⁷ BICC, 1997, *op. cit.*, pp. 108–9.

¹⁸ *Ibid.*, p. 137.

¹⁹ Lumpe, Lora, *US Policy on Small Arms/Light Arms Exports*. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict/American Academy of Arts and Sciences: 1998, p. 5.

²⁰ Laurance, Edward J., “Surplus Light Weapons as a Conversion Problem: Unique Characteristics and Solutions”, in Laurance, Edward J. & Wulf, Herbert (eds), *Coping with Surplus Weapons: A Priority for Conversion Research and Policy*, BICC Brief, no. 3, June 1995; Laurance, 1995, *op. cit.*, p. 143.

²¹ BICC, 1997, *op. cit.*, p. 109.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

inexpensive option for countries or non-state groups searching for arms. The international arms trade in small arms and light weapons after the Cold War has a particularly notable feature: it changed the established pattern that had divided the international arms trade into a handful of suppliers and many recipients. There are many more countries that can play the role of suppliers than in the trade in major conventional weapons.²²

Through World War II and into the 1950s, the major industrialized countries of the West and the Soviet bloc were the main producers of small arms and light weapons. In the 1960s and 1970s an increasing number of these weapons were also produced under license by U.S. and Soviet Cold War allies and few countries in the developing world. To take just one example, it is estimated that between 55 and 72 million rapid-fire assault rifles were produced, often under license, in 54 countries in the post-World War II period (1945–1990). Many of these are still in circulation today, moving with relative ease from one conflict to another. From the 1980s the pattern of small arms production began to change. The number of manufacturers of small arms is estimated to have increased by 25% between 1985 and 1995, i.e., to some 300 companies in over 70 countries.²³

Secondly, there are large amounts of weapons in circulation in troubled regions of the world resulting from conflicts that took place during the Cold War. Large-scale American and Soviet-sponsored arms pipelines – or covert arms deliveries – fuelled Cold War conflicts. These arms are still serviceable and constitute a menacing post-Cold War development. Weapons are largely available where Cold War conflicts took place and fuel post-Cold War conflicts, as well as exacerbating urban crimes. New conflicts are either fuelled with new weapons or with old weapons provided through the Cold War pipelines. Therefore, weapons procurement is satiated through “in-country or in-region circulation”.²⁴ Arms trade patterns existent before the Cold War do not necessarily apply to the small arms and light weapons trade, in which new patterns are mostly manifest after the Cold War, and a new paradigm is necessary in arms control that treats small arms as a separate arms control issue.²⁵ Such a paradigm is emerging in the arms control community.²⁶

The third reason is the remarkable growth of the black market and private gunrunners. This phenomenon had begun slowly during the 1980s and accelerated with the end of the Cold War, with its full impact being felt throughout the 1990s. During the Cold War, private dealers were almost non-existent.²⁷ There was, to a considerable extent, a “controlled black market” that was already on the verge of collapse by the end of the 1970s and disintegrated in the mid-1980s.²⁸ Since then, governmental and other entities’ international arms transactions have been

²² Klare, Michael, “Small Arms: The New Major Weapons”, in Boutwell, Jeffrey, Klare, Michael & Reed, Laura W. (eds), *Lethal Commerce, The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. American Academy of Arts and Sciences: 1995, p. 19.

²³ ICRC, 1999, *op. cit.*, p. 24.

²⁴ BICC, 1997, *op. cit.*, p. 160.

²⁵ *Ibid.*; Laurance, Edward J. & Mussington, David, “Preventing the Negative Consequences of Arms Buildups: Models and Options for Canada”, unpublished paper, March 1996, pp. 38–41; Smith, Christopher, “The Forgotten Dimension of the International Arms Trade”, in *Brassey’s Defense Yearbook*. Brassey’s Defense Publishers, 1994, p. 282; Karp, Aaron, “Arming Ethnic Conflict”, *Arms Control Today*, September 1993, pp. 8–9.

²⁶ Smith, 1994, *op. cit.*, p. 282.

²⁷ Laurance, 1995, *op. cit.*, p. 144.

²⁸ Naylor, 1997, *op. cit.*, pp. 43–72.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

intertwined, resulting in the complicated mosaic that is now the structure of the international arms trade in light weapons and small arms. Three particular regions in the world illustrate this development: South Asia, Central America and Southern Africa. For instance, Southern Africa saw the weapons inflow from several governments to the Angolan governmental forces. During the course of the civil war in Angola, UNITA (National Union for the Complete Independence of Angola) received weapons from the UN, Zaire (now the Democratic Republic of the Congo or DRC) and South Africa. Similarly, there were huge weapons inflows to Mozambique from several governments to the Mozambican governmental forces up until 1991 and South African support to the National Mozambican Resistance (RENAMO) in the same period. In the aftermath of the Angolan and Mozambican conflicts, there was a large parallel market of arms flowing to South Africa.²⁹ These long-enduring wars not only fuelled arms trading to neighboring countries, but also resulted in the “in-country circulation” of weapons and diverse sources of governmental and non-governmental entities supplying arms.

Fourthly, the mosaic of arms suppliers and recipients has been dramatically changing since the end of 1980s, at which time small arms suppliers were restricted to only a few countries. From the end of the 1980s, this pattern has been modified so that there is now a much larger array of small arms manufacturers across the world.³⁰ The illicit trade in small arms and light weapons is carried out through the large international black and grey markets. The notion that it is exclusively non-state actors that resort to the parallel market is misleading. Covert activities practiced by states to supply arms to other states or non-state groups are carried out through what are called “grey markets”. Supplier and recipient countries usually hide these activities for political or financial reasons.³¹ The protracted Afghan war produced a major arms pipeline furnished by the Central Intelligence Agency (CIA) through the intermediary Pakistan Inter-Service Intelligence. This pipeline provided eight billion dollars in small arms to the Mujahideen against the Soviet forces.³² Such operations, which took place during the Cold War, are key to understanding the large surplus of weapons existent in the world today. Covert operations were more common during the Cold War; nonetheless, they are still important and practiced today to a lesser extent by the US and the former Soviet Union, but also by other countries.³³ There were efforts by the US to call for an end to the grey market: in his keynote speech to the 50th UN General Assembly, former president Clinton urged states to “shut down the grey markets that outfit terrorists and criminals with firearms”.³⁴ The European Union (EU) too is not guiltless when it comes to its quota of arms suppliers:

There is growing evidence that significant quantities of arms entering the worst affected regions of conflict and human-rights crisis zones are transferred there by

²⁹ See BICC, 1997, *op. cit.*, p. 144.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Naylor, R. T., “The Structure and Operation of the Modern Arms Black Market”, in Boutwell, Jeffrey, Klare, Michael & Reed, Laura W. (eds), *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. American Academy of Arts and Sciences: 1995, pp. 44–57.

³² Smith, Christopher, “Light Weapons and the International Arms Trade”, in UNIDIR, *Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa*. UNIDIR: 1996, especially pp. 14–19. Also from Smith, see “Light Weapons and Ethnic Conflict in South Asia”, in Boutwell, Jeffrey, Klare, Michael & Reed, Laura W. (eds), *Lethal Commerce, The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. American Academy of Arts and Sciences: 1995, pp. 61–80.

³³ Renner, Michael, “Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament”, *World Watch Paper*, no. 137, October 1997, pp. 32–3.

³⁴ Lumpe, 1998, *op. cit.*, p. 1.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

arms brokering and shipping agents. Some of these deals are brokered by EU residents – whether citizens or foreign nationals – operating in the European Union. Others are arranged by EU residents or EU passport-holders operating further afield. These agents often organize the transfer of arms and security equipment from third countries, without the weapons touching EU soil. However, many of the transfers would not receive an export license if the declared intention was to export the equipment directly from EU states. Yet despite increasing evidence of the operations of arms brokers, and the often-devastating impact on civilians of the weapons they supply, the control and oversight of their activities in most EU countries remains inadequate or non-existent.³⁵

In sum, the history of the rise of the black arms market provides part of the explanation for the current abundance of small arms and light weapons throughout the world. Its history can be traced back to the 1970s. As mentioned earlier, one of the single most important events that took place related to the development of the black market was the dissolution of the Soviet Union and the breakdown of the Warsaw Pact, which released huge numbers of small arms onto the market.³⁶

Nowadays, illicit gunrunners also play a greater role in feeding the black market rather than covert supplies carried by states. These illicit operators can hamper efforts at controlling small arms internationally. They profit from weak legal controls or their absence to achieve their business worldwide. The Rwandan Genocide was not only carried out with machetes, as it is often claimed, but with small arms and light weapons, which was possible thanks to an intricate net of gunrunners that managed to break the UN embargo to Rwanda.³⁷

This perceived widespread availability of small arms and light weapons – a “flood of weapons” – and the phenomenon of small arms proliferation that was accentuated throughout the 1990s triggered concern about the role of small arms proliferation in post-conflict situations and in its role in exacerbating violence and organized crime activities throughout the world. How this concern was triggered and who the main proponents were of new action to tackle these phenomena through a gradual process of regional and international norm building will be investigated in the next section.

3. Initial impetus for norm building on small arms, 1990–95

The rise of small arms and light weapons control and the impetus for norm building that followed onto the international agenda can be understood in terms of two paths that happened in parallel: one was a “knowledge generation process” and the other was an “acknowledgement of the problem” that took place within the UN General Assembly. The first path, “knowledge generation”, which carries the impetus for the rise of the small arms issue, was triggered by scholars and arms control practitioners, here called “the conventional arms trade epistemic community”.³⁸ The first articles to be published concerning the issue of small arms appeared in 1993.

³⁵ Wood, Brian & Clegg, Elisabeth, *Controlling the Gun-Runners: Proposals for EU Action to Regulate Arms Brokering and Shipping Agents*. NISAT Briefing, February 1999: <http://www.nisat.org>.

³⁶ Naylor, 1997, *op. cit.*, p. 55.

³⁷ Dyer, Susannah L. & O' Callaghan, Geraldine, *One Size Fits All? Prospects for a Global Convention on Illicit Trafficking by 2000*, BASIC Research Report, no. 99.2, April 1999, p. 20.

³⁸ “‘Epistemic communities’ are channels through which new ideas circulate from societies to governments as well as from country to country.” Haas, Peter, “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46, 1992, p. 27.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

These scholars and practitioners were in a position that allowed them to perceive that changes in the arms trade patterns were affecting the types of weapons that were being used in conflict and violence around the world and that there were three overarching trends in this process (specified previously and to be explored further):

- a change in perceptions of state security;
- a shift of attention from weapons of mass destruction control to conventional weapons; and
- a change in the types of conflicts and wars being waged in the aftermath of the Cold War.

The second path, “acknowledgement of the problem”, happened within the UN General Assembly through a series of key resolutions that reflected states’ concerns with the “illicit” trafficking of arms. This means that the first dimension of the debate on small arms control that emerged was the illicit trafficking of arms and a visible increase in the transactions in the black arms market, as seen in the preceding section. Triggering this process was a resolution proposed by Colombia in 1988, which will be studied in greater detail below. These two paths, coupled with the three overarching trends outlined above, opened the way for small arms to become a subject of prominence within the international agenda in the 1990s.

As will be seen, a complex process of norm building happened gradually throughout the 1990s. In the first part of this section, I will demonstrate how the role of the conventional arms trade epistemic community was instrumental in generating the initial impetus and in highlighting the contours of a new aspect of the arms trade and arms control emerging in the post-Cold War period. I will focus in particular on individuals who were key in promoting and influencing norm building in many arenas of the first path, the knowledge generation process. The second part of this section will show how the second path, the process of acknowledging the process within the UN, started slowly, especially during the later 1980s, through UN General Assembly resolutions, and accelerated throughout the 1990s. The creation of the UN Panel of Experts on Small Arms in 1995, followed by the decision to convene an international conference on illicit trafficking, UN 2001, catalyzed the state-led side of the entire norm building process.

3.1. *The role of the conventional arms trade epistemic community*

The creation of “expert” knowledge is perceived to be a necessary condition for collective action to emerge.³⁹ The regional and international norm building processes to control small arms and light weapons, as well as the various international and regional initiatives and actions, were preceded by the dissemination of knowledge, as most of the case studies examined will demonstrate. This information made known the problems connected to the spread and proliferation of small arms, and was also connected to changed perceptions of security emerging in the aftermath of the Cold War. In February 1994, a meeting of academics was called by Professor Michael Klare, professor of peace and world security studies at Hampshire College in Amherst, Massachusetts, and director of the Five College Program in Peace and World Security – and took place at the American Academy of Arts and Sciences. This was effectively the point at which the epistemic community of conventional arms trade studies started looking at the small arms question. The first book on small arms was published as a result of this meeting, *Lethal Commerce: The*

³⁹ Krause, 2001, *op. cit.*

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

Global Trade in Small Arms and Light Weapons, to be discussed in the last part of this section.⁴⁰ This was a seminal meeting because it crystallized the realization by a core group of academics that something was different about small arms and that this was not just another meeting of the conventional arms trade research community.⁴¹

For the small arms issue to rise as an international concern, the epistemic community already existent regarding the conventional arms trade was instrumental in perceiving that there was a noticeable change in the post-Cold War arms trade and arms control paradigm. Therefore, research and action had to follow this change, which was perceived to have the following characteristics:

- From a handful of arms suppliers existent during the Cold War, there were many more actors that could play the role of arms suppliers.
- Arms suppliers were not only governments, but increasingly, arms brokers and fixers who usually operated on the fringes of the laws.
- The matrix of conflicts had changed from international disputes to intra-state civil and ethnic unrest.
- Attention had to be focused on and mechanisms devised to address small arms, the weapons of choice in the new conflicts.
- The normative framework in place to address weapons of mass destruction was not adaptable to address the control of small arms.⁴²

Studies on the epistemic community approach highlight that the manner in which decision makers define state interests and formulate policy on technical and complex issues is related to how the issue is framed by the advisers that policymakers turn to for advice. Therefore, when there is no awareness or knowledge regarding a problem, epistemic communities, or networks of knowledge-based experts, may be instrumental in identifying complex problems and in helping states to identify their interests, and how they frame the issue for public debate. Studies on epistemic communities demonstrate that the diffusion of new ideas might be a powerful shaper of new patterns of behavior. The February 1994 meeting worked as a source of research innovation that became a channel through which the diffusion of innovation in policy action started emerging. In addition, it was the starting point for the development of shared judgments on how to deal collectively with the specific problems associated with the availability and proliferation of small arms. The members of the conventional arms trade epistemic community shared patterns of reasoning, policy projects drawing on shared values, causal beliefs, the use of shared discursive practices, and shared commitment to the application and production of knowledge in their work with the arms trade, especially during the Cold War.⁴³

By the end of 1994, however, there was scattered and only anecdotal knowledge about small arms proliferation. The parallel paths of and knowledge generation and acknowledgement of the problem coincided with the publication of the UN Institute for Disarmament Research (UNIDIR) studies in 1996 on the role of weapons in imperiling post-conflict reconstruction in many of the second generation

⁴⁰ Boutwell, Jeffrey, Klare, Michael & Reed, Laura W. (eds), *Lethal Commerce, The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. American Academy of Arts and Sciences: 1995.

⁴¹ Author's interview with Michael Klare, Amherst, December 2003.

⁴² Boutwell & Klare, 1995, *op. cit.*

⁴³ Author's interview with Edward Laurence, Geneva, Fall 2002; author's interview with Michael Klare.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

UN peacekeeping operations like those in Somalia, Zimbabwe, Mozambique, the Former Yugoslav Republic, Cambodia, Liberia, Nicaragua and El Salvador. The descriptions of these paths of acknowledgement and knowledge generation promoted by the arms trade community of researchers and field workers/practitioners in conflicts dealt with by the UN attempted to demonstrate that at the end of the Cold War period, not only did the nuclear danger still persist, but also numerous others concerns and uncertainties that were brought to light with respect to security thinking. New conflicts made apparent that a departure from the narrow concept of security that had existed during the Cold War was necessary. There was a perception that the development of weapons of mass destruction still posed a real and present danger. Nonetheless, most of the casualties resulting from conflict in the last decade or so had resulted from conventional warfare. Post-Cold War conflicts, almost regardless of where they occurred, have shared a number of similarities.⁴⁴

Small arms and light weapons, the weapons used in internal conflicts and to carry out violence around the world, fall into a sensitive domain, even more sensitive (though not strategic) than weapons of mass destruction, due to the legitimate use of small arms and light weapons by states under Article 51 of the UN Charter.⁴⁵ Under this article, states are entitled to an inherent right of individual and collective self-defense. Moreover, the existence and proper functioning of the state relies on the monopoly of the use of force that logically requires the possession of arms to counter internal and external threats to the existence of the state. As an early analyst of the small arms question has remarked, differently from the major weapons systems that dominated arms trade discussions during the Cold War, the weapons used by breakaway groups consisted mostly of small arms and light weapons. "Such weapons have none of the exotic appeal or engineering elegance of big-budget equipment, and their cost is almost trivial by comparison. They are disarmingly ordinary and familiar, and compared to the major weapons systems their potential destructiveness is easily overlooked. Most are based on technologies 40 or 100 years old."⁴⁶

The post-Cold War international arms trade in small arms and light weapons has a particularly notable feature, as mentioned in the first section of this article: it changed the established pattern that had divided the international arms trade into a handful of suppliers and many recipients. In the trade in small arms, there are many more countries that can play the role of suppliers than in the trade in major conventional weapons. As noted by Michael Klare, "countries like Uganda and Iran can play a greater role as suppliers than France or the United States".⁴⁷

In sum, there were defining moments that contributed to the rise of the small arms issue onto the international agenda. However, the initial impetus for raising awareness regarding small arms can be traced back to two very important types of actors: scholars and practitioners. They played an important role in interpreting and framing small arms as a new issue and helping to place it as a new topic of concern to states, as the initial impetus can be traced back to some studies that noted and helped to frame this totally new issue. These studies sprang from the conventional

⁴⁴ Axworthy, Lloyd, "Now for a New Diplomacy to Fashion a Humane World", *Herald Tribune*, 21 October 1998.

⁴⁵ Laurance, *The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons*, BICC Brief, no. 7, September 1996, p. 16.

⁴⁶ Karp, 1993, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁷ Klare, 1995, *op. cit.*, p. 19.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

arms trade epistemic community and from the field researchers individually concerned with small arms proliferation.⁴⁸

Prior to 1993, there were very few studies addressing questions related to problems associated with small arms and light weapons.⁴⁹ This already signaled a trend, outlined in the first part of this article, indicating the slow disintegration of the controlled supply side of the arms trade and, consequently, the gradual rise of the black market. It also pointed to how unofficial governmental arms transactions that are never opened to public debate or scrutiny can be very destabilizing. By 1995, there were 20 publications on small arms questions, as opposed to 1993, when just a few articles had been published.⁵⁰ Among these 20 publications, two very important studies appeared, the first two books on small arms, which gathered together writings by several researchers from the epistemic community of the arms trade. First was *Lethal Commerce*, edited by Jeffrey Boutwell, Michael Klare and Laura Reed – as mentioned.⁵¹ This collection of essays surveyed the state of affairs regarding small arms up to that time. It highlighted the gaps in the knowledge on the trade in small arms, and the fact that little scholarly attention had been paid to the trade in light weapons in comparison to research on the global trade in major weapons systems and weapons of mass destruction. Light weapons have historically been assumed to follow the same trade patterns as major conventional weapons. Yet this assumption has proved to be increasingly erroneous in the post-Cold War era, as small arms trafficking has increased despite a depressed market for major weapons systems. A point of consensus of this book's authors is the pressing need for research on the relationship between light weapons trafficking and the proliferation of ethnic, sectarian and civil conflicts. In addition, there was a shared concern that governmental and multilateral disarmament initiatives must address small arms and light weapons control separately from previously existing conventional arms patterns. This book served to illustrate the gaps that were to be filled in terms of both action and research in the light weapons trade and its control, pointing to the overarching changes in the arms trade as detailed in the beginning of this article, summarized in the table below.

⁴⁸ For another account of the evolution of the small arms question, see Laurance, Edward J., "The History of the Global Efforts to Regulate Small Arms", paper presented at the Social Science Research Council's Workshop on International Law and Small Arms Proliferation, February 2002.

⁴⁹ Klare, Michael, "Thriving Black Market for Weapons", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 44, Issue 3. Laurance, Edward J., "The New Gunrunning", *Orbis*, 33, Spring 1989. Laurance, Edward J., "The New Gunrunning", *Orbis*, 33, Spring 1989. Laurance, Edward J., "Political Implications of Illegal Arms Exports from the United States", *Political Science Quarterly*, Fall 1992.

⁵⁰ Kartha, Tara, "The Spread of Arms and Instability", *Strategic Analysis*, 16(18), November 1993, pp. 1033–50. Smith, Christopher, "Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Pakistan and Northern India", *Defense Studies*, 20, September 1993, pp. 48–70. Dikshit, Prashant, "Proliferation of Small Arms and Minor Weapons", *Strategic Analysis*, 17(2), May 1994, pp. 187–204. Goose, Stephen D. & Smyth, Frank "Arming Genocide in Rwanda", *Foreign Affairs*, 73(5), September/October 1994, pp. 86–96. Karp, Aaron, "The Arms Revolution: The Major Impact of Small Arms", *The Washington Quarterly*, 17(4), Autumn 1994, pp. 65–77.

⁵¹ Boutwell, Klare & Reed, 1995, *op. cit.*

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

Table 1: Reasons for an increase in the light weapons trade after the cold war

A. End of the Cold War and the break-up of multinational communist states
1. The break-up of the former Soviet Union and the Yugoslav Federation
2. Ethnic warfare within the successor states of these regions
3. Breakdown of central authority in Russia and the other former Soviet Republics
4. Diminished superpower authority over proxy forces in internal third world conflicts
5. NATO and Warsaw Pact produced large stockpiles of surplus weapons
B. Other systemic factors
6. The proliferation of ethnic, tribal and religious conflicts
7. Growing social, political and economic disorder within societies
8. The growing importance of non-state actors
9. The growing vibrancy of the global underground economy
10. The growing privatization of security and violence

In 1995, the first UN Panel of Governmental Experts on Small Arms was set up and helped crystallize small arms proliferation as an international problem (as discussed in the next section). Four of the arms trade epistemic community scholars, newly converted to the small arms question, testified before the UN Panel of Governmental Experts: Michael Klare and Edward Lurance were among those. At the time the panel was set up, there was a demand that no NGO could testify, only these experts. This testifies to the importance of the role of these scholars in spurring the beginning of normative change.⁵² From now on, the norm building processes started to catalyze within the UN. The next section will analyze the initial norm building processes within the UN in depth.

3.2. Norm building within the UN General Assembly

In 1988, Colombia introduced Resolution 43/75 I of 7 December 1988, the first resolution adopted by the General Assembly on arms transfers and illicit arms trafficking. This resolution was the first to request the Secretary-General to carry out, with the assistance of governmental experts, a study on ways and means of promoting transparency in international transfers of conventional arms on a universal basis, taking into consideration the views of member states, including those on the problem of illicit arms trade. This was the first comprehensive assessment of the linkage between the promotion of transparency and the illicit arms trade. This study would give rise and serve as stepping stone to the UN Conventional Arms Register. In Resolution 43/75 I, the General Assembly expressed its conviction that arms transfers in “all their aspects” deserve serious consideration by the international community, in terms of: (a) their potential effects in areas where tension and regional conflict threaten international peace and security and national security; (b) their known and potential negative effects on the process of the peaceful social and economic development of all peoples; and (c) increasing illicit and covert arms trafficking. Subsequently, pursuant to that resolution, the Secretary-General

⁵² Interviews with Edward Lurance (2002) and Michael Klare (2003), *op. cit.*

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

submitted a study (A/46/301, annex), prepared with the assistance of governmental experts, on ways and means of promoting transparency in international transfers of conventional arms. A number of the recommendations made in the study were taken up subsequently in General Assembly Resolutions 46/36 H and 46/36 L, of 6 and 9 December 1991 respectively.⁵³

Hence, Resolution 43/75 I expressed its conviction that arms transfers deserved serious consideration by the international community, for the reasons given above. Without yet mentioning the question of smaller conventional weapons, this resolution recognized what was explained in the preceding part of this article, i.e. the growing illicit trafficking in arms occurring before the end of the Cold War.⁵⁴

Colombia also introduced Resolution 46/36 H, adopted by the General Assembly on 6 December 1991, as a result of which the UN Disarmament Commission issued guidelines for the implementation of concrete measures aimed at preventing arms from reaching those who intended to use them to destabilize governments; foment violence and terrorism; and promote trafficking in narcotic drugs, ordinary and organized crime, mercenary activities and other criminal activities. Many countries started to recognize that priority must be given to tackling the arms trade and eradicating illicit arms trafficking. In Resolution 46/36 L, entitled "Transparency in Armaments", the General Assembly requested the Secretary-General to establish the Register of Conventional Arms. It called upon all member states to provide data on imports and exports of arms and invited them also to provide available background information on military holdings, procurement through national production and relevant policies. This demonstrates how states were shifting their attention from weapons of mass destruction to conventional weapons, in the aftermath of the end of the Cold War. Resolution 46/36 H of 6 December 1991 was essential for the drafting, five years later, of the Guidelines for International Arms Transfers (UN Guidelines) in the context of General Assembly Resolution A/51/182, issued five years later, in 1996.⁵⁵ The Secretary-General reiterated the need for the implementation of the guidelines through practical measures. The nature and scope of the illicit arms trade is discussed in detail in an earlier report of the Secretary-General on ways and means of promoting transparency in international transfer of conventional arms (A/46/301). The report of the Secretary-General on assistance to states for curbing the illicit traffic in small arms and collecting them (A/52/264) refers to the actual experiences of West African States in this field of growing international concern.

The UN Guidelines called attention of states to the fact that international transfers of conventional arms had acquired a dimension and qualitative characteristics that, together with the increase in illicit arms trafficking, give rise to serious and urgent concerns.⁵⁶ The UN Guidelines gave prominent attention to small arms, when, in advising states in "ways and means" to achieve more sustainable

⁵³ This part is based on the chronological compilation of relevant UN resolutions in the author's personal database.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ UN General Assembly, "Guidelines for International Transfers" in the Context of General Assembly Resolution 46/36 H of 6 December 1991, of May 1996.

⁵⁶ UN Guidelines, para. 28: "The use of small arms and light weapons in conflicts and war has a major bearing on regional and international peace and security and national stability. The alarming dissemination and illicit transfer of such weapons and the serious threat they pose require States to ensure strong and effective supervision of all aspects of trade in such weapons."

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

global patterns of arms transfers, it stated that the use of small arms and light weapons in conflicts and war has a major bearing on regional and international peace and security and national stability. The alarming dissemination and illicit transfer of such weapons and the serious threat they posed required states to ensure strong and effective supervision of all aspects of trade in such weapons. The UN Guidelines recalled Resolution 50/70 H, when the General Assembly invited the international community to give appropriate support to the efforts made by the affected countries to suppress the illicit circulation of small arms and made the link between this issue and its likelihood to hamper their development.

The first UN mission with a broad high level profile to illicit arms circulation and weapons destruction took place in Mali, in 1994. Two resolutions paved the way to the developments in Mali that would take place subsequently: Resolution 48/75 H of December 1993 requested the Secretary-General to seek the views of governments on effective ways and means of collecting weapons illegally distributed in countries, in the event that such countries so request, and to submit a report to the General Assembly at its forty-ninth session. A year later, on 15 December 1994, the General Assembly adopted Resolution 49/75 M, entitled "Measures to Curb the Illicit Transfer and Use of Conventional Arms", paragraph 3 of which requested the Secretary-General: (a) to seek the views of member states on effective ways and means of collecting weapons transferred illicitly, in particular in the light of experience gained by the UN; and (b) to seek the views of member states on concrete proposals concerning measures at the national, regional and international levels to curb the illicit transfer and use of conventional arms. Colombia affirmed it had long believed that the UN should play a central role in the process of curbing the proliferation of conventional arms and controlling their transfer.⁵⁷ The General Assembly, at its forty-ninth session, adopted two resolutions on illicit arms trafficking. In Resolution 49/75 G of 15 December 1994, introduced by Mali on behalf of a group of African states, the General Assembly expressed grave concern at the extent of the insecurity and banditry linked to the illicit circulation of small arms in the African sub-region and invited member states to implement all necessary measures to check the illicit circulation of such arms and, above all, to curb their illegal import. In Resolution 49/75 M of the same date, introduced by Afghanistan and jointly sponsored by other countries, including Colombia, the General Assembly stressed the need for effective national control measures in order to prevent illicit transfers, as an important contribution to the relaxation of tension and peaceful reconciliation processes. Countries particularly suffering the negative consequences associated with the illicit trafficking, like Colombia and Afghanistan, were at the forefront in proposing resolutions.

The beginning of 1995 was in effect the period when norm-building processes within the UN accelerated with the publication of the "Supplement to an Agenda for Peace", which was an instrumental document in giving impetus to the small arms control norm building process.⁵⁸ It was the first international document to call for urgent measures to tackle "*light weapons that are actually killing people in the hundreds of thousands*".⁵⁹

⁵⁷ UN General Assembly, *Report of the Secretary-General*, A/51/181, 27 June 1996.

⁵⁸ UN General Assembly, "Supplement to an Agenda for Peace", A/50/60, S/1995/1, 3 January 1995.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 60

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

I wish to concentrate on what might be called “micro-disarmament”. By this I mean practical disarmament in the context of the conflicts the United Nations is actually dealing with and of the weapons, most of them light weapons, that are actually killing people in the hundreds of thousands.⁶⁰

The “Supplement of an Agenda for Peace” triggered a flurry of activities at the international and regional levels as the Secretary-General recalled that progress since 1992 in the area of weapons of mass destruction and major weapons systems must be followed by parallel progress in conventional arms, particularly with respect to light weapons: “I believe strongly that the search should begin now, and I intend to play my full part in this effort.”⁶¹

The years from 1995 up to the end of 1999 were essential for the international norm building process on small arms. By its Resolution 50/70 B of 12 December 1995, entitled “Small Arms”, introduced by Japan and adopted by the General Assembly on 12 December 1995, the General Assembly requested the Secretary-General to prepare a report, with the assistance of a panel of governmental experts, on the question of small arms and light weapons in all its aspects. In addition, Resolution 50/70 H, entitled “Assistance to States for Curbing the Illicit Traffic in Small Arms and Collecting Them”, the General Assembly invited the international community to give appropriate support to the efforts made by the affected countries to suppress the illicit circulation of small arms, which was likely to hamper their development. With these resolutions, the process begun in 1988 had gathered momentum by focusing on light weapons as an important aspect of the problems inherent in arms transfers and illicit arms trafficking.

The creation of the UN Panel of Government Experts on Small Arms in 1995 and the publication of its first report in 1997 (hereafter the 1997 Panel Report), followed by the decision to convene an international conference on illicit trafficking, catalyzed the state-led side of norm development.⁶² The 1997 Panel Report worked as a cornerstone in profiling the array of problems associated with small arms proliferation. It became the impetus for triggering the “acknowledgement of the problem” of small arms by the UN.

The next section of the article will be two-fold: firstly, it examines two further developments that complemented the two initial paths of norm building described so far, i.e. the coalition building amongst like-minded states that was particularly important in the period 1997–98, followed by the creation of the International Action Network on Small Arms (IANSA), launched at the end of 1998. Finally, the article will conclude with an analysis of the main politically and legally binding regional and international documents on small arms control resulting from the years of initial norm building described here.

4. Furthering norm building on small arms, 1995–2001

As it has been demonstrated in the preceding parts of the article, the conventional arms trade epistemic community was central in promoting the need for research into small arms trade patterns before 1994. Until 1997, there was no international non-governmental action framework to tackle the problems associated

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, para. 65.

⁶² UN General Assembly, *Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms*, A/52/298, pursuant to paragraph 1 of General Assembly Resolution 50/70 B of 12 December 1995, 27 August 1997.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

with small arms. Progress in this area was mostly triggered by UN resolutions, as seen above, and by what will be analyzed in this part, namely, a coalition of like-minded states. This is the reason why Edward Laurance, a prominent analyst of the small arms question has no problem in concluding that this is predominantly a state-led process, working through the UN.⁶³

Table 3, below, tracks the main actors responsible for the promotion of the first initiatives on small arms described in this article.

Table 3: Main events leading up to the rise of the issue of small arms: Identification of the main actors involved

Date	Event	Actor who supported the event
September 1993	Start of some research and policy studies	Scholars and arms control practitioners
Spring 1994	Genocide in Rwanda, followed by publications denouncing the role of brokers involved in arming the genocide	NGOs
Fall 1994	UN mission to Mali	UN Secretary-General/Governments
January 1995	Publication of the "Supplement to an Agenda for Peace"; creation of the term "micro-disarmament".	UN Secretary-General
December 1995	Establishment of the Panel of Government Experts on Small Arms	UN Secretary-General/Governments
August 1997	First Report, Panel of Government Experts on Small Arms	UN Secretary-General/Governments
December 1997	Ottawa Treaty on Landmines	Civil society
November 1997	"Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and other Related Materials" (OAS Convention)	US, Mexico and Brazil
January 1998	Establishment of www.prepcom.org to prepare for the launch of the International Action Network on Small Arms (IANSA)	Edward Laurance, Monterey Institute of International Studies (MIIS)
July 1998	Canada meeting involving 38 NGOs;	Canadian

⁶³ Interview with Edward Laurance, 2002, *op. cit.*

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

	Oslo meeting	government; Canadian– Norwegian government
August 1998	NGO consultation	Canadian government
October 1998	Belgium meeting; Launch of IANSA	NGOs/Govern ments
December 1998	Decision to hold UN Conference in 2001	Governments
February 1999	Statement of the Security Council; Start of negotiations for Firearms Protocol	Governments
August 1999	Second Report, Panel of Government Experts on Small Arms	Governments

The wealth of initiatives promoted by governments during the period 1995–99 within the UN and through the coalition of like-minded states (described subsequently) is an indicator that states had a stronger sponsorship role in the advancement of the issue of small arms within the international agenda than non-governmental actors in that period. They acted as agenda setters and elevated the small arms issue to a position of prominence within the international agenda. The role of some states, like Canada and Norway, was key in the making of a coalition of like-minded states that played a central role in advancing the global efforts to control small arms. Differently from the landmines case, where NGOs assumed a prominent role in promoting international efforts to advance the issue within the international agenda, and were the main actors advocating normative change, the small arms question presents a more complex relationship among state and non-state actors.

4.1. The formation of a coalition of like-minded states

There were three important meetings that took place in 1998 for the consolidation of the coalition of like-minded states: in Oslo in July, in Canada in August, and in Belgium in October. These meetings were also instrumental in the sense that they helped raise awareness and mobilize action in the small arms debate. The meetings show that the year 1998 was also the most important for the consolidation of the debate on the international agenda.

The first Oslo meeting (Oslo I) in July 1998 issued "An International Agenda on Small Arms and Light Weapons: Elements of a Common Understanding, Concerns and Challenges."⁶⁴ This outlined that the states present at the meeting – the first to gather states together in order specifically to discuss small arms proliferation – recognized the problems caused by the excessive availability, accumulation and uncontrolled proliferation of small arms and light weapons and their

⁶⁴ Oslo I Meeting on Small Arms and Light Weapons, "An International Agenda on Small Arms and Light Weapons: Elements of a Common Understanding, Concerns and Challenges", 13–14 July 1998. The participating states were: Belgium, Brazil, Burkina Faso, Canada, Colombia, France, Germany, Indonesia, Japan, Mali, Mexico, Mozambique, Netherlands, Norway, Philippines, South Africa, Sweden, Switzerland, UK, US and Zimbabwe.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

multiple links with humanitarian, developmental and security concerns raised by this issue. In many societies, excessive accumulation and criminal use of the weapons contributed to violations of international humanitarian law, including war crimes and abuse of human rights. The states present at the meeting went on to recognize that small arms threaten security, exacerbate violence, increase human suffering, hinder socio-economic development and political stability, constitute an obstacle to the implementation of peace agreements and the development of a culture of peace, and are an impediment to meaningful development cooperation. What is more, the states declared that a sizable portion of all transfers of small arms and light weapons is illicit and increasingly linked to other transnational criminal activities, and there was a considerable “grey trade”. Due to its complexity, the problem had to be pursued and solutions sought in different forums and in a variety of ways:

Governments bear the primary responsibility for addressing these issues. It is therefore encouraging to note the increasing number of government initiatives. Governments recognize that civil society in general and NGOs in particular contribute to our work. They acknowledge the important role of NGOs in conducting and disseminating research, doing field studies, educating the public, providing advice to governments on small arms issues and in delivering humanitarian relief to war-torn societies.⁶⁵

This meeting addressed several areas and advanced some potential norms that could be developed. Among the most relevant are those listed below:

- Ensure strict enforcement of appropriate laws and regulations on civilian possession of small arms.
- Improve traceability of small arms possession and transfers, e.g. through improved marking.
- Respect and ensure respect for international humanitarian law with regard to the use of small arms and light weapons.
- Develop national and regional mechanisms including codes of conduct in connection with the legal manufacturing, transit, transfer and, where appropriate, reduction of small arms and light weapons.
- Ensure the collection, safe storage and/or destruction of “surplus” military weapons and weapons not legally held.
- Ensure voluntary programs for weapons collection.
- Ensure the integration of these issues into peace accords.
- Seek to reverse cultures of violence.

The second meeting of 1998, an “International NGO Consultation on Small Arms Action”, was held in Canada, on 17–19 August. The core of the report was the draft proposal for the creation of an international NGO action network on small arms. The proposal was subsequently considered further by NGOs in the third meeting in Brussels on 14 October 1998, following which the planning for establishing the new NGO transnational network was completed. On the final day, the former Canadian minister of foreign affairs, Lloyd Axworthy, addressed the gathering. The presence of government representatives underscored the initial contours of the cooperation and

⁶⁵ *Ibid.*

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

collaboration between NGOs and governments. Participants reaffirmed that NGOs had a central role to play in addressing the problem of small arms. That key role was also acknowledged by governmental participants. Lloyd Axworthy noted that civil society activism was the major factor in ensuring that governments actually took up the responsibilities that they had acknowledged were theirs. The consultation also heard a report of the July 1998 meeting in Oslo of government officials from 21 countries that emphasized the importance of engaging NGOs in conducting and disseminating research, doing field studies, educating the public, providing advice to governments on small arms issues and in delivering humanitarian relief to war-torn societies.

On the basis of extensive discussion and reflection, the meeting agreed to establish IANSA in order to enhance international efforts to curb the proliferation and abusive use of small arms. It also went on to identify a basic policy framework and program of action to guide the collective work of NGOs in the network, and to establish some initial operating principles and structure, as well as a process to bring IANSA formally into being.

The third important meeting of 1998 took place on 12–13 October, was hosted by the Government of Belgium and was called the International Conference on Sustainable Disarmament for Sustainable Development. Representatives of 95 governments and over 100 international and non-governmental organizations participated in the conference. The final document of the conference, “The Brussels Call for Action”, called for an international program of action on practical disarmament and peace building.⁶⁶ This was the first meeting aimed at setting the concepts for the creation of IANSA.

4.2. The formation of a transnational action and policy network

Following the 1998 meetings, on 10 December 1998, the day that the International Campaign to Ban Landmines (ICBL) received the Nobel Peace Prize, in Washington, DC, there was a meeting to design what would become IANSA. Present was a small group of researchers and some activists from several affiliations: development, human rights/humanitarian law, arms control/disarmament, and domestic and international gun control movements⁶⁷. The purposes of this meeting were to:⁶⁸

- 1) Explore whether groups want to work together to combat the global diffusion of guns and light military weapons throughout societies;
- 2) Conceptualize an inclusive and compelling framework for focused work to reduce the damage caused by these weapons;

⁶⁶ UN General Assembly Resolution A/53/681, annex, 1999.

⁶⁷ The NGOs present were: InterAction, WorldVision, Handicap International, Human Rights Watch Arms Project, Amnesty International, Physicians for Human Rights, International Committee of the Red Cross, Pax Christi, International Alert, Arias Foundation, Africa Policy Centre, BASIC, Federation of American Scientists, Council on Economic Priorities, Saferworld, Center for Defense Information, Coalition to Stop Gun Violence, Johns Hopkins University Gun Policy Center, and the MIIS (there was also one individual in his private capacity as a gun control activist).

⁶⁸ This section draws on original “Notes on Small/Light Arms Campaign Meeting”, 10 December 1997, Washington DC, transmitted to the author in 1998 by the organizers of the Preparatory Committee (PrepCom - the website) to IANSA.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

3) Discuss the establishment of a mechanism to coordinate and advance these groups' collective efforts.

The participants in the meeting acknowledged from the inception that many different constituencies have a stake in gun/light weapons proliferation: human rights, refugee/relief work, development, disarmament, domestic gun control, peacekeeping troops, and regional campaign groups usually related to violence reduction. Many of these constituencies had already identified a self-interested stake in global aspects of the issue, but there were difficulties in conceptualizing an overarching framework for activities to combat the worldwide proliferation of small arms. For instance, while domestic gun control groups focus generally on the public health implications of gun availability, in developed countries, this issue is connected to suicides, whereas in some developing countries, the issue is about homicides. At the time this meeting took place, there was an ongoing initiative promoted by the UN Economic and Social Council focusing on police and crime control. The predominant question was, therefore, how to combine the various constituencies into an overarching effort that encompassed everyone's concerns. In addition, participants at the Washington meeting were aware that many organizations from the developing countries, who would have yet other stakes, were missing from the meeting due to lack of funds.

The general opinion at the meeting was that a single treaty would not suffice to control small arms, and efforts and policy initiatives were necessary on many fronts: international, regional and local. There was also an extensive general discussion on potential overarching themes and subordinate goals of a possible small arms campaign, as shown in Table 4.⁶⁹

Table 4: Initial possible goals of a transnational action network on small arms

1. Collection/Destruction of surplus stocks of weapons, especially those left over from conflicts. Aim: to break the pattern of weapons being recycled from conflict to conflict.
2. Curbing illicit arms trafficking, coupled with urging responsible government policies on licit sales of small arms. Aim: to cooperate with ongoing initiatives such as the OAS Convention.
3. Curbing the spread of advanced/high end small arms. Aim: to stop the widespread diffusion of new types of weapons.
4. A global ban on production and transfer of non-sporting weapons/ammunition. Aim: to extend efforts being undertaken in Australia and the UK.
5. Ammunition controls.
6. A comprehensive treaty to reduce harms from small/light weapons. Such an approach would give focus to NGO work in various nations: they would work to press their governments to sign up to a treaty relating to responsible gun use and to bar exports to non-signatory governments. Aim: this effort would build on the government–NGO collaboration that emerged in the international campaign to ban anti-personnel landmines.

This meeting reached a consensus that a global campaign was necessary. Edward Laurance offered to create a web-oriented campaign through the MIIS in

⁶⁹ These goals were put forward by Natalie Goldring from BASIC.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

California, USA. The creation of the virtual "Preparatory Committee" (PrepCom) to IANSA was fundamental to gathering more researchers and activists around the issue. The PrepCom served, in addition, as a useful electronic clearing-house for disseminating information. PrepCom opened in January 1998 with 12 NGOs, among those: Human Right Watch, BICC, Saferworld, International Alert and BASIC. The PrepCom came about mostly due to the efforts of Laurance, who began to promote the idea that what had been done with landmines could be undertaken with small arms and light weapons.⁷⁰ Laurance worked in closed collaboration with the Canadian government, who were very encouraging of these efforts and had Laurance coming to brief government officials. A particularly important individual at this stage was the former Canadian foreign minister Lloyd Axworthy.⁷¹ When the landmine treaty was signed and the last day was crowned by celebrations, Laurance was selected by Axworthy to give the last presentation, in which Laurance said that at that point there something needed to be done about small arms. After his presentation, Laurance had a half hour discussion with Axworthy and the deal for the creation of the transnational action network on small arms was struck on 7 December 1997. Axworthy told Laurance in this private meeting that the former needed a movement to control small arms and Laurance was supposed to get the critical mass necessary for that. Following this, they met the press and Axworthy confirmed publicly that he would back a global movement on small arms.⁷² On 12 December 1997, over three years after the 1994 first meeting of the conventional arms trade epistemic community, momentum had built to the stage of forming a transnational action network focusing only on small arms.

5. Conclusion: the legal and political framework on small arms

This last section of the article will outline the major regional and international documents that constitute what is called here the "legal and political framework on small arms", which addresses small arms proliferation until the end of 2001, detailing developments in specific regions throughout the world, as well as the international framework.⁷³ This regional and international framework is largely the result of all the years of raising awareness and the initial regional and international norm building described so far.

The foundational international documents to initiate the building of the legal and political framework on small arms were the 1997 and 1999 reports of the Panel of Governmental Experts on Small Arms (hereafter the 1997 and 1999 Panel Reports, respectively).⁷⁴ A General Assembly resolution passed at the end of 1995 (mentioned in the previous section) established a panel of governmental experts on small arms that was established in April 1996.⁷⁵ Its task was to assist the Secretary-General in

⁷⁰ In a personal interview with the author (2002, *op. cit.*), Laurance said he was criticized especially by people engaged in the landmines campaign, who thought Laurance was suggesting something that would compete with the latter campaign. Yet there was an acknowledgement that the problems of small arms were much more complex.

⁷¹ According to Laurance, Axworthy was even more interested in acting on the small arms problem than he was in landmines.

⁷² Interview with Edward Laurance, 2002, *op. cit.*

⁷³ See Small Arms Survey database: <http://www.smallarmssurvey.org/Database.html>: "Resources", "Documents from Regional and other International Forums" to see all the existing politically and legally binding documents on small arms, including those after 2001.

⁷⁴ UN General Assembly, 27 August 1997, *op. cit.*; UN General Assembly, *Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms, A/54/258*, 19 August 1999.

⁷⁵ General Assembly Resolution 50/70 B of 12 December 1995.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

the preparation of a report on: (a) the types of small arms and light weapons actually being used in conflicts being dealt with by the UN; (b) the nature and causes of the excessive and destabilizing accumulation and transfer of small arms and light weapons, including their illicit production and trade; and (c) the ways and means to prevent and reduce the excessive accumulation and transfer of small arms and light weapons, in particular as they cause and exacerbate conflict. The panel published its first report, transmitted to the General Assembly, in 1997.⁷⁶ The Panel of Governmental Experts on Small Arms found that virtually every part of the UN system is dealing with the direct and indirect consequences of recent armed conflicts fought mostly with small arms and light weapons.⁷⁷ The 1997 Panel Report played a pivotal role in profiling the nature and causes of the array of problems associated with international small arms proliferation:

The report of the Panel acted as a catalyst to place the issue of small arms and light weapons firmly on the international agenda, and the United Nations has continued to encourage and support all efforts to address the wide-ranging problems posed by such weapons. The Group of Governmental Experts on Small Arms has prepared, and adopted by consensus, a substantial and well-considered report that helps to carry forward the work of the United Nations in preventing and reducing the excessive and destabilizing accumulation of small arms and light weapons.⁷⁸

In addition, the 1997 Panel Report was instrumental in defining which weapons fall under the category “small arms and light weapons”, a subject of ample controversy. As a result, the General Assembly requested the Secretary-General to implement the relevant recommendations contained in the report and in particular, the recommendation concerning the convening of an international conference on the illicit arms trade in all its aspects, in time for consideration by the General Assembly at its fifty-third session.⁷⁹ The 1999 Panel Report started acting as a norm setter, as it proposed concrete sets of norms regarding many aspects of the problem, advancing policy proposals on key aspects prior to UN 2001.⁸⁰

In parallel to the establishment of the Panel of Government Experts, the first legally binding regional instrument on small arms was being negotiated in the American hemisphere. On 14 November 1997, the Organization of American States (OAS) adopted the “Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials” (hereafter the OAS Convention).⁸¹ This is the first multilateral treaty designed to prevent, combat and eradicate illegal transnational trafficking in firearms, ammunition

⁷⁶ A/52/298, annex, addressed each of those issues and was endorsed by the General Assembly in its Resolution 52/38 J of 9 December 1997. By Resolution 52/38 J, the General Assembly endorsed the recommendations contained in the 1997 Panel Report, and called upon all member states to implement the relevant recommendations through international and regional cooperation among police, intelligence, customs and border control services.

⁷⁷ A/52/298, annex.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ By Resolution 53/77 E of 4 December 1998, the UN decided to convene an international conference on the illicit arms trade in all its aspects by 2001.

⁸⁰ In accordance with para. 5 of Resolution 52/38 J, the Secretary-General appointed, in April 1998, a second group of governmental experts that issued the 1999 Panel Report.

⁸¹ OAS, “Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials”, General Assembly, Twenty-fourth Special Session OEA/Ser.P, Washington, DC, AG/RES. 1 (XXIV-E/97), 14 November 1997.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

and explosives.⁸² It aims at helping to make the citizens of the hemisphere safer by helping shut down the illicit transnational arms market that fuels the violence associated with drug trafficking, terrorism and international organized crime. The convention was aimed at strengthening states' ability to eradicate illicit arms trafficking, and was modeled on American laws, regulations and practices.⁸³ The key provisions of the convention inspired the negotiation of the Firearms Protocol of 2001, as seen later in this section. These are the marking of firearms; export, import and transit licenses; the criminalization of illicit manufacture and sale; information exchange; international coordination; law enforcement cooperation; technical assistance; and training.

Within the European regional context, two important key documents on small arms were created, the EU Code of Conduct on the Export of Arms (hereafter the EU Code of Conduct) and the EU Union Joint Action on Small Arms (EU Joint Action), politically and legally binding documents respectively. In 2000, still in the European context, a key document was adopted: the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons (OSCE Document). This document contains the most advanced set of measures to address small arms proliferation and will be detailed here in depth. Its importance also lies in the fact that the participating states of the OSCE comprise several states beyond the EU, such as most states in the Caucasus, South-Eastern Europe and also the US.

In May 1998, after years of intensive lobbying by European non-governmental groups, the EU became the first group of states to accept a regional code of conduct.⁸⁴ The EU Code of Conduct is a politically binding instrument that seeks to create "high common standards" for all EU members to use when making arms export decisions and to increase transparency among EU states on arms exports. With the enactment of the code, EU states vow not to approve arms exports if:

- the sale would violate the exporting state's commitments under the UN Charter or specific arms control agreements;
- there is a "clear risk" that the weapons will be used for internal repression;
- the arms could provoke or prolong armed conflict; and
- there is a "clear risk" that the arms would be used aggressively against another country.

Under the code, EU members also agree to take into account when making their export decisions:

- the risk of use of weapons against allies;

⁸² As of 1 March 2004, 22 OAS member states had ratified the OAS Convention (Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Lucia, Trinidad and Tobago, Uruguay and Venezuela), and 33 of the 34 active OAS member states (including the US) have signed it. On 9 June 1998, the convention was submitted to the US Senate for its advice and consent to ratification.

⁸³ OAS, *Report of the Permanent Council on the Draft Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*, AG/doc.6 (XXIV-E/97) rev. 1, 1997.

⁸⁴ EU, "Resolution on a European Code of Conduct on the Export of Arms", European Parliament, 0104/98, 15 January 1998.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

- the risk of unintended diversion of technology;
- the importing state's record on terrorism;
- the implementation of humanitarian law (non-use of force against civilians) and arms control agreements;
- the effectiveness of the importing state's export control laws and mechanisms; and
- the economic situation in the importing state, including relative levels of military and social spending.

The code also has a singular operative mechanism designed to enhance transparency among EU members while discouraging states from using such information to undercut sales denials by other EU states. EU members are to report to each other "through diplomatic channels" when an export license has been denied based on the code's criteria. If another state intends to grant a license for an "essentially identical transaction" within the next three years, it must first consult with the state that first made the denial. Member states are also required to provide to each other "in confidence" an annual report on their arms exports and implementation of the EU Code of Conduct.⁸⁵

In the same year, the "European Union Joint Action on Small Arms" (hereafter EU Joint Action) of 17 December 1998 was adopted by member states, with the intent of addressing the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons.⁸⁶ The EU Joint Action is implemented through national laws and refers to the control and registration of exports, transparency and evaluation of potential importers. Article 3 defines states to be the only legitimate end users by including a commitment by exporting countries to supply small arms only to governments. The sale of military-style small arms to sub-state or non-state groups is not permitted and the EU member states have renounced this form of military assistance as an instrument in their foreign and security policy. The EU Joint Action therefore allows the member states to grant financial and technical assistance to projects conducted by the UN, the International Committee of the Red Cross (and other international organizations), NGOs and other states. A problem inherent in the EU Joint Action is that it defines small arms only to include those that are "specially designed for military use", which means that it falls short of addressing pistols, revolvers and rifles and therefore fails to cover some of the weapons frequently used in ethnic violence and civil conflicts. Despite this shortcoming, it remains one of the few legally binding documents on small arms.

Still in the European context, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) adopted a far-reaching agreement to combat the spread of small arms and light weapons.⁸⁷ The "OSCE Document on Small Arms and Light Weapons" (hereafter OSCE Document) set specific norms and measures for monitoring the

⁸⁵ Council of the European Union, 13779/02, PESC 446 COARM 14, Brussels, 11 November 2002; <http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/eucode.html>.

⁸⁶ EU, "European Union Joint Action on Small Arms", resolution adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the European Union's contribution to combating the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons, 1999/34/CFSP, 17 December 1998.

⁸⁷ OSCE, "OSCE Document on Small Arms and Light Weapons", FSC.DOC/1/00, 24 November 2000.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

spread of weapons in the OSCE region. The OSCE participating states agreed to combat illicit trafficking in small arms and light weapons by prosecuting their illegal manufacture, marking small arms and destroying or marking any unmarked weapons. They also agreed to exchange information on exports and imports of small arms and light weapons within the OSCE region. The fundamental importance of this document for the international norm building process on small arms is that it prescribes participating states to agree on the establishment of a list of small arms contact points in delegations to the OSCE and in capitals, in addition to annual review meetings on the implementation of the norms, principles and measures. The document has also an “evolving nature”, as its scope and content remain under regular review, according to the work of the UN and of other international organizations and institutions.⁸⁸

In the regional African context, there are three key politically and legally binding documents to be examined: the 1998 Program for Co-ordination and Assistance for Security and Development in West Africa (PCASED), the 2000 Bamako Declaration, and the Southern African Development Community (SADC) “Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and other Related Materials in the Southern African Development Community Region” in August 2001. The latter is one of the few existent legally binding documents on small arms.

The PCASED was created in 1998. The Economic Community of West African States (ECOWAS) issued the Declaration of a Moratorium on Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons in West Africa, in its Twenty-first ordinary session of the Authority of Heads of State and Government, held in Abuja, 30-31 October 1998. ECOWAS, in collaboration with the United Nations system, launched the operational framework for the associated measures of the moratorium under the PCASED. In November 1996, UNIDIR, the UN Department of Political Affairs (UNDPA) and the UN Development Program (UNDP) organized in collaboration with the Government of Mali an international conference entitled Conflict Prevention, Disarmament and Development in West Africa. The conference adopted the Mali proposal calling for interested African States to declare a moratorium on import, export and manufacture of light weapons, and recommended that sensitization activities with concerned states in the region and the Organization of African Unity (OAU) be carried out with a view to deepening the understanding of and support for the proposal. In an OAU ministerial consultation in Bamako on 26 March 1997, an outline of the moratorium was adopted and recommended, among others, two areas of action: 1) the pursuit of sensitization and information missions to increase the understanding of the technical and political conditions for the declaration of the moratorium; and 2) the establishment of a mechanism called PCASED.⁸⁹ The wide scope and mandate and activities of PCASED – an initial five-year technical program established and operated by UNDP to backstop the moratorium regime and related practical development and security-related activities – include, among others:

- coordinating the efforts of member states in matters of security, peace and disarmament;
- providing technical assistance for the implementation and harmonization of member states’ policies in disarmament and security matters;

⁸⁸ See *ibid.*, sec. VI, Final Provisions.

⁸⁹ See UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Africa, *The Making of a Moratorium on Light Weapons*. UN Regional Center for Peace and Disarmament in Africa in co-operation with the Norwegian Institute of International Affairs (NIIA) and the Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (NISAT): 2000.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

- supporting the efforts of the member states in the setting up and revitalization of the national commissions in charge of the fight against the proliferation of light weapons;
- promoting the establishment and functioning of a database on the flow of light weapons in the region;
- providing technical support for efforts to sensitize new member states to declare the moratorium;
- supporting the efforts of the member states in view of updating and harmonizing their national legislation relating to the bearing, the use and the production of light weapons; and
- supporting efforts for the establishment and functioning of a sub-regional register on light weapons.⁹⁰

The second document examined here in the African context is the 2000 Bamako Declaration. The first OAU Ministerial Conference on the Illicit Proliferation, Circulation and Trafficking of Small Arms and Light Weapons in Africa was held on 30 November–1 December 2000 in Bamako. The conference adopted the Bamako Declaration, which expressed the common African position on the illicit proliferation and circulation of and trafficking in small arms and light weapons for UN 2001, and herein lies its importance for the norm building processes being discussed.⁹¹

Another common regional position, like the African ones described above, is the 2000 Brasilia Declaration, which represents the common position of the Latin American and Caribbean States with regard to UN 2001. The Government of Brazil organized a Regional Preparatory Meeting of the Latin American and Caribbean States for UN 2001 in which representatives of the Latin American and Caribbean States met to seek a common approach to the issue of illicit trade in small arms and light weapons, with a view to contributing a regional perspective to UN 2001 and its preparatory process. They expressed the belief that the conference should adopt a political declaration and a global program of action.⁹²

The last document to be examined, also from the African regional context, is the August 2001 SADC “Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and other Related Materials in the Southern African Development Community” (hereafter SADC Protocol). The chief goal of the SADC Protocol is to prevent, combat and eradicate the illicit manufacturing of firearms, ammunition and other related materials. It also seeks to regulate the import and export of legal small arms and thus curb the transit of these weapons into, and within, the region. In addition, the protocol aims for the harmonization of national legislation across member states on the manufacture and ownership of small arms and light weapons. Thus the SADC Protocol marks a further

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ “Bamako Declaration on an African Common Position on the Illicit Proliferation, Circulation and Trafficking of Small Arms and Light Weapons” adopted by the Member States of the OAU, in pursuance of Decision AHG/Dec. 137 (LXX) of 1999, 30 November–1 December 2000, Bamako, Mali.

⁹² “Brasilia Declaration of the Regional Preparatory Meeting of the Latin American and Caribbean States for the 2001 United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects”, Itamaraty Palace, Brasilia, 22–24 November 2000. See also UN General Assembly document A/56/182, which details the issuing of the Brasilia Declaration.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

significant development in the efforts of the states of Southern Africa to tackle the scourge of small arms and light weapons.⁹³ The main challenges these countries⁹⁴ in the SADC region face are obsolete national legislation, precarious peace processes, porous borders, the lack of capacity on the part of both governments and civil society to effectively monitor the legal and illegal movement of firearms, and the lack of data from which to assess the improvements that may result from the effective implementation of the SADC Protocol.

The region where the political and legal framework is least developed is Asia, with the only exception of the active progressive participation of Japan in furthering international norms on small arms. In Asia, there are no legally or politically binding documents on small arms control. In addition, the first meeting within the region addressing small arms occurred only in 2000. In addition, so far, this region has chosen to frame the small arms control debate in terms of organized crime only. The other regions frame the issue encompassing a wider array of problems, including post-conflict resolution and reduction of violence. The first conference on small arms organized specifically for South Asia was held in Kandalama, Sri Lanka, in June 2000 organized by the Colombo-based Regional Center for Strategic Studies in collaboration with the UNIDIR and the Government of Canada, which also provided funding. This was preceded by a regional seminar held in Jakarta, Indonesia, on 3–4 May 2000, organized by the UNIDIR and the UN Regional Center for Peace and Disarmament in Asia and the Pacific. It was generally agreed that while the problem of illicit trafficking in small arms varied within South-East Asia, it represented principally a challenge of transnational crime rather than one of conflict or post-conflict violence. In other words, in assessing the magnitude and scope of the illicit trafficking in small arms and light weapons, representatives urged that the analysis be framed in the context of transnational crime. Representatives also felt that while their countries were neither the main sources of illicitly trafficked small arms nor the worst affected, they could not remain indifferent to problems posed by illicit trafficking.⁹⁵ However, they agreed at the seminar that action to combat transnational crime provided the most amenable framework for developing cooperation to combat and prevent the proliferation of small arms in the region, in particular with regard to sharing of information and coordination of activities and, perhaps, the establishment of a regional database.⁹⁶

The last two documents of the legal and political framework on small arms are of international scope: one is legally binding and the other politically binding. The legally binding one is the “Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime” (hereafter Firearms

⁹³ Stott, Noel, “Implementing the Southern Africa Firearms Protocol: Identifying Challenges and Priorities, Occasional Paper, no. 83, Institute for Security Studies, Pretoria, South Africa, November 2003. For the text of the SADC Protocol, see Small Arms Survey database: <http://www.smallarmssurvey.org/Database.html>, “Resources”, “Documents from Regional and other International Forums”, “Africa”.

⁹⁴ Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe

⁹⁵ See Small Arms Survey database: <http://www.smallarmssurvey.org/Database.html>, “Resources”, “Asia”, “South Asia and Small Arms: Synthesis Report of National Consultations and Regional Strategy Meeting (July 2001)”.

⁹⁶ See UN General Assembly Resolution A/56/296, 14 August 2001.

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

Protocol).⁹⁷ The politically binding one is the Program of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (hereafter Program of Action).⁹⁸ The Firearms Protocol is not yet in force. According to Article 18, the Firearms Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification.⁹⁹ The Firearms Protocol supplements the UN Convention Against Transnational Organized Crime.

Article 11 of the Firearms Protocol outlines far-reaching procedures for the import, export and transit of firearms, their parts and components, and ammunition. It is a reciprocal system requiring countries to provide authorizations to one another before permitting shipments of firearms to leave, arrive or transit across their territory and enables law enforcement to track the legal movement of shipments to prevent theft and diversion. Article 9 of the Firearms Protocol requires firearms to be marked at the time of manufacture and at import. The importance of firearms marking to the law enforcement community is reflected in this provision, which contains information requirements to enhance the effectiveness of criminal investigations and prosecutions. Although there is general consensus on the need to mark firearms at the time of manufacture, the issue has been raised that firearms manufactured by a state party for its military may be marked differently. This issue will have to be reconciled with the need to provide law enforcement officials with sufficient information to trace these firearms during the course of a criminal investigation, should they enter the illicit market.¹⁰⁰ A provision for the control of arms brokers has also been introduced into the Firearms Protocol discussions, calling for a system of registration and licensing of brokers, along with the criminalization of those who conduct brokering activities without the appropriate authorization. However, this was not included in the final protocol. Given the regional differences that characterized the negotiations of the Firearms Protocol, and the low common denominator that marked the results of the long years of negotiations, it strengthened the importance of looking at regional frameworks, such as the OAS Convention, and within the EU and Southern Africa.

The Program of Action provided states with the first opportunity to adopt measures to combat the proliferation of small arms in a truly international and all-encompassing fashion. It is the result of a decade of hard advocacy and intense generation of knowledge by the many actors involved in the small arms debate and in

⁹⁷ UN General Assembly, "Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime", A/Res/55/255, 8 June 2001.

⁹⁸ UN General Assembly, "The Program of Action to Prevent, Combat, and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects", issued as part of the *Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, New York, 9–20 July 2001*, A/CONF.192/PC/L.5/Rev.1, 2001; see Small Arms Survey database: <http://www.smallarmssurvey.org/Database.html>: "Resources", "2001 United Nations conference on the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects (9–20 July 2001)".

⁹⁹ The current status of ratification is: signatories: 52; parties: 32: http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures.html.

¹⁰⁰ Information Note on the Firearms Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition at the 1st Preparatory Committee of the 2001 UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light weapons in all Its Aspects, UN, New York, 28 February–3 March 2000, Small Arms Survey database: <http://www.smallarmssurvey.org/Database.html>: "Government Documents and Statements", "UN 2001 Conference Documents".

Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda

the fight for reduction of violence worldwide. Adopted by consensus on 20 July 2001, it represents a significant first step towards the goal of controlling the illicit trade in small arms and light weapons. It includes comprehensive national, regional and global strategies and provides for a sound process of follow-up to UN 2001. Some countries with undue influence in the international arena acted as stumbling blocks, whereas others with sizable influence, had both a role of obstructing norm development, like the US, or contributing to it, like the EU countries, who displayed a tireless activism and advocacy for more progressive provisions seeking to imprint a humanitarian dimension on the document. The Program of Action might have achieved only the lowest common denominator; however, as one scholar has noted, it is an important indicator of important broader trends (which are the ones that permeate my research), namely:

- how should scholars understand the documentary record left by UN conferences, and how much can it tell us about multilateral diplomacy in an issue area?
- does participation in conference diplomacy shape state interests or are such processes better understood as bargaining games between actors with exogenous or fixed interests?
- what is the role of non-governmental actors in such multilateral processes?
- to what extent does the UN serve as a site for global norm building?¹⁰¹

This legal and political framework on small arms outlined here forms part of the framework to complement the examination of state practice and the work of multiple actors in the complex multi-layered process of regional and international norm building on small arms, as seen in this article. Whether this legal and political framework will be useful to halt the violence caused by the unrestricted proliferation of small arms is still to be seen.

¹⁰¹ Krause, Keith, "Multilateral Diplomacy, Norm-Building and UN Conferences: The Case of Small Arms and Light Weapons", *Global Governance*, 8, 2002.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Federico Guillermo Toranzo

Entre los cargos desempeñados durante su carrera militar, podemos mencionar que fue Jefe de dos unidades blindadas, Jefe del Departamento Doctrina del Ejército, Jefe del Estado Mayor del Comando del Cuerpo de Ejército V y Director de Reclutamiento y Movilización del Ejército. En 1993 se desempeñó como Subjefe del Estado Mayor de UNPROFOR (United Nations Protection Forces), Fuerza de Paz de la Naciones Unidas en la ex Yugoslavia.

Actualmente se desempeña como analista militar en el Ministerio de Defensa.

En cuanto a su capacitación académica es Oficial de Estado Mayor, ha realizado el Curso anual Superior de Estrategia Militar, es licenciado en Organización y Estrategia, y Magister en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional Argentina).

[\[Back \]](#)

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Federico Guillermo Toranzo

Oficial del Ejército Argentino, retirado con el grado de Coronel

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	1
1. Las amenazas	2
2. Armas ilegales	4
3. Objetivo del trabajo	5
II.- INTERACCIÓN ENTRE LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS	6
1. Algunas referencias	6
2. Casos testigo de interrelación criminal	7
a. Colombia	7
b. Áreas grises	10
1) Leticia - Tabatinga	13
2) Lago Agrio	14
3) Maicao	14
4) Tres fronteras: Ciudad del Este, Foz de Iguazu y Puerto Iguazú	17
III.- RELACIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS CON LAS ARMAS PEQUEÑAS	20
1. Concepto de armas	20
2. Evolución de la situación mundial vinculada con las armas, en la pos Guerra Fría	20
3. Comercio ilegal de armas	22

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

4. Casos testigo de la vinculación de las armas con las nuevas amenazas	23
a. Bolivia	23
b. Brasil	25
c. Colombia	27
1) Pistas de aterrizaje y fábricas de armas	28
2) Armas ingresadas	29
3) Trueque de armas por drogas	29
a) Misiles portátiles tierra - aire	29
b) Armas de Paraguay y Bolivia	29
IV.- CONCLUSIONES	31
1. Conclusiones parciales	31
2. Conclusión final	32
BIBLIOGRAFÍA	34

I. INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría, simbolizado en la caída del muro de Berlín, marcó un hito en la política internacional. La iniciación de una nueva era ha ido adquiriendo características distintas que señalan un nuevo camino y nuevos desafíos.

El escenario que enmarca la situación pos Guerra Fría incluye dos conceptos trascendentes: globalización y transnacionalización.

Un proceso es transnacional cuando es producto de la interacción de dos o más actores, de los cuales al menos uno no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno.¹

Cuando hablamos de globalización, nos estamos refiriendo a la mayor interrelación existente entre los países, que podríamos considerar como la fase actual del desarrollo del capitalismo mundial. Un fenómeno generado por la rapidez de las comunicaciones, la computación automática de datos, las facilidades de transporte, el incremento del comercio, la tendencia a la regionalización en varias zonas del mundo y la ampliación cuantitativa de las organizaciones internacionales. Los rasgos mencionados impiden su encasillamiento como una doctrina o una política.

Como consecuencia de la globalización, los hechos que suceden en otros lugares del planeta nos afectan en mayor medida que antes. En este marco, el 11 de septiembre de 2001 marca un hito clave en los asuntos internacionales contemporáneos por tratarse del mayor ataque realizado contra los Estados Unidos, principal centro de poder político, económico y militar. Esta razón hace que la Seguridad Internacional, en tanto subsistema político internacional, merezca ser tratada con la mayor profundidad.

Entendemos la Seguridad Internacional como una situación de ausencia de amenazas, por ello cabe determinar claramente su significado y conceptos relacionados.

¹BENNET, Alvin: "International Organization", Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1980, página 434 y siguientes.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

1. Las amenazas

Una amenaza es "un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse".²

El enunciado precedente nos lleva a relacionarlo con la sensación de peligro, una percepción que naturalmente hace pensar en la necesidad de evitar o repeler la amenaza. Por ello, surge otro concepto estrechamente unido al anterior: *protección*.

La necesidad de protegerse, es uno de los requerimientos básicos del ser humano que lo ha llevado a agruparse y conformar la sociedad, comunidad donde se desenvuelve y desarrolla sus actividades. La sociedad que el hombre integra es un bien en tanto y en cuanto participando de ella, obtiene beneficios que no serían posibles en una situación de aislamiento, surge así una reciprocidad relativa, porque el individuo posibilita la existencia de la sociedad y, naturalmente, el hombre busca la protección de ese bien que es la sociedad. La protección está íntimamente ligada a la seguridad, ambos conceptos interactúan permanentemente.

En la actualidad debemos aguzar el entendimiento para comprender la naturaleza de las amenazas que enfrenta la sociedad contemporánea, que algunos autores consideran el reflejo de una nueva agenda de seguridad.

"En los conflictos posestatales, la cuestión es la ambigüedad que cubre el tipo y grado de amenazas que surgen de las crisis o colapsos de los Estados. En estos conflictos la prioridad ya no es la defensa, sino la seguridad. La defensa es un concepto clásico. Tiene por objeto proteger el territorio y la población contra una agresión física, tangible, que proviene del exterior, en general realizada por fuerzas convencionales. Pero la seguridad es la organización de la sociedad para evitar que se desmorone una etapa de cambio".³

Como afirma Eric de la Maisonneuve, hoy la defensa no es suficiente. Las agresiones primordiales no son físicas, sino intangibles. Lo esencial gira alrededor de la seguridad. Esto equivale a afirmar que lo prioritario es la fuerza de las instituciones y la organización de la sociedad.⁴

En un sentido similar se ha expresado la canciller de Colombia, Carolina Barco, representando a su país en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica (CES), llevada a cabo durante octubre de 2003 en la Organización de los Estados Americanos, quien dijo que era necesario "enfrentar la evolución de los temas de defensa hacia los temas de seguridad, teniendo en cuenta que los países han pasado de enfrentar amenazas interestatales a conflictos básicamente internos o a delitos transnacionales".

Dichas amenazas son denominadas genéricamente por los medios de prensa como "nuevas amenazas" o, en forma más científica, "amenazas asimétricas".

Así también las califica la Organización de los Estados Americanos en el documento emitido con motivo de la CES, uno de cuyos puntos incluye como "nuevas amenazas" que enfrentan las naciones del hemisferio al terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el tráfico de armas.

²LAIÑO, Aníbal: "Una aproximación teórica al concepto de Defensa", mimeo., AGORA Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Oct 1991, pág. 35.

³CASTRO Jorge: "La violencia en la pos Guerra Fría", Revista Militar N°747, Buenos Aires, Abr/Jun 1999, pág. 22.

⁴LA MAISONNEUVE Eric de: "La metamorfosis de la violencia", GEL, Buenos Aires, 1998, páginas 247/248.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Para dar la mayor precisión al significado de *asimetría*, nos ajustaremos al concepto de Manwaring⁵:

“Actuar, organizar y pensar de manera diferente al oponente, en orden a maximizar ventajas de uno mismo, explotar una debilidad del oponente, retener la iniciativa, y/o ganar mayor libertad de acción. Puede ser político–estratégica, estratégico-militar, operacional o una combinación de las mismas. Puede admitir diferentes métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o alguna combinación de todo ello. Puede ser de corto o largo plazo. Puede ser deliberado o por omisión. Puede ser discreta o buscada en conjunción con abordajes simétricos. Y puede tener dimensiones tanto psicológicas como físicas”.

La materialización de una amenaza asimétrica da lugar al surgimiento de "conflictos asimétricos", concepto surgido en 1995 de la publicación estadounidense "Joint Warfare of the Armed Forces", y que actualmente, debe ser interpretado como enfrentamiento entre fuerzas dispares, regulares contra irregulares que aplican tácticas no convencionales sin tratar de alcanzar una situación de equilibrio. El empleo de esas tácticas no convencionales, altera las normas comunes de organización y desarrollo de los sistemas defensivos en boga.

Usualmente, la calificación de una amenaza como asimétrica suele implicar que, mientras su objeto es normalmente un Estado, su ejecutor es una entidad u organización diferente, normalmente de jerarquía no estatal.

2. Armas ilegales

Las amenazas mencionadas presentan un elemento común: las armas ilegales. Tanto en el caso del terrorismo, del crimen organizado, como del narcotráfico, las armas constituyen un elemento prácticamente indispensable para su accionar y, normalmente, son obtenidas en forma ilícita.

Las amenazas asimétricas afectan a las sociedades modernas, la manera de afectarlas puede ser real o potencial, directa o indirectamente, involucrando una cuestión de percepciones. Ya sea de uno o de otro modo, hacen falta medios o formas a través de las cuales se concreten las amenazas y una de ellas es la función de las armas de fuego. Si éstas no existieran, las amenazas carecerían de suficiente envergadura, por lo menos en su actual configuración; en síntesis: las armas modifican la naturaleza de la violencia. De allí que, normalmente, las distintas variantes de amenazas enunciadas las utilizan y, con certeza, las continuarán utilizando.

Debemos entonces analizar su obtención que, habitualmente, se hace en forma encubierta para tratar de evitar o disminuir las posibilidades de detección.

Cuando mencionamos genéricamente las armas, estamos abarcando un universo demasiado amplio que es necesario acotar. En este caso nos referiremos principalmente a las armas pequeñas y en menor medida a las armas livianas. En líneas generales las armas pequeñas son las destinadas a un uso personal e individual, mientras que se considera en una categoría superior a las livianas que normalmente son operadas por más de una persona formando un equipo.⁶

3. Objetivo del trabajo

⁵MANWARING Max, "La Política de Seguridad de EEUU en el Hemisferio Occidental: ¿por qué Colombia? ¿por qué ahora? ¿qué debe hacerse? ", Argentina Global N° 6, Jul – Set 2001. <http://www.geocities.com/globargentina/Manw01.htm>

⁶ ONU, "Desarme General y Completo: Armas Pequeñas", Documento A/52/298, 27Ago 1997.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Tomando como ámbito geográfico América del Sur, en el curso de este trabajo trataremos de demostrar que la proliferación de armas, especialmente las pequeñas y livianas, actúa como un potenciador transversal de las amenazas asimétricas o nuevas amenazas.

Para ello haremos una investigación de carácter descriptivo/explicativo con el objeto de determinar la forma como interactúan las citadas amenazas, a través del análisis de casos testigo, y luego analizaremos su relación con las armas y la influencia que éstas tienen sobre las amenazas asimétricas.

Finalmente expresaremos las conclusiones arribadas en forma de conclusiones parciales y una conclusión final englobadora de la cuestión.

II. INTERACCIÓN ENTRE LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS

1. Algunas referencias

Existe una íntima vinculación de las amenazas asimétricas entre sí que queda plasmada en la siguiente frase, enunciada por un especialista:

*"...la correlación entre la criminalidad transnacional organizada y el tráfico ilícito de estupefacientes es hoy tan evidente y su simbiosis tan perfecta, que puede afirmarse que es su expresión más genuina, y con el tráfico de armas y el terrorismo, sus exponentes más visibles y peligrosos".*⁷

Esta perniciosa interacción también ha sido percibida desde Europa Occidental y los EEUU. Un artículo periodístico del diario español ABC hace una clara referencia a esta relación:

*"...las mismas vías abiertas por el hampa para que circule la droga, los coches robados o las armas clandestinas en este gran supermercado del crimen que se cierne sobre Europa serán aprovechadas para"*⁸

Respecto a EE.UU., en el documento sobre la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas del año 2002, el presidente Bush expresó que el comercio de drogas ilegales financia el trabajo de los terroristas, quienes utilizan las ganancias obtenidas de ese tráfico para continuar con sus acciones de terror.⁹ Ese año el Departamento de Estado contaba con una lista oficial de 33 organizaciones foráneas de terroristas, doce de ellas estaban involucradas en el narcotráfico.

Sobre la relación del narcotráfico con el terrorismo, el vocero de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, Dennis Hastert, declaró:

*"Al perseguir al narcotráfico, reducimos la capacidad de los terroristas para lanzar ataques contra los Estados Unidos y las otras democracias, ... y el hecho de que el narcotráfico represente el motor financiero que apoya a muchas organizaciones terroristas en el mundo."*¹⁰

Como una evidencia concreta de la expresión precedente, podemos mencionar el convenio realizado entre el narcotraficante peruano Abelardo Cachique Rivera y el Comité Regional del Huallaga (perteneciente a la organización terrorista Sendero Luminoso), que rigió las relaciones

⁷ANTONINI Enrique: "Narcotráfico y lavado en ambas posturas", en FRASH, Carlos Alberto: *Latinoamérica global*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2002, pág. 118.

⁸ABC: "La nueva Europa ante la nueva delincuencia", Madrid, 12 Ago 2002, pág 9.

⁹ONDCP: "National Control Drug Strategy 2002", ONDCP on line, February 2002, Bush intro (www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/index.html)

¹⁰SANCHEZ Marcela: "Scrambling to Get on Board...The New Battlefield", The Washington Post, online, 03 Oct 2001, (www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A63773-2001Oct3.html)

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

entre ambas partes desde 1992 hasta 1995, a cuya vigencia se llegó luego de una serie de acuerdos realizados durante los años anteriores.

En el convenio mencionado, se suscribieron los derechos y obligaciones de las partes respecto de la comercialización local e internacional de la cocaína, así como planes de acción para evitar la sustitución de los cultivos de coca. El acuerdo lo podemos considerar un convenio tipo del vínculo entre guerrilleros y narcotraficantes, donde estos últimos se comprometían a abastecer de armas a las guerrillas o bien a brindar los medios necesarios para obtener dichas armas.¹¹

2. Casos testigo de interrelación criminal

a. Colombia

Uno de los ejemplos más concluyentes de la relación mencionada se puede observar en Colombia, debemos aclarar que este país vive una situación de conflicto armado interno desde mediados del siglo XX. Dicho conflicto se plantea actualmente entre el Estado colombiano propiamente dicho y organizaciones subversivas de distintos orígenes que le disputan el control territorial y el monopolio de la violencia.

Dentro de los movimientos subversivos existentes se destacan especialmente las FARC, que se originaron como producto de la metástasis de tres características de la realidad nacional.¹²

- La problemática social colombiana (especialmente la agraria).
- El cerrado sistema político bipartidista.
- La ideología comunista existente.

La fusión de estos tres aspectos durante un período superior a los treinta años¹³, fueron factores decisivos para la consolidación de los movimientos subversivos en forma de guerrillas comunistas en Colombia. Según el sociólogo Eduardo Pizarro¹⁴, las FARC como movimiento social, nacen de la necesidad de promover cambios en el sistema político, social y agrario de la primera mitad del Siglo XX. A medida que se va gestando la subversión armada en Colombia, el comunismo internacional le sirve de paraguas ideológico para justificar la toma de las armas y el uso de la fuerza como medio para alcanzar los fines políticos perseguidos.

La organización interna de las FARC se presenta dividida en “*frentes*” que ocupan diversos sectores geográficos. Más de la mitad de ellos, ubicados en el sur de Colombia¹⁵, se encuentran involucrados en el narcotráfico (cultivo, protección de instalaciones y plantaciones, elaboración de la droga, almacenamiento, distribución y traslados).

Según estimaciones, el presupuesto de las FARC para el año 2003 habría sido de 500 millones de dólares, de ese total el 50% provendría del narcotráfico.

¹¹CUCOVAZ Silvia: “Interrelación entre el tráfico ilícito de armas pequeñas, el narcotráfico y los grupos terroristas en América del Sur”, en “Represión del tráfico ilícito de armas pequeñas y tecnologías sensibles”, UNIDIR / 98 / 16, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1998.

¹²PEÑUELA PINTO Edgar: “El surgimiento de las FARC”, Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, 15 Dic 2001

¹³PECAUT Daniel: “Orden y Violencia: Colombia 1930 – 1954”. Bogotá CEREC y Siglo XXI, 1987. - Germán GUZMAN CAMPO, Orlando FALS BORDA y Eduardo UMAÑA LUNA. “La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social”. Tomo 1 y 2. Carlos Valencia Editores. 1958 y 1962.

¹⁴PIZARRO, Eduardo. “LAS FARC: De las autodefensas a la combinación de todas las formas de lucha”. Tercer Mundo Editores. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1991.

¹⁵DEROUCHEY Terry Keith: “El apoyo de los EEUU al Plan Colombia”, Escuela de Defensa Nacional, Tesis de maestría, Buenos Aires, 25 Mar 2002, pág. 47.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Una de las evidencias de la relación de la guerrilla terrorista colombiana con el narcotráfico se puede verificar en un proceso judicial iniciado por la Fiscalía de Colombia. Ese proceso se basa en el nexo directo de las FARC con el traficante brasileño "*Fernandinho Beira-Mar*", quien fuera capturado por el ejército colombiano y deportado a su país durante el año 2001.¹⁶

Otra organización subversiva existente es el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fundado en 1964 por un grupo de estudiantes colombianos entrenados en Cuba siguiendo el modelo "*foquista*"¹⁷ de guerrilla rural. El movimiento creció atrayendo estudiantes radicalizados y algunos sacerdotes (por ejemplo: Camilo Torres, Domingo Lanin y Manuel Pérez).

El ELN opera en el norte y nordeste de Colombia, especialmente en regiones fronterizas próximas a Venezuela, llegando algunas de sus operaciones incluso a la región central y otras partes del país. Cuenta actualmente con 3.500 efectivos aproximados, sus recursos económicos se originan principalmente en el secuestro, la extorsión organizada, el cobro de "*impuestos*" compulsivos por el cultivo y la producción de coca y amapola. Por el nordeste Colombiano pasan la mayoría de los oleoductos de las compañías petroleras, ellos son objeto de sabotaje lo mismo que la infraestructura energética, todo se realiza como modo de extorsión a actores privados y estatales. Este grupo, que exige la nacionalización de la explotación petrolera de compañías extranjeras, ha perdido territorio frente a los paramilitares.

Como una reacción contra las amenazas a la seguridad de las organizaciones guerrilleras enunciadas precedentemente y ante la impotencia del Gobierno para brindar las garantías necesarias a los ciudadanos, surgieron en Colombia las llamadas organizaciones paramilitares "*Autodefensas Unidas de Colombia*" (AUC), que se han convertido en generadoras de más violencia.

Sus orígenes están ligados a la lucha contra la insurgencia y contaron inicialmente con la benevolencia gubernamental. Su actividad es básicamente brindar "*seguridad*" a los propietarios de las tierras. Para tener una idea cabal de la necesidad de protección de la población contra la guerrilla apelaremos a un breve relato sobre el grado de barbarie existente:

*"En el Líbano – Tolima (municipio colombiano que se encuentra a 300 kilómetros de Bogotá) Tarzán y sus hombres aplicaron a la familia Duque la decapitación del padre, el corte de franela a los niños (cortes mortales en el tórax), golpes contra el pavimento dentro de una bolsa de fique a la chiquilla de un año hasta convertirla en una masa informe para luego dejarla colgada de una vara, eventración a la madre embarazada y profanación impúdica del cadáver."*¹⁸

Las AUC a partir de 1996 iniciaron una etapa de consolidación en varias regiones: Córdoba, Urabá, Cesar, Bolívar y Sucre. En aquel momento la organización tenía un total de unos 4 mil hombres armados¹⁹, en la actualidad llegan a unos 13 mil hombres que han ampliado su despliegue a todo el territorio colombiano y se han convertido en una fuerza autónoma con creciente capacidad de gravitación en la marcha de la contienda. El jefe de la organización ha reconocido que el 70% de sus fondos provienen del narcotráfico y el resto de la extorsión.

Las AUC fueron consideradas como un grupo terrorista e incluídos en la lista oficial de los Estados Unidos del año 2001.

¹⁶LA NACION: "Proceso por narcotráfico a jefes de las FARC" , Buenos Aires, 05 Jul 2003, pág. 2.

¹⁷El "Che" Guevara fue el principal exponente de la "exportación" de la guerrilla rural cubana hacia el resto de América Latina, aplicando la "teoría del foco". Destacando sus ideas principales ella sostenía :

Una fuerza irregular puede derrotar a un ejército regular.

El escenario principal de lucha es el campo.

No hay que esperar las condiciones para la revolución; ellas se pueden producir.

¹⁸GUZMAN CAMPO Germán, FALS BORDA Orlando y UMAÑA LUNA Eduardo: "La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social", Tomo 2 , pág. 340, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1962.

¹⁹REVISTA NOTA ECONOMICA: "Los Paras ganan la guerra", Nro 4, Colombia, 17 Nov 1997.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

La estrecha relación de las amenazas asimétricas en Colombia, ha sido ratificada por el Embajador de esa república en la Argentina, expresando que el vínculo se registra desde fines de la década de 1980, agregando luego que, mientras en algunos ámbitos se analizaba el conflicto colombiano con los parámetros de la Guerra Fría, *"en Colombia se fraguaba la alianza entre guerrillas y mafias de traficantes de drogas ilícitas, y de éstas con traficantes internacionales de armas y lavadores de dinero."*²⁰

Según la Agencia Antidrogas Norteamericana (DEA), en Colombia las organizaciones guerrilleras reciben cada año aproximadamente 300 millones de dólares del narcotráfico para financiar sus operaciones terroristas. Dicha información fue hecha pública por el Administrador de la DEA, James Brown, en la XXI Conferencia Internacional para el Control de Drogas (sigla en inglés: IDEC) que se realizó en Panamá en abril de 2003.

También el Departamento de Estado norteamericano ha hecho referencia a las relaciones de la guerrilla colombiana con las drogas y el terrorismo internacional:

*"Por ejemplo, hay indicadores claros que las FARC, un grupo que abiertamente está involucrado en la producción y el transporte de drogas ilícitas, ha establecido nexos con el Ejército Irlandés Republicano (IRA) para aumentar su capacidad de ejercer el terrorismo urbano. En julio, la policía nacional colombiana arrestó a tres miembros del IRA, se creía que éstos habían utilizado el despeje para adiestrar a las FARC en el uso de explosivos."*²¹

b. Áreas Grises

El concepto de "áreas grises" está referido a la presencia insuficiente del Estado en una porción de territorio que carece del ejercicio pleno de las atribuciones estatales.

En las "áreas grises" los Estados correspondientes tienen serias dificultades para imponer su autoridad facilitando de esa manera el accionar de las organizaciones criminales y/o guerrilleras que involucran en sus actividades a los pobladores locales.

Como expresa De La Maisonneuve, un "área gris" es una zona de "no derecho" que puede servir de santuario a organizaciones terroristas y criminales que actúan con total impunidad, apoyándose en parte de la población local.²² Otro autor, Peter Lupsha (virtual creador del concepto), llama de esa manera a un sector de territorio que se encuentra en manos de organizaciones "mitad criminales, mitad políticas", erosionando la legitimidad del gobierno.²³

Entendemos que el concepto mencionado es plenamente abarcativo de los casos que se tratarán a continuación. Sin embargo cabe destacar que, posteriormente a las expresiones de los autores citados, surgió la enunciación de un concepto similar: el de "áreas sin ley".

Esta idea fue mencionada oficialmente por primera vez en el año 2002, por el Secretario de Defensa de los EEUU, Donald Rumsfeld, en ocasión de la reunión cumbre de la OEA realizada en Santiago de Chile. Este funcionario describió las áreas sin ley como espacios geográficos vacíos de la presencia gubernamental, relativamente despoblados, ocupados por organizaciones criminales o terroristas.

²⁰HOLGUÍN LOURIDO Rodrigo: "Colombia pide solidaridad", La Nación, Notas de opinión, Buenos Aires, 02 Abr 2003.

²¹Dept of State OL "Providing support to CN".

²²DE LA MAISONNEUVE, Eric: "La metamorfosis de la violencia". Ensayo sobre la guerra moderna, GEL, Buenos Aires 1998, pág. 188-189.

²³MANWARING Max: "Grey area phenomena. Confronting the New World Disorder", Westview Press, Boulder (CO) 1993.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Posteriormente, el general James T. Hill jefe del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos a cargo de las relaciones militares con América latina, dedicó parte de su discurso durante una conferencia en Miami a hablar sobre el tema.

"Hoy en día, la amenaza a los países de la región no es la fuerza militar de un vecino o la invasión de un poder extranjero. La amenaza actual es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas", dijo. "Esta amenaza es una hierba que es plantada y crece en los espacios sin gobierno, como costas, ríos y áreas fronterizas despobladas."

En un nuevo enfoque de la seguridad hemisférica, Oppenheimer señala que uno de los principales peligros para la seguridad de América latina ya no viene de ejércitos extranjeros o guerrillas urbanas que toman las capitales y pasan luego a controlar el interior. Por el contrario, el peligro viene de organizaciones criminales que ocupan espacios vacíos en las junglas y otros lugares remotos, y se expanden desde allí.²⁴



²⁴ OPPENHEIMER Andrés: "La amenaza de las áreas sin ley", La Nación, Buenos Aires, 11 Mar 2003.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

A continuación describiremos sintéticamente algunos casos ²⁵ a modo de ejemplo: una zona cercana a la frontera común entre Colombia, Brasil y Perú cuyo centro urbano principal está constituido por las ciudades Leticia - Tabatinga; la zona de Lago Agrio próxima a la confluencia de los límites de Ecuador, Perú y Colombia; la zona donde se asienta la ciudad de Maicao a escasos kilómetros de la frontera entre Venezuela y Colombia; y por último, un poco más al sur, Ciudad del Este ubicada prácticamente en la llamada "*Triple Frontera*" entre Brasil, Paraguay y Argentina.

1) Leticia - Tabatinga

Esta zona se encuentra ubicada en el extremo meridional de la extensa frontera colombiano-brasileña, a orillas del río Amazonas. La cantidad de habitantes se estima en noventa mil, cuyas dos terceras partes habitan las ciudades de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), separadas solamente por una calle.

Antes fue una zona dedicada principalmente a la producción de caucho. Con el deterioro de dicha actividad no surgió ninguna otra legal, lo que originó que parte de la población se involucrara en el comercio de drogas, especialmente en el transporte de Pasta Básica de Cocaína (PBC) y los precursores químicos necesarios para su producción.

Los aproximadamente 40 mil pobladores brasileños de la zona tienen diferentes fuentes de empleo principales: la municipalidad, las Fuerzas Armadas, la policía y el narcotráfico; alrededor de dos mil personas viven de la pesca (también transportan droga escondida en los botes) y el comercio ocupa unas trescientas.²⁶

Entre los indicios que reflejan la importancia de la zona para la actividad del narcotráfico encontramos la detención en Leticia, durante diciembre de 2002, de Elenusa Muca Matute, acusada de pertenecer a la banda de *Fernandinho Beira-Mar* y ser el nexo con narcotraficantes colombianos y guerrilleros de las FARC, en operaciones de canje de droga por armas.²⁷

Tabatinga se utiliza principalmente tanto para el comercio de cocaína como de PBC y la evidencia de la intervención de distintas organizaciones criminales internacionales está dada por la existencia de convictos libaneses, japoneses y griegos en la cárcel local. El crimen organizado también utiliza pobladores locales para transportar drogas hacia otros países (especialmente europeos).²⁸

El mayor volumen de droga sale de la zona por vía fluvial y en cantidad menor por vía aérea hacia Surinam, desde donde continúa por mar hacia Europa. Esta actividad representa un alto porcentaje del ingreso económico para la ex colonia holandesa y ese sería el motivo de los laxos controles.²⁹

2) Lago Agrio

²⁵ Los casos de Leticia-Tabatinga, Lago Agrio y Maicao, han sido extraídos de BARTOLOME Mariano, ponencia a REDES 2002, Santiago de Chile y posteriormente presentados por el mismo autor en el 6° Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, realizado en la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, Nov 2003.

²⁶ GOSMAN Eleonora: "La Triple Frontera, bastión de la guerrilla colombiana", diario Clarín, Bs As, 11 Set 2000.

²⁷ O ESTADO DE SAO PAULO: "Traficante brasileira que agia com Beira-Mar é presa na Colombia", Brasil, 27 Dic 2002.

²⁸ THE WASHINGTON POST: "Brazil fears fallout of drug crackdown", EE.UU., October 1, 2000.

²⁹ GOSMAN Eleonora: "Viaje a un santuario de los narcos en el Amazonas", diario Clarín, Buenos Aires, 10 Set 2000.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Esta zona se encuentra ubicada en el norte del territorio ecuatoriano, limitando con la región colombiana del Putumayo (donde se concentra aproximadamente la mitad de las plantaciones ilegales de coca del país). La principal localidad es Nueva Loja (ex Lago Agrio), con unos 30 mil habitantes, a sólo 22 Km. de la frontera con Colombia.

La actividad económica legal de mayor relieve es la petrolera. La producción de los pozos petroleros es almacenada en grandes tanques para luego ser transportada por un oleoducto de 500 Km. hacia el puerto de Balao en Esmeraldas (Ecuador).

Pese a ser considerada como la principal zona petrolera del Ecuador, esa situación no influye en el nivel socioeconómico de la población lugareña, que es uno de los más bajos del país.

El área es receptora de una gran cantidad de inmigrantes colombianos ilegales.³⁰ La frontera con Colombia carece de un control efectivo, favoreciendo el contrabando realizado principalmente por las FARC. Conforme a fuentes policiales ecuatorianas, alrededor del 60% de la población está involucrada en actividades comerciales con los insurgentes colombianos.³¹ Según éstas y otras fuentes oficiales, se habría detectado la existencia de nueve organizaciones criminales diferentes en la zona.³²

Finalmente, se debe destacar la presencia de las organizaciones paramilitares colombianas que, además de sus acciones ilegales, producen frecuentes enfrentamientos con las FARC que se traducen en asesinatos selectivos entre miembros de ambas organizaciones.³³

3) Maicao

La ciudad de Maicao se encuentra ubicada en la península de Guajira, extremo noreste del territorio colombiano, a escasos 20 kilómetros de la frontera con Venezuela.

Pertenece al departamento de Riohacha, cuya población es de 110 mil habitantes (15% de indígenas). Más del 50% de la población del departamento de Riohacha es oriunda de otras regiones de Colombia. Desde el punto de vista socioeconómico, la zona registra niveles de pobreza superiores al 50 %, mientras el porcentaje de miseria es del 20% de la población.

Maicao cuenta con una población aproximada de 60 mil habitantes y registra la mayor concentración de musulmanes de Colombia (aproximadamente cinco mil). En esta ciudad se construyó la mezquita más grande del país y una de las mayores en América Latina. Además, se encuentra en Maicao la principal institución educativa islámica colombiana: el colegio "Dar el-Arkam".

La zona registra una importante actividad minera, destacándose la explotación de carbón en El Cerrejón y sal en Manaure. Existen también importantes yacimientos de gas, destinado a la producción de energía eléctrica y el uso domiciliario. En el caso específico de la población indígena, ésta se dedica a la ganadería trashumante, la pesca artesanal, la extracción de yeso y sal marina, y algunos cultivos estacionales.

Sin embargo, la actividad económica principal de los guajiros es el comercio en pequeña escala, especialmente con Venezuela. La actividad comercial, que se desarrolla según las diferencias de cambio predominantes, normalmente se concreta a través de compras de bienes colombianos (o procedentes de mercados asiáticos) en Maicao y su venta en Venezuela. Ello se

³⁰FARNAM Arie: "Colombia's civil war drifts south into Ecuador", Christian Science Monitor, Boston, July 11, 2002.

³¹THE WASHINGTON POST: "Colombia's Creeping War", EE.UU., October 1, 2000.

³²EL COMERCIO: "Un nuevo Batallón se edifica en Sucumbios", Colombia, 02 Oct 2001.

³³HOY: "Lago Agrio es un escenario de vendettas", Colombia, 27 Ene 2001.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

presta para el contrabando de diferentes rubros entre los que se destacan: cigarrillos, licores, textiles y electrodomésticos, y está asociado a la corrupción de funcionarios migratorios.³⁴

En sentido inverso, desde Venezuela ingresa a Colombia combustible, en forma ilegal, gracias a la histórica diferencia de precios entre ambos países.

El comercio ilegal de estupefacientes, ejercido por traficantes internacionales de cocaína, también participa de las actividades comerciales de la zona, induciendo a los habitantes del lugar a desempeñarse como transportadores de drogas.

Regularmente las autoridades ejecutan operativos de punición de las actividades ilícitas, generando violentas reacciones en los guajiros involucrados ya que, en muchos casos, constituyen sus únicas fuentes de subsistencia. Un hecho de estas características tuvo lugar en noviembre del año 2002 en Maicao, cuando las autoridades de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia confiscaron 14 camiones con mercaderías de contrabando. La reacción popular contra este operativo, derivó en disturbios que arrojaron un saldo de un muerto y nueve heridos de bala.³⁵

En cuanto al contrabando de combustible, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) estimó que esa actividad ilegal le genera a la economía colombiana una pérdida de U\$S 138 millones anuales en promedio, volumen estimado de 24 mil barriles diarios.

También se asocia la ciudad de Maicao con actividades terroristas en las que se encontrarían involucradas células fundamentalistas islámicas. Existen versiones sobre la existencia de "*células dormidas*" como asimismo de blanqueo de capitales destinados a financiar grupos que actúan en Medio Oriente. Algunas empresas de importación y exportación ubicadas en Maicao, cuyos dueños serían de ascendencia árabe, "*lavarían*" dinero para la organización Hezbollah³⁶.

Una investigación periodística llegó a asegurar que en la zona de Maicao, un grupo de libaneses integraba una red de tráfico de armas, drogas y lavado de dinero que habría estado involucrada en el financiamiento del primer ataque terrorista contra el World Trade Center de Nueva York, en 1993. Se alegó que esa estructura terrorista mantiene vínculos con la guerrilla colombiana, y que en Maicao se realizan operaciones de intercambio de cocaína por armas³⁷.

En octubre de 1998, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) colombiano detuvo en Bogotá a un extranjero sospechoso, con documentación ilegal, quien, para justificar su presencia en el país, manifestó su intención de ir a Maicao a dictar clases en un colegio. Las investigaciones concluyeron que esa persona era el egipcio Mohamed Ebid Abdel Aal, miembro de alto rango dentro del grupo Al Gama'at Al-Islamiya. Interpol había emitido orden de su captura desde 1995 por cargos de terrorismo, aunque sus peores acciones las había realizado con posterioridad a esa fecha: un ataque en Luxor en 1997, que dejó 58 víctimas, y un atentado al Hotel Europa en El Cairo, donde murieron 20 turistas. Aal fue deportado a Ecuador, su punto de entrada.³⁸

³⁴FALS BORDA, Orlando: "Repercusiones sociales y regionales de la integración regional en zonas de frontera: la experiencia colombo-venezolana", Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo 1997-98

³⁵EFE: "Protesto deixa um morto e nove feridos na Colômbia", 19 Nov 2002

³⁶ROBBERSON, Tod: "Guerrilla group's isolation has grown since Sept. 11 attacks", The Dallas Morning News, January 1, 2002; GARRASTAZU, Antonio & HAAR, Jerry: " Terrorismo Internacional: A Conexão do Hemisfério Ocidental", Centro Norte-Sul Dante B. Fascell, 10 Oct 2001

³⁷GUTIERREZ, Miguel: "Atentados en USA se financiaron con dinero de armas y droga", La República, Perú, 09 Jun 2002

³⁸CASTILLO, Fabio: "Tras la huella de los tentáculos del Medio Oriente en América del Sur (II)", El Espectador, informe especial. Colombia. Noviembre 2001 (http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/noviembre/nota2.htm)

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

4) Tres fronteras: Ciudad del Este, Foz de Iguazu y Puerto Iguazú

Es un área ubicada en el extremo noreste de Argentina, sur de Brasil y sudeste del Paraguay, coincidiendo con la confluencia de los ríos Paraná e Iguazú.

Las poblaciones existentes son: Ciudad del Este (Paraguay) 200 mil habitantes, Foz de Iguazú (Brasil) 230 mil habitantes y Puerto Iguazú (Argentina) 30 mil habitantes. El movimiento diario de personas a través de las fronteras varía entre 40 mil, en época normal, y 120 mil en temporadas pico. Si bien este núcleo involucra a tres ciudades específicas, se proyecta sobre un contexto más amplio vinculando directa o indirectamente otras áreas urbanas, especialmente paraguayas y brasileras, como Pedro Juan Caballero, Ponta Pora, Capitán Bado y Hernandarias.

Es una zona de "*frontera caliente*", donde el factor migratorio representa un riesgo a la seguridad debido a la permeabilidad para el accionar de actores regionales y transnacionales que concretan la interrelación entre la migración ilegal, la delincuencia, el crimen organizado y el terrorismo internacional. La intensa actividad turística de la zona facilita la presencia de esos actores ilegales y / o antisistémicos.³⁹

El conglomerado de personas de diferentes orígenes (chinos, coreanos, árabes, africanos, taiwaneses y libaneses) le otorga al enclave una característica particular con preeminencia de operaciones bancarias y financieras de lavado de dinero, comercialización de drogas, interacción de organizaciones terroristas, narcotraficantes y traficantes de armas favorecidos por fronteras vulnerables.

Se ha observado un creciente establecimiento de ciudadanos de origen árabe en Ciudad del Este, con presuntas vinculaciones con grupos terroristas de Medio Oriente y organizaciones de narcotraficantes, posibilitando la conformación de redes conjuntas que incluyen el tráfico de armas. En este sentido se considera que el eje Ciudad del Este-Pedro Juan Caballero podría constituirse en uno de los principales mercados de abastecimiento de armas ilegales a nivel regional para satisfacer las necesidades de organizaciones criminales, narcotraficantes, terroristas y guerrilleros.

³⁹ORTIZ, Javier: "La dimensión estratégica del narcotráfico", Revista Militar N° 741, Buenos Aires, 1997, pág. 64-70.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur



Respecto de la población podemos destacar que unos seis mil ciudadanos de origen chino son propietarios del 50% de los negocios de Ciudad del Este y poseen vinculaciones con las mafias chinas.⁴⁰

En cuanto a los integrantes de la comunidad musulmana que se asientan en Ciudad del Este y Foz de Iguazú totalizan unas 18 mil personas. Se debe destacar el mantenimiento de fuertes lazos con sus países de origen a través de los líderes religiosos; este dato tiene importancia por el rol de dichos religiosos como factor aglutinante y epicentro de actividades políticas, económicas, culturales y sociales de la comunidad. Las mezquitas actúan como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) a los fines de la recaudación de fondos, ayuda humanitaria, adoctrinamiento, propaganda y difusión para la consolidación y expansión de la fe islámica.

⁴⁰CUCOVAZ Silvia: "Interrelación entre el tráfico ilícito de armas pequeñas, el narcotráfico y los grupos terroristas en América del Sur", en "Represión del tráfico ilícito de armas pequeñas y tecnologías sensibles", UNIDIR/98/16, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1998.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

En el contexto mencionado existe la presunción que la zona sería utilizada por organizaciones terroristas islámicas como santuario, centro de recaudación de fondos, lugar de reclutamiento y adoctrinamiento a los fines de apoyo logístico y/o operativo de organizaciones tales como Hezbollah, Hamas, Jihad Islámica y Gama'at Al Islamiyah.

III. RELACIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS CON LAS ARMAS PEQUEÑAS

1. Concepto de armas.

La Organización de los Estados Americanos en el artículo 1 párrafo 3 de la "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", de fecha 04 de Septiembre de 1997, definió lo que es un arma de fuego como:

"cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil pueda ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas".

El informe del Grupo de expertos gubernamentales de las Naciones Unidas sobre "armas pequeñas", define los términos de "armas pequeñas y armas livianas" como armas que van desde "palos cuchillos y machetes hasta aquellas armas justo por debajo de las que abarca el Registro de las Naciones Unidas sobre armas convencionales...". En líneas generales, describe las armas pequeñas como las destinadas al uso personal y las armas livianas como las utilizadas por varias personas que formen un equipo. Así se incluyó como *armas pequeñas*: revólveres y pistolas de carga automática, fusiles y carabinas, pistolas ametralladoras, fusiles de asalto y ametralladoras ligeras. Por otro lado, se consideró dentro del concepto de *armas livianas*: ametralladoras pesadas, lanzagranadas montados en fusil o similar, ametralladoras antiaéreas portátiles, lanzadores portátiles de proyectiles autopropulsados antitanques y/o antiaéreos, cañones sin retroceso y morteros de calibre inferior a 100 milímetros.⁴¹

2. Evolución de la situación mundial vinculada con las armas, en la pos Guerra Fría.

A comienzos de los años 90, la finalización del período de la Guerra Fría modificó las pautas armamentistas de los países que, de fines estratégicos de tipo político, pasaron a tener un mayor sentido economicista y de creación de empleo. En esa década se produjo una disminución de la venta de armas a los países industrializados que se orientó a ganar nuevos mercados en los países en desarrollo, generando una competencia intensa entre las diferentes industrias militares.

Las exportaciones, a nivel mundial, de los grandes sistemas de armamentos al finalizar la Guerra Fría, se redujeron de 40 mil millones de dólares en 1984 a 20 mil millones de dólares en 1994.

Excedentes de armas del Hemisferio Norte, también han sido transferidos a países en vías de desarrollo en forma de ayuda directa, de ventas subvencionadas o de transferencias en el marco de una alianza. Resulta una paradoja que las ventas o transferencias mencionadas, hayan surgido como consecuencia de los acuerdos de control de armamentos que se han exigido a los miembros de la OTAN y del ex Pacto de Varsovia para la eliminación de grandes cantidades de armas de sus arsenales.

⁴¹GASPARINI ALVES Pericles y CIPOLLONE Daiana: "Represión del tráfico ilícito de armas pequeñas y tecnologías sensibles: Una agenda orientada a la acción", UNIDIR, pág 1, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1998.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Las características particulares de las *armas portátiles y pequeñas*, las han hecho aptas para los conflictos intraestatales que se desarrollaron en distintas partes del mundo durante la década de 1990 y también en la actualidad.

A diferencia de los grandes sistemas de armas (tanques, cañones, etc) que requieren un mantenimiento periódico, equipos y personal especializado para realizarlo, las *armas livianas y pequeñas* necesitan un mantenimiento más elemental y al alcance de cualquiera que posea una instrucción básica, extendiendo sensiblemente su vida útil en comparación a los sistemas mayores. Además, son más aptas para transportar y ocultar, facilitando ser contrabandeadas. Tienen distintas aplicaciones de uso, tanto en las FFAA, de Seguridad, Policiales y también para las personas comunes y corrientes que las pueden utilizar para su seguridad personal o como colección. Además el costo de fabricación es bajo y su extensa vida útil hace que sus valores se vayan depreciando con el correr del tiempo. Valga como ejemplo un informe publicado en el año 1996 señalando que en Mozambique o Angola se podía adquirir un fusil de asalto por 15 dólares norteamericanos y en Uganda se lo podía cambiar por un pollo o su valor equivalente.⁴²

Las características mencionadas han facilitado el uso de las *armas pequeñas y livianas* por organizaciones no estatales y civiles en general. Además, como gran parte de las ventas que se realizan de este tipo de armas se hacen en el mercado negro, los estados tienen dificultades para su control. Tampoco se cumplen estrictamente los embargos, bloqueos, ni otras sanciones legales.

La cantidad de fabricantes de armas portátiles se incrementó en un 25% en el período 1985/1995, estando registradas actualmente unas 300 fábricas en alrededor de 70 países.⁴³

Otro dato de interés, es la cuantificación de las *armas pequeñas y livianas* existentes en el mundo que es de 639 millones, de los cuales el 59,2 por ciento se encuentra en manos de civiles. Las empresas del sector producen aproximadamente unos ocho millones de este tipo de armas por año.⁴⁴

Es normal que la transferencia internacional de armas comience como una transacción legal entre estados en el marco de ventas bilaterales o planes de ayuda militar. Pero, luego de esta primer etapa, existen oportunidades en que siguen otras etapas ilícitas cuya cuantificación resulta ser de difícil medición.

3. Comercio ilegal de armas

Diversas son las formas por las que armas transferidas legalmente, pasan a una posesión ilícita. Puede ser por desviaciones deliberadas de un gobierno o compañía privada, robos o secuestros de armas por parte de fuerzas insurgentes o transacciones entre organizaciones delictivas y guerrilleros. Es así como pueden llegar a estar en posesión de grupos insurgentes, organizaciones de delincuentes y otros agentes no estatales.⁴⁵

Se podría presumir que la mayoría de las armas que se comercian en el circuito ilegal son destinadas a la comisión de actividades ilícitas, tanto de delincuentes comunes como de los que integran las redes de las *"amenazas asimétricas"*. Esta presunción, nos lleva a analizar

⁴²Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, Ginebra (UNIDIR/96/21), 1996, pág. 9.

⁴³RANA Swadesh: "Small Arms and Intraestate Conflicts", Naciones Unidas, Nueva York, 1995 pág. 4 e Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas y ligeras (Naciones Unidas, Doc. A/52/298)

⁴⁴SANTAELLA Manuel y VIGIL Ana: "Armas, mercado sin control", CAMBIO 16, Nro 1664, España, 27 Oct 2003.

⁴⁵CLARE Michael, "Light Weapons Diffusion and Global Violence in the Post-Cold War Era", en Jasjit Singh, ed., Light Weapons and International Security, Indian Pugwash Society and British American Security Information Council, Nueva Delhi, 1995, pág. .3.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

parcialmente algunos países sudamericanos y ejemplos considerados interesantes, sobre la estrecha vinculación de las armas con dichas amenazas.

Uno de los vectores que alimenta la *proliferación de las armas livianas* es el *narcotráfico*, cuyas bien desarrolladas redes de comercialización de estupefacientes, son también utilizadas para el tráfico ilícito de armas portátiles.⁴⁶ Ello se debe principalmente a la similitud de vínculos y rutas clandestinas, que permiten un doble aprovechamiento de estos entramados criminales.

A continuación enunciaremos algunos de los factores más importantes que facilitan el tráfico de armas en la región sudamericana.⁴⁷

- permeabilidad y extensión de las fronteras nacionales,
- bajo costo de las armas pequeñas,
- dificultad de detección,
- desarme de algunas de las organizaciones guerrilleras que actuaron en la región,
- apertura de fronteras por la integración económica,
- aumento del flujo comercial entre los distintos países,
- excedentes de material militar,
- profesionalización de las actividades del crimen organizado transnacional.

4. Casos testigo de la vinculación de las armas con las nuevas amenazas

a. Bolivia

El 5 de Febrero de 2003, se llevó a cabo en la boliviana Ciudad de Santa Cruz de la Sierra una reunión de representantes de todas las unidades de inteligencia financiera –UIF's- de América Latina y el Caribe⁴⁸, convocada por el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Durante las sesiones, la representación boliviana dio a conocer públicamente los resultados de una investigación desarrollada en forma conjunta con agentes de la policía nacional de la república de Angola, como así también de la unidad de inteligencia financiera del Brasil, llamada Control de Actividades Financieras (COAF) y la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) de los EE.UU.

Según los investigadores de los tres países, desde hacía aproximadamente cinco años atrás, diversas empresas privadas constituídas en Moscú, como así también sus filiales de Israel, comenzaron a proveer, legalmente, armamentos de fabricación rusa a las fuerzas policiales de la República de Angola. Sin embargo, gran parte de ese armamento desapareció de los arsenales y, aunque figuraba en los inventarios oficiales de ese país africano, fueron detectadas al arribar al aeropuerto internacional de la ciudad brasileña de Río de Janeiro, procedentes de Luanda, transportadas por individuos de nacionalidad nigeriana, que se desplazaban en aviones de línea pertenecientes a la aerolínea estatal angoleña, todos los domingos.

Aparentemente, los armamentos fueron recibidos por elementos pertenecientes a organizaciones de narcotraficantes de la ciudad carioca, que los hicieron llegar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), siguiendo una ruta que recorría la costa brasileña

⁴⁶NAYLOR Robin Thomas: "The Structure and Operation of the Modern Arms Black Market", en Boutwell et al. "Lethal commerce" (Cambridge Mass: American Academy of Arts and Sciences, 1995) p 44-60

⁴⁷CUCOVAZ Silvia: Ob citada pág. 106-110.

⁴⁸Agencia EFE, 06 Feb 2003.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

para luego internarse en el río Amazonas, pasando por las localidades de Manaus y de Leticia, hasta alcanzar la selva colombiana. Al regreso, los narcotraficantes de Río de Janeiro portaban consigo cargamentos de cocaína, que era entregada a los nigerianos, quienes las transportaban en los aviones de la estatal angoleña, para luego de llegar a Luanda, ser derivadas a Johannesburgo, desde donde el estupefaciente era redistribuido en otras naciones no identificadas.

Los pagos se efectivizaron en dólares estadounidenses billete que luego eran objeto de un prolijo proceso de "lavado" en la zona de Tres fronteras, Santa Cruz de la Sierra e Islas Caimán, para finalmente llegar al Hezbollah en el Líbano.

Refieren los funcionarios bolivianos que, en principio, están de acuerdo con la hipótesis lanzada por periodistas de la cadena estadounidense Cable Network News (CNN), en el sentido que una parte del dinero recibido por el Hezbollah en el sur de El Líbano, habría sido hecho llegar a elementos locales de la red Al Qaeda de Afganistán, liderada por Ossama Bin Laden.

Finalmente, los precitados representantes financieros del país del altiplano, explicaron que sus investigaciones los llevaron a la convicción que, dicho circuito de lavado de dinero procedente del tráfico de armas y de drogas como así también de financiamiento del terrorismo fundamentalista islámico, generó jugosas comisiones para los intermediarios árabes que trabajaban para los narcotraficantes brasileños. Por esta razón, la red tendría ramificaciones en Perú, Chile y la Argentina, en consecuencia las autoridades de La Paz se disponían a solicitar la colaboración de las unidades de inteligencia financieras –UIF's- de esos tres países.

b. Brasil

En una entrevista periodística realizada a Luiz Eduardo Soares,⁴⁹ expresó que en San Pablo la mayoría de los crímenes que involucran armas de fuego ocurren en general los sábados y domingos a la noche. Por ejemplo en Río de Janeiro, sectores del crimen organizado que involucran a segmentos policiales corrompidos, a veces actúan como grupos terroristas. Cometen crímenes para amenazar y desestabilizar gobiernos. También podríamos hablar de la existencia de mafias policiales cuyo modus operandi estriba en el secuestro de narcotraficantes y consiguiente pedido de rescate para su liberación. Las mafias actúan para desestabilizar gobiernos; matan políticamente pero sin objetivos político-ideológicos, sólo para proteger sus negocios. Todas estas acciones se efectúan utilizando *armas pequeñas*.

Según recientes declaraciones del ministro de Justicia, Marcio Thomas Bastos, Brasil es en la actualidad uno de los Estados más violentos, si se atiende el número de homicidios y robos a mano armada. En lo que atañe a esa clase de delitos, se sitúa apenas detrás de Colombia, Sudáfrica y Jamaica.

Otro factor de preocupación para los brasileños es el alto costo económico de la violencia. Algunos de esos costos son directos, por ejemplo: los gastos de seguridad del gobierno federal y de las estructuras gubernamentales de nivel estatal o municipal. Otros, en cambio, son indirectos, tales como la pérdida de inversiones y la merma del turismo.

El ministro Bastos reconoció que organizaciones transnacionales del narcotráfico y del tráfico de armas incrementaron sus operaciones en los últimos años, creando temor especialmente en la población de grandes ciudades como Río de Janeiro y San Pablo. En los últimos ocho meses, integrantes de las principales organizaciones criminales asesinaron a más de 50 agentes de policía, atentaron contra el transporte de pasajeros, detonaron bombas de mediana intensidad en áreas públicas y atacaron centros comerciales. La policía de Río de Janeiro estimó que el número de integrantes de esas bandas organizadas, suma en conjunto un total de 10.000 miembros fuertemente armados y desperdigados por toda la ciudad. Esos grupos criminales controlan el

⁴⁹LA NACIÓN, Buenos Aires, 03 Mar 2003.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

negocio del tráfico ilícito de drogas, que deja una suculenta ganancia estimada en 300 millones de dólares por año.

La Dirección de Fiscalización de Armas y Explosivos de la Policía Civil de Río de Janeiro, publicó en julio del año 2002 un informe sobre el grado de participación de los principales países proveedores de armas a los "capos" de las favelas cariocas. Los datos resultaron sorprendentes; en primer lugar figuran los propios fabricantes brasileños, con el 72%; luego los Estados Unidos (con el 6,7%), España (con el 6,2%) Bélgica (con el 4,8%) y la Argentina (con el 1,96 por ciento).

La misma fuente policial, señaló que al desafío que supone la extremada sofisticación del armamento -armas largas, explosivos, dispositivos para operar en horas nocturnas y telefonía celular de última generación- se suma otra dificultad: la existencia de una importante diferencia entre lo que gana un agente de policía y el dinero que obtiene un delincuente. Un integrante de la organización criminal Comando Rojo, percibe alrededor de mil dólares mensuales, en tanto que el salario de un policía equivale a unos 400 dólares por mes. Entonces no sorprende que miembros de la fuerza policial hayan sido cooptados por bandas de maleantes o hayan decidido iniciarse en actividades criminales por su cuenta.

Entre 1997 y 2002, las disputas entre las diferentes facciones del narcotráfico por el control territorial de Río de Janeiro, causaron más muertes de jóvenes y adolescentes que el conflicto armado entre Israel y Palestina o los conflictos internos en África o Colombia.

En los últimos años, las dos organizaciones delictivas más relevantes y con mayor presencia en Río de Janeiro, el Comando Rojo y el Tercer Comando, se han transformado en sofisticados sindicatos del crimen, vinculados con los carteles internacionales del narcotráfico que operan cada vez más en los Estados Unidos y Europa y con los grupos armados ilegales que actúan en Colombia.

Una tercera organización, la de Amigos de los Amigos, ingresó en la distribución de drogas recientemente. Para ganarse la simpatía popular, suelen decir que su actividad, claramente ilegal, está inspirada en la justicia social con el fin de mantener el orden público, especialmente en las favelas, lugar al que la policía no siempre puede acceder.

Otro dato del narcotráfico, relacionado con menores y adolescentes, es que aproximadamente el 35% de sus miembros tiene entre 8 y 20 años de edad, de ellos la edad media de ingreso como trabajo de tiempo integral es de 13 años, los menores trabajan como vigilantes y reciben alrededor de 500 dólares por mes.

Las organizaciones se estructuran como empresas, con cargos y salarios para cada uno de sus componentes. Dentro de la jerarquía organizacional se encuentran los jefes, coordinadores, abogados, líderes, gerentes generales, custodias, gerentes del blanco (cocaína), gerentes del negro (marihuana) y vigilantes. Los salarios van de 500 a 20.000 dólares por mes.

El tráfico de drogas y de armas, la violencia indiscriminada, la marginalidad y la pobreza, son los componentes que utilizan las organizaciones criminales que operan en Brasil para generar un clima constante de inestabilidad e inseguridad, indispensable para imponer su acción delictiva, que muchos califican como terrorista.⁵⁰

Si bien hasta aquí hemos tomado como referencia Río de Janeiro, debemos destacar que tampoco San Pablo escapa al accionar de la delincuencia organizada, cuyas acciones llegan a enfrentar a las autoridades constituidas, como lo demuestran las noticias de la prensa escrita del 09 Nov 2003. Según las mismas, durante los primeros días de noviembre de 2003 hombres adultos y también menores, dispararon sus armas y granadas de mano en una serie de atentados contra edificios policiales, autos patrulleros y casas particulares de agentes del orden, produciendo dos

⁵⁰LA NACIÓN: "Brasil y el crimen organizado", Buenos Aires, 01 Set 2003.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

policías muertos, siete edificios de comisarías con signos de la violencia y más de veinte patrulleros averiados, dándonos la pauta de la gravedad de los hechos.⁵¹

c. Colombia

El diario La Nación de fecha 03 Mar 02, con motivo de la ruptura del diálogo de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia, destacaba que en la cancelada zona neutral (también llamada de "*distensión o despeje*") se iban a fumigar 15.500 hectáreas sembradas con coca y amapola para lograr su erradicación. Dicha zona, fue instrumentada por el gobierno del Presidente Pastrana Borrero con la intención de crear una posibilidad de diálogo con los insurgentes sin lograr resultados positivos. Posteriormente fue desactivada por el propio Pastrana Borrero que, al anunciar la ruptura del proceso, acusó a los comandantes de las FARC de haber convertido el área neutral en "*guardia de secuestradores*", ya que los insurgentes llevaron personas secuestradas y vehículos robados. Desde su establecimiento estuvo prácticamente bajo el dominio de las organizaciones guerrilleras. La existencia de plantaciones de cultivos ilícitos nos muestra como la pretendida zona neutral, desmilitarizada, fue utilizada para beneficio económico ilegal de las organizaciones terroristas.

También se hallaron pruebas reveladoras que la insurgencia colombiana estaba convirtiendo la zona del Caguán⁵² en un laboratorio para la guerra, y que mientras sus negociadores dilataban los diálogos de paz, sus hombres de base operaban fábricas de armas, emplazaban armas propias de una guerra regular y abrían pistas de aterrizaje para operaciones aéreas clandestinas.

La zona fue cancelada por el gobierno colombiano el 20 Feb 2002, a continuación se especificarán algunos detalles de lo enunciado en el párrafo anterior.

1) Pistas de aterrizaje y fábricas de armas

Se obtuvieron evidencias de la existencia de por lo menos tres fábricas de armas, cuyas instalaciones fueron señaladas con precisión en un documento de Washington. Los satélites estadounidenses habían detectado intensa actividad en tres lugares selváticos de la zona desmilitarizada, el principal de los cuales estaba en la vereda Buenos Aires, del municipio de Mesetas, Meta, donde existía una armería. Allí se fabricaban en forma artesanal morteros y su munición, granadas para fusil y granadas de mano.

Por otra parte, el documento indicaba que en esas fábricas las FARC trabajaban en el perfeccionamiento de los cilindros de gas que usan como explosivos en los ataques a las poblaciones, y que hacían experimentos –especies de polígonos– de precisión.

Según el análisis del informe secreto de Washington, los satélites lograron fotografiar en detalle y establecer las coordenadas exactas de tres sitios que fueron adecuados para el decolaje y aterrizaje de aeronaves. Uno de ellos está localizado en la inspección de Santo Domingo, municipio de Vistahermosa, Meta, donde el frente 27 construyó una carretera con pista de aterrizaje con capacidad para aviones DC-3. La vigilancia sobre las pistas se ejercía desde los radares de Marandúa y San José del Guaviare, con la supervisión de técnicos estadounidenses. Las dos estaciones de radar detectaban vuelos nocturnos no identificados casi a diario.

Esos valiosos datos inteligencia revelaron las actividades de las FARC en la zona de distensión, poco interesadas en llegar a acuerdos con el Gobierno colombiano para ponerle fin al conflicto, zona que se convirtió en una plataforma para la guerra. Esa información llevó al Gobierno de Bush a endurecer su lenguaje con respecto a las FARC, apoyando posteriormente el llamado Plan Colombia con el objetivo de fortalecer al gobierno colombiano en la lucha contra la guerrilla.

⁵¹ LA NACIÓN: "Ola de atentados en San Pablo", Buenos Aires, 09 Nov 2003.

⁵² Revista CAMBIO: "El arsenal oculto", Colombia, 22 Oct 2001.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

2) Las armas ingresadas ⁵³

Las FARC introdujeron en la zona neutral (42.000 kilómetros cuadrados) al menos 50.000 armas largas durante los tres años de negociaciones de paz con el Gobierno y entrenaron allí unos 5.000 nuevos combatientes, según informes oficiales.

3) Trueque de armas por drogas ⁵⁴

a) Misiles portátiles tierra-aire

El narcotraficante brasileiro Luiz Fernando da Costa (alias "*Fernandinho Beira-Mar*") habría adquirido, desde su sitio de reclusión en Río de Janeiro, un misil Stinger cuyo destino sería las FARC, y su valor pagado con drogas.

El cohete, de tamaño pequeño y con sensores infrarrojos para localizar sus blancos, puede ser lanzado por un solo hombre y fue el arma más poderosa que utilizaron las milicias de Afganistán en la guerra contra los ocupantes rusos, hace más de una década.

La Policía Federal arrestó en Brasilia a uno de los abogados de *Beira-Mar*, Helio Rodríguez Macedo, citado varias veces en las escuchas telefónicas, bajo acusación de ser el intermediario en la compra de drogas y armas.

b) Armas de Paraguay y Bolivia ⁵⁵

El diario paraguayo "*ABC Color*", publicó un informe sosteniendo que las FARC compraban armas robadas en Bolivia y Paraguay y las canjeaban por cocaína. El negocio también lo compartían los narcotraficantes brasileiros, que junto con los guerrilleros colombianos, utilizaban armas robadas de las unidades militares de los ejércitos paraguayo y boliviano.

La "*alta fuente policial*" consultada por el periódico paraguayo sostuvo que "*las armas son traídas de Bolivia por el Chaco (región más septentrional de Paraguay). Se llevan a Pozo Colorado, y de allí a Concepción y a Pedro Juan Caballero (en la frontera con Brasil). A partir de esos lugares se organiza el envío tanto a Río de Janeiro, para surtir las favelas, como a Colombia*".

Los traficantes obtendrían las armas a través de militares de bajo rango de los ejércitos de Bolivia y Paraguay que facilitarían el robo de fusiles automáticos livianos FAL, fusiles AK-47 y pistolas de 45 y 9 milímetros.

Según el diario, la Policía brasileira ha comprobado que al menos cuatro bandas de narcotraficantes de Río de Janeiro (Comando Vermelho, Tercer Comando, Amigos de los Amigos y Complejo Alemán) se surten de armas provenientes de Paraguay.

IV. CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES PARCIALES

a. La cuestión de las nuevas amenazas interesa especialmente a la Defensa Nacional, por cuanto exige profundizar el análisis de los elementos característicos que la relacionan con la Seguridad Nacional e Internacional, abarcando también otras áreas de la conducción del Estado como Relaciones Exteriores y Seguridad Interior.

⁵³LA NACIÓN: "FARC llevaron 50.000 armas a zona neutral en 3 años", Colombia, 28 Feb 2002.

⁵⁴EL ESPECTADOR: "Trueque de armas por coca: negocio internacional de las FARC", Colombia, 20 Jun 2002

⁵⁵EL ESPECTADOR, Colombia, 20 Jun 2002.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

b. El Estado, como administrador del bien común, debe brindar protección contra las agresiones externas e internas así como también velar por la seguridad y bienestar de la población; por ello las amenazas asimétricas deben ser objeto de su política.

c. La manera como las amenazas asimétricas afectan a la sociedad puede ser real o potencial, directa o indirecta, involucrando una cuestión de percepciones. Ya sea de uno o de otro modo hacen falta medios a través de los cuales se concreten dichas amenazas y uno de ellos son las armas de fuego. Si éstas no existieran, las amenazas, en su actual configuración, carecerían de suficiente envergadura; en síntesis: las armas modifican la naturaleza de la violencia. Las distintas variantes de amenazas enunciadas las utilizan y las continuarán utilizando.

d. La producción de armamento es considerada una actividad lícita que produce bienestar a la población, está protegida por la sociedad y sus agentes del orden como cualquier otra industria; sus desvíos solamente son punibles cuando se dirigen a abastecer a los actores ilegales de la sociedad.

e. Las amenazas mencionadas presentan un elemento común: las armas ilegales. Tanto en el caso del terrorismo, del crimen organizado, como del narcotráfico, las armas constituyen un elemento prácticamente indispensable para su accionar y, normalmente, son obtenidas en forma ilícita.

f. Uno de los vectores que alimenta la proliferación de las armas livianas es el narcotráfico, cuyas bien desarrolladas redes de comercialización de estupefacientes son también utilizadas para el tráfico ilícito de armas portátiles. La similitud de vínculos y rutas clandestinas entre el narcotráfico y el tráfico de armas es el factor principal que permite un doble aprovechamiento de esos entramados criminales.

g. Las amenazas asimétricas tienen relación directa con el deterioro de las instituciones políticas, la disminución de su poder y la pérdida de control del Estado en sectores territoriales como las llamadas *áreas grises*, donde proliferan las armas pequeñas y livianas.

h. Frente a esta renovada problemática, el Estado debe utilizar sus recursos tanto materiales como humanos, para resolverla. Sus acciones van desde el estudio del laboratorio académico hasta el enfrentamiento directo, pasando por el intercambio de conocimientos y experiencias con los países vecinos, la coordinación de tareas en los foros pertinentes y la adaptación de sus instituciones e instrumentos jurídicos.

i. Dentro del escenario actual, el Estado sigue siendo un pesado paquidermo al que le cuesta reaccionar con presteza ante la multiplicidad de estímulos que recibe. Debe esmerarse para comprender cómo funciona el mundo globalizado y las características de las agresiones a las que está expuesto. Debe optimizar la coordinación de sus medios para evitar la superposición de esfuerzos.

2. CONCLUSIÓN FINAL

Este trabajo ha puesto de relevancia que la era de la globalización ha venido acompañada, en el campo de la Seguridad Internacional, por el surgimiento y/o revalorización de actores no estatales cuyo despliegue espacial no se rige por la cartografía política tradicional, sino que reconoce patrones transnacionales. Si bien la presencia de tales actores no resulta, en rigor de verdad, novedosa en el plano global, pues sus orígenes son previos a la conformación del actual orden emergente pos Guerra Fría, sí lo es la jerarquía que han adquirido en la agenda de la Seguridad Internacional. Es así como los fenómenos que protagonizan el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, son usualmente denominados nuevas amenazas, aunque técnicamente sería más exacto denominarlos *amenazas asimétricas*.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

Hemos concluido que las *amenazas asimétricas* no necesariamente se materializan en forma disociada las unas de las otras, por el contrario, suelen interactuar entre sí, retroalimentándose sinérgicamente en una suerte de "*espiral ascendente*". En este contexto, el control y/o superación de una nueva amenaza retroalimentada por la proliferación de armas pequeñas y livianas, debe contemplar específicamente este último aspecto para lograr el diseño de una solución integral al problema.

Finalmente, se ha puesto en evidencia que, en un marco de retroalimentación sinérgica de las "*amenazas asimétricas*", se confirma el fenómeno de transversalidad constituido en torno a las armas pequeñas y livianas, que desempeñan un papel crucial en la estructura de sostén del terrorismo, la criminalidad organizada y el narcotráfico.

BIBLIOGRAFÍA:

- ANTONINI Enrique A.: "Narcotráfico y lavado en ambas posturas", en FRASH Carlos Alberto: *Latinoamérica global*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2002.
- BARTOLOME Mariano: "Areas sin Ley en el Hemisferio: análisis de dos casos en la zona noroeste de América del Sur", 6° Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, Nov 2003.
- BENNET, Alvin, "International Organization", Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1980.
- CASTILLO, Fabio: "Tras la huella de los tentáculos del Medio Oriente en América del Sur (II)", El Espectador, informe especial. Colombia. Noviembre 2001
- CASTRO Jorge: "La violencia en la pos Guerra Fría", Revista Militar N°747, Bs. As., 1999.
- CLARE Michael, "Light Weapons Diffusion and Global Violence in the Post-Cold War Era", en Jasjit Singh, ed., Light Weapons and International Security, Indian Pugwash Society and British American Security Information Council, Nueva Delhi, 1995.
- CUCOVAZ Silvia: "Interrelación entre el tráfico ilícito de armas pequeñas, el narcotráfico y los grupos terroristas en América del Sur", en "Represión del tráfico ilícito y tecnologías sensibles", UNIDIR/98/16 , Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1998.
- DE LA MAISONNEUVE, Eric: "La metamorfosis de la violencia". Ensayo sobre la guerra moderna, GEL, Buenos Aires 1998.
- DEROUCHÉY Terry Keith: "El apoyo de los EEUU al Plan Colombia", Escuela de Defensa Nacional, Tesis de maestría, Buenos Aires, 25 Mar 2002.
- FALS BORDA, Orlando: "Repercusiones sociales y regionales de la integración regional en zonas de frontera: la experiencia colombo-venezolana", Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo 1997-98
- FARNAM Arie: "Colombia's civil war drifts south into Ecuador", Christian Science Monitor, Boston, July 11, 2002.
- GARRASTAZU, Antonio & HAAR, Jerry: " Terrorismo Internacional: A Conexão do Hemisfério Ocidental", Centro Norte-Sul Dante B. Fascell, 10 de Outubro de 2001.
- GOSMAN Eleonora: "La Triple Frontera, bastión de la guerrilla colombiana", diario Clarín, Buenos Aires, 11 Set 2000.

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

- GOSMAN Eleonora: "Viaje a un santuario de los narcos en el Amazonas", diario Clarín, Buenos Aires, 10 Set 2000.
- GUTIERREZ, Miguel: "Atentados en USA se financiaron con dinero de armas y droga", La República, Perú, 9 Jun 2002
- GUZMAN CAMPO Germán, FALS BORDA Orlando y UMAÑA LUNA Eduardo: "La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social", Tomo 2 , Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1962.
- HOLGUÍN LOURIDO Rodrigo: "Colombia pide solidaridad", La Nación, Notas de opinión, Buenos Aires, 02 Abr 2003.
- LA MAISONNEUVE Eric de: "*La metamorfosis de la violencia*", GEL, Buenos Aires, 1998.
- LAIÑO, Aníbal: "Una aproximación teórica al concepto de Defensa", mimeo., AGORA Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Oct 1991.
- MANWARING Max, "La Política de Seguridad de EEUU en el Hemisferio Occidental: ¿ por qué Colombia? ¿por qué ahora? ¿ qué debe hacerse? ", Argentina Global N° 6 , Jul – Set 2001. <http://www.geocities.com/globargentina/Manw01.htm>
- MANWARING Max: "Grey area phenomena. Confronting the New World Disorder", Westview Press, Boulder (CO) 1993.
- NAYLOR Robin Thomas: "The Structure and Operation of the Modern Arms Black Market", en Boutwell et al, "Lethal commerce" Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1995
- ONU, "Desarme General y Completo: Armas Pequeñas", Documento A/52/298, 27Ago 1997.
- OPPENHEIMER Andrés: "La amenaza de las áreas sin ley", La Nación, Buenos Aires, 11 Mar 2003.
- ORTIZ, Javier: "La dimensión estratégica del narcotráfico", Revista Militar N° 741, Buenos Aires, 1997.
- PECAUT Daniel "Orden y Violencia: Colombia 1930 – 1954". Bogotá CEREC y Siglo XXI, 1987.
- PEÑUELA PINTO Edgar: "El surgimiento de las FARC", Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, 15 Dic 2001
- PIZARRO, Eduardo. "LAS FARC: De las autodefensas a la combinación de todas las formas de lucha". Tercer Mundo Editores. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1991.
- RANA Swadesh: "Small Arms and Intraestate Conflicts", Naciones Unidas, Nueva York, 1995
- ROBBERSON, Tod: "Guerrilla group's isolation has grown since Sept. 11 attacks", The Dallas Morning News, January 1, 2002;
- SANCHEZ Marcela: "Scrambling to Get on Board...The New Battlefield", The Washington Post, online, 03 Oct 2001, www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A63773-2001Oct3.html

Interacción de las Amenazas Asimétricas y su relación con las Armas Ilegales en América del Sur

- SANTAELLA Manuel y VIGIL Ana: "Armas, mercado sin control", CAMBIO 16, Nro 1664, España, 27 Oct 2003.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Héctor C. Vergnaud

Se recibió de la Escuela Naval como Guardiamarina en 1977 y se ha ido especializando sucesivamente en Comunicaciones Navales, Guerra de Superficie, Análisis Operativo y Guerra Electrónica.

Prestó servicios a bordo del Destructor "ARA SEGUÍ" (Clase Gearing, arrendado a la USN) durante el conflicto por las Is. MALVINAS en 1982 y posteriormente se trasladó a HAMBURGO, ALEMANIA para las pruebas de aceptación del flamante Destructor "ARA HEROINA". Cumplió funciones en la Agregaduría Naval en Washington,DC, así como en la ESCUELA de OPERACIONES, en el SERVICIO DE GUERRA ELECTRÓNICA y como Jefe de Operaciones del COMANDO DE LA FLOTA DE MAR.

Su paso por once distintas unidades de superficie de la Flota argentina en quince años de su carrera fue jalonado por su desempeño como Comandante del "ARA SOBRAL" y de la Corbeta "ARA PARKER" en los grados de Capitán de Corbeta y Capitán de Fragata, respectivamente.

Licenciado en Sistemas Navales, se graduó del Curso de Comando y Estado Mayor de la ESCUELA DE GUERRA NAVAL en el Grado de Capitán de Corbeta y en 1996/97 realizó el 25º Curso Superior de Estado Mayor en el ISTITUTO DI GUERRA MARÍTIMA y el 3º Curso de Estado Mayor Interfuerzas del ISTITUTO SUPERIORE DI STATO MAGGIORE Interforze en Italia.

Llegó al CHDS luego de graduarse en el NAVAL WAR COLLEGE de NEWPORT,RI y en pocas semanas retornará a Buenos Aires para cumplir sus nuevas funciones. Está casado desde 1979 con Beatriz, con quien forma su familia junto a sus hijos Mariano (24), Agustina (21) y Juan Francisco (19).

[\[Back \]](#)

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Héctor C. Vergnaud

Capitán de Navío, Armada Argentina

INTRODUCCIÓN.

Este artículo trata la confluencia de dos conceptos: el de Transformación¹ y el de Interoperabilidad, para relacionarlos dentro de un contexto militar y en el entorno temporal de mediano plazo. El ámbito militar elegido es el de las relaciones entre FF.AA. amigas de dos países del hemisferio de interés para el CHDS. Uno de esos conceptos es más novedoso, como es el de la Transformación. El restante goza de un mayor respaldo histórico y conceptual, pues la interoperabilidad es un objetivo perseguido entre muchas Armadas² a través de la tradicional explotación de su medio ambiente natural - el Alta Mar - como factor aglutinante.

En este contexto, el documento describe la influencia que ejerce un proceso de redefinición de conceptos y capacidades en una Institución, sobre sus posibilidades de operar en forma coordinada con otras. Del balance de factores adversos y favorables a la interoperabilidad, estas páginas aspiran mostrar al lector que la transformación de la ARMADA de los EE.UU. de NORTEAMÉRICA (USN) constituye un desafío de importancia, pero intrínsecamente estimulante para la complementación operativa con la ARMADA ARGENTINA (ARA), siempre y cuando existan objetivos estratégicos convergentes entre ambas.

Por todo ello veremos a continuación, mediante un enfoque de corte sistémico, cómo se comporta el paradigma de la Interoperabilidad entre FF.AA. y sopesaremos su tradicional vigencia a la luz del estímulo que le produce el hecho de que la organización de defensa de los EEUU DE AMÉRICA (EUA) busque desde los últimos años un nuevo perfil. Recorreremos una serie de ejemplos de interoperabilidad y le aplicaremos la influencia del modelo de la Transformación de la USN para observar o al menos inferir, las alteraciones producidas en su compatibilidad operacional con la ARA. Repasaremos también cuáles son las áreas que cobran mayor fuerza y cuáles se debilitan al momento de lanzar una imaginaria simulación de interoperabilidad para el fin de la década entre la

¹ Nota del autor: La expresión aparece tanto en mayúsculas como en minúsculas, aplicando ciertas licencias en la ortografía para indicar el énfasis que pretende transmitir en cada caso.

² Denominación adoptada para este trabajo para los Componentes Navales de las FFAA regionales, por otra parte empleada como título oficial por la mayoría de estas Instituciones.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

“USN, ya transformada” y una ARA con capacidades actualizadas según su proyecto en curso.

1. LA TRANSFORMACIÓN.

1.1. INTERPRETANDO EL CONCEPTO.

Veamos tres definiciones sobre transformación en los EUA, recogidas de tres niveles distintos que van desde el gobierno federal hasta el de un Comando Unificado, pasando por el del Ministerio de Defensa (DoD):

Transformación es, para el gobierno de los EUA, una estrategia nacional y dicha estrategia requiere de innovación, con espíritu anticipativo, maniobrando en todos los niveles de la administración nacional para adelantarse al próximo escenario. Es un concepto que tiene también una faceta administrativa: la de profundizar la optimización de los recursos del Estado, mejorando la eficiencia de los procesos burocráticos³. Transformación en el sistema de defensa y seguridad de los EUA llegó para arraigarse como una actitud mental al extremo de ser presentada simbólicamente como un término que se debe conjugar y no interpretar como un sustantivo.

Por su lado, el DoD describe a la Transformación como “un proceso que da forma a la naturaleza cambiante de las competencias y cooperación militares mediante nuevas combinaciones de conceptos, capacidades, personal y organizaciones que explotan las ventajas de nuestra nación y la protegen de nuestras vulnerabilidades asimétricas para sostener nuestra posición estratégica, contribuyendo a sostener la paz y la estabilidad en el mundo”⁴. Esta aspiración parece estar relacionada con una ambición ulterior de EUA: la de poder hacer negocios por el mundo con seguridad y comerciar con previsibilidad, según las premisas de libertad, de competencia y de las normas del mercado, que son los cimientos consolidados de su sistema de vida.

El Comando de las Fuerzas Conjuntas de los EUA nos indica que “como todo proceso de cambio de forma, naturaleza o función, la transformación de las FF.AA. de los EUA requiere de un cambio de la forma o estructura, de la naturaleza de la cultura militar y la doctrina que las sostiene. Implica reencaminar las funciones de combate para enfrentar con más efectividad las complejidades de las nuevas amenazas que enfrenta nuestra nación en el nuevo milenio. Ello requiere de una actitud mental diferente para diseñar los tipos de fuerzas y capacidades que se puedan adaptar rápidamente a nuevos desafíos y a circunstancias inesperadas”⁵.

1.2. CONDICIONES FAVORABLES PARA UNA TRANSFORMACIÓN:

³ Concepto de “High Performance Government”. The National Commission on the Public Service, presidida por Paul Volcker. Washington, DC 2003.

⁴ Transformation Planning Guidance, p.3. Abril 2003.

⁵ Sitio Web oficial del USJFCOM, Norfolk, VA al 20/05/05.
(<http://www.jfcom.mil/about/transform.html>.)

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Este párrafo busca introducirnos en el tema, mas sin olvidar que la descripción que sigue está enfocada en el proceso que viene ocurriendo en los EUA y su aparato militar. Por ello, el enfoque teórico - conceptual de fondo acerca de una transformación queda abierto para los académicos versados en el tema.

El tránsito hacia una nueva condición, status o perfil y la alteración de la forma o la estructura con la que una organización produce resultados requiere de condiciones favorables. Además, el proceso resulta más eficiente si esa mutación implica una adaptación a un futuro avizorado, diseñada con sentido anticipatorio o pro-activo y no como una reacción al contexto actual, o a “circunstancias inesperadas”.

Para aproximarse a estas condiciones ideales, la génesis de una transformación sostenible comprende un cúmulo de factores interrelacionados y concurrentes. Por ejemplo, requiere de condiciones favorables, como:

- Visiones coherentes y coincidentes de los líderes civiles con las de los militares.
- Visiones que además deben ser de largo plazo, para que no planteen adaptaciones urgentes.
- Instituciones afectadas que acepten una evolución cultural, de la mano de una conducción creíble y confiable.
- Capacidad adecuada de planeamiento estratégico del organismo impulsor de la Transformación.
- Tiempo disponible para su implementación, que permita echar raíces al nuevo modelo y a sus etapas intermedias. Muchas buenas ideas han sido desechadas por imponerse súbitamente, generando un “simple cambio” sin llegar a “transformar”. La ansiedad del líder por percibir los efectos de su iniciativa durante su administración puede caer en una de dos trampas:
 - La natural resistencia institucional al cambio demora los resultados genuinos, y sólo se miden los “ruidos” o la “fricción” de la transición, que no son genuina representación de lo que se va a terminar logrando a más largo plazo.
 - Esos ruidos de transición inducen a la conducción superior a anular o revertir la medida inicial, con consabidos efectos desfavorables.

“La necesidad de una transformación militar era clara antes del conflicto en Afganistán, y antes del 11 de septiembre . . . Lo que es diferente hoy es nuestra sensación de urgencia – la necesidad de construir el futuro mientras estamos peleando

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

*la presente guerra. Es como hacerle un mantenimiento intensivo a un motor mientras se viaja a 120 Km/h. Sin embargo, no tenemos otra opción.*⁶

Lo anterior puede dar una sensación de que la Transformación es una carga pesada, desarrollada en circunstancias adversas. Sin embargo, si se piensa este proceso como una suma de subprocesos en los que cada Fuerza encara ciertas áreas funcionales con mayor precedencia que otras, se aprecia que:

- Los sectores precursores en la Transformación, si bien elegidos, pueden ir arrojando resultados positivos en forma rápida. Ello calmará en parte las ansiedades del impulsor de este proceso. Un ejemplo de ello puede resultar el de las Fuerzas Especiales (FFEE), que están de parabienes por su modalidad sutil, por su capacidad para efectuar tareas de inteligencia o vigilancia y pues conforman un cuerpo muy apto para darle mayor simetría al enfrentamiento con la amenaza que constituyen las organizaciones insurgentes. La adaptación de submarinos balísticos para reforzar la capacidad de la USN de proyectar FFEE en las áreas de interés no es reciente, pero dicho reemplazo de previas capacidades de disuasión nuclear por las descritas, puede considerarse de fundamental importancia dentro de la transformación de las capacidades militares de EUA.
- Los recursos pueden ir dirigidos en forma secuencial y focalizada a las áreas “de turno” para su transformación, reduciendo el impacto sobre el presupuesto de la administración nacional.

1.3. LA TRANSFORMACIÓN Y EL ENTORNO:

El DoD impulsa su transformación hacia una integración funcional de sus diversos componentes. El plan tiene una dirección, pues podría decirse que “¡finalmente apareció un cabal sucesor del Gran Oso Soviético!”. Tal es así que, luego de un breve período de operaciones multinacionales de estabilización (OOTW)⁷ en ámbito ONU y fugaces coaliciones, la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de los EUA se han reencontrado con un escenario familiar: el de una nueva amenaza a su territorio continental por parte de un enemigo que presenta varios frentes, como siempre lo ha sido el multifacético terrorismo.

En su momento, la estrategia de contención de la Guerra Fría se desarrolló también en varios frentes y en varias dimensiones: política, ideológica, militar, económica. Ahora la flamante guerra global contra el terrorismo (GWOT) tiene características en común con la del denominado mundo bipolar, mas con algunas novedades específicas o “no convencionales”. Tal parece que los EUA aprecian que las amenazas que proyectan sus efectos en el INTERIOR del país, se gestan mayormente

⁶ Traducción libre del autor sobre un pasaje de la entrevista del Presidente George W. Bush con el periódico “The Citadel” de Charleston, SC el 11 de diciembre de 2001.

⁷ Sigla para “Operations Other Than War”, evolución del término “Peace Keeping / Support / Enforcement Ops.”

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

desde focos ubicados desde el EXTERIOR. Por ello es que alientan a los países “objeto de su preocupación” para que:

- mejoren su SEGURIDAD INTERIOR.
- ejerzan una SOBERANIA EXTENDIDA por todo su territorio.
- mantengan un CONTROL EFECTIVO de sus espacios.
- apliquen la JUSTICIA local en forma integral, sostenida y transparente.

1.4. PREMISAS DE TRANSFORMACIÓN EN EE.UU.

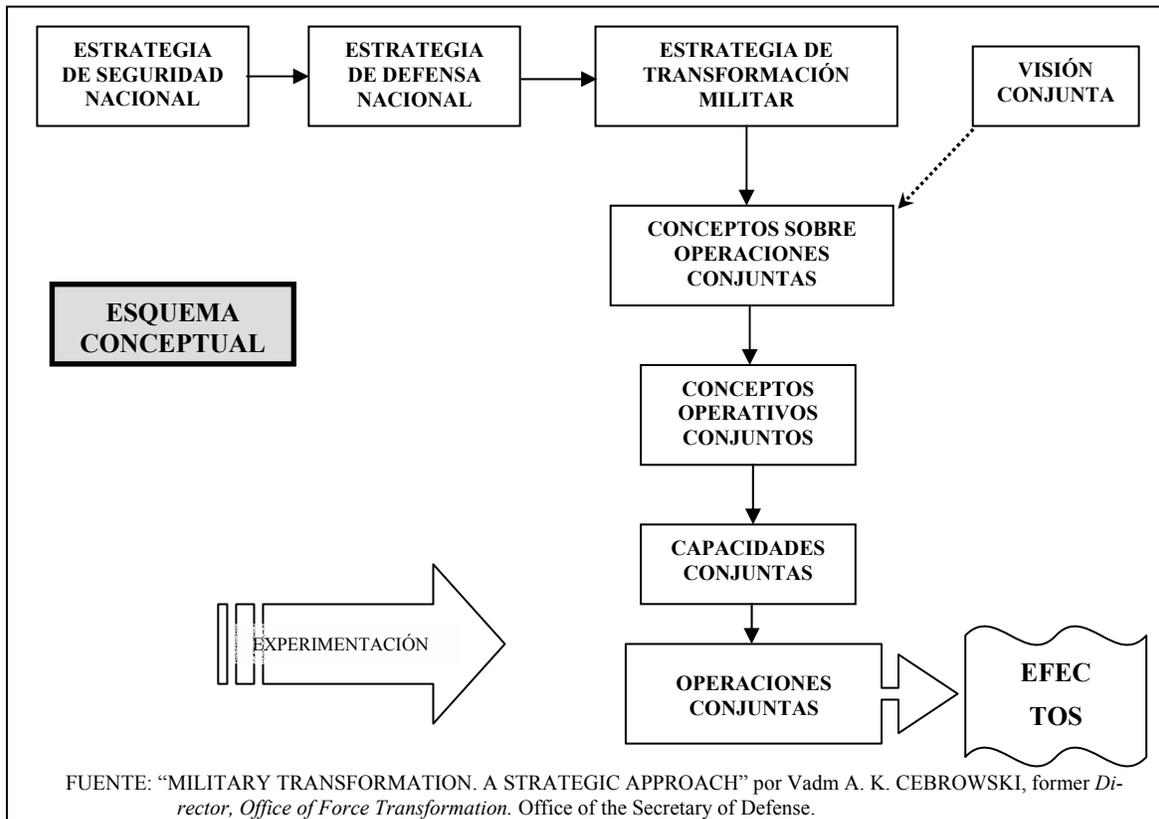
Sabemos que la iniciativa de transformación ha surgido de la impronta presidencial en los EUA con anterioridad al 11 de septiembre de 2001 y abarca amplios sectores de la administración federal. En particular, el sector militar debe actuar como catalizador de todos los esfuerzos de los diversos elementos de poder de la Nación para vencer en la denominada GWOT y también en los procesos de estabilización en Irak y Afganistán. Estos objetivos aparecen con plazos de cumplimiento cada vez más extendidos.

Dado que el peligro más grande que enfrentan los EUA proviene de la combinación del extremismo con la tecnología, uno de los componentes de la transformación en los EUA es el desarrollo tecnológico, hasta el punto de ser considerado en ciertos casos como un nuevo principio de la guerra. Una visión más clásica lo encuadra como uno de los medios para alcanzar el fin establecido: la victoria en la GWOT. Así es que el presupuesto federal se ha incrementado en un 41% desde 2001 en investigación y desarrollo⁸. Si bien es verdad que este respaldo a los avances de la ciencia sirve para innumerables disciplinas, aparte de las relacionadas con seguridad y la defensa, también es una realidad que la lucha contra el terrorismo transnacional incluye a todos los elementos del poder nacional en los EUA⁹. Este esfuerzo integral no reconoce plazos y se está convirtiendo en un nuevo estilo de vida. Muchos elementos conceptuales de la Transformación gozan de buena salud ante un amplio abanico de futuros estratégicos. Un ejemplo de

⁸ MARBURGER III, John., Dir. De Políticas sobre Ciencia y Tecnología de la administración BUSH, 29 de abril de 2005.

⁹ BUSH, George W., alocución ante Planas Mayores y Planteles Docentes de la UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA, Ft. Mc. NAIR, Washington, DC, marzo 2005.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación



ello es la profundización en la diferencia del desarrollo tecnológico con el adversario. No obstante, el diseño del instrumento militar para el futuro requiere de un fino balance entre apreciaciones estratégicas divergentes. Como se aprecia en el Esquema Conceptual, la transformación militar debe nacer de estrategias que dan origen a los conceptos y desde allí, traducirse en capacidades que se cristalizan a través de procesos de experimentación. Deben, entonces, conocerse claramente los efectos deseados para dichas capacidades, pues las operaciones que surjan de este encadenamiento, buscarán obtener dichos efectos. Así, la brecha tecnológica alcanzada debe ser un medio para lograr efectos previamente establecidos sobre el Teatro y sobre el oponente, pero no un fin en sí mismo. Surge en consecuencia una premisa: que el impulso económico que reciben las empresas y la industria aplicada a defensa y seguridad, al poner en línea de producción los sistemas de avanzada tecnología, debería ser una favorable consecuencia de lo anterior y no un propósito encubierto.

1.5. TRANSFORMACIÓN EN LA NATURALEZA DE LA GUERRA.

Podemos imaginar tres esferas concéntricas y asignar un nivel de conflicto a cada una: la exterior es la guerra global o total del mundo bipolar, la del medio representa la guerra convencional y la esfera interior es la de insurgencia o no convencional. Asumimos normalmente que las fuerzas del Poder Nacional, que están preparadas para

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

ganar una guerra convencional, no aseguran un resultado siquiera aceptable a la hora de enfrentar un enemigo con gran protagonismo en el contexto bélico no convencional, más aún si éste articula una estrategia sin plazos o si persigue objetivos ilimitados, empleando medios limitados. El concepto de la GWOT parece haber reunido a las tres esferas en un único cuerpo sólido, adonde se combinan los actos irracionales de una insurgencia fanática con su dispersión transnacional y su alcance global, sumado a las operaciones militares y de seguridad en curso sobre áreas geográficas limitadas. Si el DoD se prepara para vencer en esta guerra no convencional y erosiva, a lo largo de un extenso conflicto de alcance global y de asimetrías largamente reconocidas, quizás deba realinear sus capacidades, restándole jerarquía al incremento de la mencionada brecha tecnología para engrosar la presencia de tropas convencionales y especiales en el “teatro de reconstrucción” de Medio Oriente.

Con respecto a dicha presencia, uno de los rasgos más distintivos de la transformación en el área de las operaciones militares consiste en la ampliación de la cantidad y variedad de los organismos e instituciones participantes en las distintas fases de un conflicto armado y, en particular durante dos de sus cuatro fases típicas. Una de ellas es la inicial, en la que la acción coordinada de la política exterior y el de la disuasión militar se entrelaza con Organismos Internacionales oficiales e independientes para prevenir la escalada de la situación en crisis. La segunda de ellas es la fase final o de reconstrucción y estabilización, en la que las ya mencionadas recuperan su protagonismo, luego de la reducción en el nivel de la violencia, propio de las acciones militares clásicas. Es por esta incorporación de nuevos actores a la escena del conflicto que a la figura de las operaciones Conjuntas y las Combinadas se ha sumado con gran fuerza la figura de las Operaciones Interinstitucionales¹⁰ y el concepto de las Operaciones Integradas¹¹, como máxima expresión de la confluencia de todos los elementos del Poder Nacional. Esta multiplicidad de protagonistas cobra importancia cuando la lucha es contra quienes persiguen objetivos ilimitados, cualesquiera su tipo.

1.6. LA TRANSFORMACIÓN Y LOS PRINCIPIOS DE LA GUERRA.

Si consideráramos a la Transformación como un esfuerzo estratégico de la conducción superior de EUA, podríamos analizarlo desde el punto de vista de algunos principios de la guerra que forjaron los grandes pensadores de la estrategia moderna a lo largo de la historia. Estas conclusiones nos permitirán apreciar algunas características interesantes de este proceso.

De los párrafos previos podemos apreciar que el **objetivo** de la Transformación está claramente definido en los diversos niveles de aplicación. Por otro lado, la cadena metodológica de “Estrategia a Conceptos, y de Conceptos a Capacidades” presenta una interesante directriz para las conducciones superiores de las Fuerzas, que presenta una buena cuota de **simplicidad**. En ese sentido, este modelo se muestra polifacético y por

¹⁰ Ver *Interagency Relations*.

¹¹ MYERS, Richard, Gen. USAF, CJCS impulsa esta definición para el caso de que participen diversas FFAA, Organismos no militares del Gobierno Federal y Estatales, así como Organizaciones No Gubernamentales y corporaciones civiles.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

ello requiere de toda la claridad posible, como para ser comprendido y luego implementado por los niveles subordinados. Desde el punto de vista del principio de **unidad de mando**, cabe advertir la importancia de mantener bien claro qué autoridad definirá en última instancia la composición y dimensiones de la flota de la USN del futuro. Por otra parte, este principio se muestra en plena transformación a través del concepto que el Almirante Cebrowski presentó como una nueva teoría de la guerra, la *Network-Centric Warfare* (NCW)¹². En ella, los Elementos de Tarea interactúan en forma reticular y en tiempo real en el espacio de batalla, elevando el nivel de coordinación y de descentralización de las acciones a un grado destacable. La transformación del sistema defensivo en EUA ha adoptado como su cimiento conceptual a la NCW y a las Operaciones de Guerra en Red¹³ (NCO's) como la herramienta predominante, basados en una robusta estructura de Tecnología de la Información como resultado de su evolución desde la Era Industrial a la nueva Era de la Información. Este fin del párrafo se ocupa del factor **moral** y del efecto de ciertos componentes de la Transformación sobre la disposición del soldado hacia el combate. Un militar le mencionó en Irak al Ministro de Defensa Donald Rumsfeld que algunos medios que ellos empleaban en el conflicto adolecían de limitaciones y fallas, a lo que el Ministro le replicó que la guerra se peleaba con las herramientas que se tenían y no con las que se desearía tener. Si se cumplen las premisas de transformación ya mencionadas, es posible que en un conflicto futuro, ese soldado tenga los medios que deseará tener. Volviendo al presente, recordemos que es a través de la ventaja tecnológica que el combatiente aumenta su poder ofensivo. Aquél que se sabe respaldado por una red C4I2-ISR que le permite observar, decidir y actuar más rápido que su enemigo, llega al teatro de operaciones con un importante estímulo moral. Uno de los síntomas del advenimiento de la NCW en el espacio de batalla es el notable incremento en la efectividad de los empeñamientos durante el combate aire-aire con la asistencia del Link 16¹⁴. “El Conocimiento es poder” murmura el soldado mientras se prepara para el enfrentamiento, convencido que ese conocimiento le permitirá asumir o retener la **iniciativa** en las acciones. Asimismo, al poder explotar coordinadamente ese rápido y extensivo caudal de información, todos los niveles en la cadena de comando pueden incrementar el tiempo – ritmo o *tempo* de las acciones que protagonizan. Ése fue el caso de las operaciones terrestres de la Coalición de los EUA y el REINO UNIDO durante la reciente guerra en IRAK¹⁵. Las conclusiones acerca de la ejecución de NCO's marcan la tendencia a seguir, pero también indica algunas lecciones muy interesantes desde el punto de vista de la interoperabilidad. Resulta imprescindible contar con un adecuado nivel de adiestramiento previo entre las Fuerzas que operarán en la red, a fin de que los usuarios y el sistema de información y control que los asiste

¹² Ver sitio <http://www.oft.osd.mil/initiatives/ncw/> para profundizar el concepto de NWC.

¹³ DENOMINACION ORIGINAL: NETWORK-CENTRIC OPERATIONS.

¹⁴ NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE. Network-Centric Operations. Case Study: “Air-to-Air Combat With and Without Link 16”. RAND CORPORATION, 2005. Ref. Website: http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_391_Air-Air%20Case%20Study%20FINAL.pdf

¹⁵ NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE. NCO Case Study: “US/UK Coalition Combat Operations in OIF”. RAND CORPORATION, 2005. Ref. Website: http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_389_Final_Cleared_US_UK_Coalition_Combat_Ops_in_OIF.pdf

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

hayan alcanzado un nivel de madurez y experiencia operativa en esa modalidad. Este es un requerimiento para todas las partes componentes de una fuerza, ya que si existe un desbalance en algún nodo, puede degradarse la pretendida capacidad de mantener y retener la iniciativa, así como la de imponer al enemigo la secuencia, ritmo y oportunidad en las acciones.

Vemos así que la Transformación en el ámbito militar de EUA es un proceso que está en línea con principios clásicos, forjados por los creadores de la estrategia moderna. Ello le otorga consistencia y le permite mostrarse como un punto de referencia para las fuerzas militares del mundo.

1.7. LA TRANSFORMACIÓN, ¿PUEDE LLEGAR A SER UNA MALA PALABRA?

Dijo Alan Greenspan: “...si lo van a hacer – cosa que apruebo – tienen que hacerlo con cautela, de una manera gradual...”¹⁶ al referirse a un tema profundo, de corte económico y con un gran impacto social a mediano y largo plazo: la gestión de los fondos para los seguros sociales. Éso no es Transformación, pero lo tomaremos como un proceso de equivalente relevancia. Con su larga experiencia en materia de estrategias monetarias, vemos al titular de la Reserva Federal abogando por el gradualismo en la implementación de una estrategia de su agrado. A este punto, cabe preguntarse si este comentario resulta aplicable al proceso de Transformación o, más aún, si puede llegar a ser un requisito para el éxito. La profundidad con que se busca repensar la herramienta de defensa y seguridad americana parece requerir un liderazgo firme, pero enemigo de la inquietud por ver los resultados, o de esperarlos con ansiedad. Este proceso evolutivo no es un simple cambio - ni siquiera una sucesión de cambios – por lo que requiere de tiempos estratégicos para poder apreciar sus resultados.

En términos fisiológicos, podría decirse que existe un mayor riesgo de rechazo por parte de un organismo, ante la aparición de una alteración repentina de las condiciones que lo rodean, que cuando éstas permiten la formación de tejidos adaptados a los nuevos requerimientos ambientales. Una transformación exitosa requiere de la paciencia y firmeza del timonel de alta mar e implica una gran inversión de tiempo, que hay que estar dispuesto a efectuar.

Por otra parte, un buen y oportuno diagnóstico de los futuros escenarios, acertando en la visión del conflicto futuro, aumenta la magra disponibilidad de los preavisos estratégicos. Sin estos preavisos, podrán esperarse sólo cambios o procesos de adaptación de naturaleza reactiva. Al respecto, cabe preguntarse qué lugar habitan las preocupaciones por la eventual reaparición de un conflicto con una superpotencia emergente si para el diseño de fuerzas se aplican sólo las premisas de los conflictos asimétricos y difusos.

¹⁶ Declaraciones ante la Comisión Bancaria del Senado de los EUA. Nell Henderson and Jim VandeHei, Washington Post, 17 /02/05; Pág. A01.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Si es verdad que la Transformación requiere de dosis de innovación con anticipación, pero luego ocurre que la concepción estratégica del futuro conflicto ha sido errada, el viaje hacia una realidad que no se concreta puede resultar amargo y hasta irreversible. Además, si en nombre de la deseada Transformación se implementa sólo un cambio, ello probablemente generará un rechazo cultural dentro mismo del organismo. Ante esta situación, el concepto de Transformación quedaría desdibujado y pasaría a ser una mala palabra, cuando las que realmente hubieran merecido este calificativo son la impaciencia y la imprevisión.

1.8. TRANSFORMACIÓN CON RACIONALIZACIÓN.

En los EUA, el horizonte presupuestario de la Presidencia para los próximos años indica una reducción sustancial del déficit nacional. Por ello, los esfuerzos para racionalizar procesos y maximizar la eficiencia pueden apreciarse en todos los niveles de la administración nacional. Entonces, sería genuino preguntarse acerca de cómo se comporta un proceso de transformación en marcha cuando sufre una reducción en la disponibilidad de los recursos.

Un ejemplo de ello es el caso del Plan de Redistribución y Cierre de Bases y Puntos de Apoyo de las FF.AA. americanas (BRAC¹⁷), que está racionalizando el inventario que todas las Fuerzas tienen disponible en suelo propio y ajeno. Ante esta realidad, el Titular de la Junta de los Jefes de Estado Mayor (o el USCJCS) enfrenta el desafío de mantener la capacidad militar de proyectar y sostener poder militar sobre las áreas de interés, siendo que cuenta con menor disponibilidad de bases fijas desplegadas. Esta restricción se compensaría a través de una mayor rotación de los contingentes en tierra, lo que exigiría mayor movilidad y coordinación, pero permitiría que las Brigadas operen durante menos tiempo en teatros más alejados de sus asentamientos orgánicos. En otro sector del DoD podremos encontrar otra línea estratégica para mejorar la eficiencia general en la gestión, denominada Programa de Modernización de la Administración (BMMP¹⁸) que apunta a diversas áreas funcionales del Ministerio, como son el sector financiero y contable o el de la administración general.

En resumen, “hacer más con menos” significa alcanzar mayores rendimientos o *performances*, tanto en las actividades operativas como en las de apoyo, y esto resulta un objetivo muy familiar para las fuerzas militares de los países de nuestra región. Encontramos aquí un factor común que puede estimular la complementación funcional entre ellas.

1.9. AMPLIANDO LOS ALCANCES DE LA TRANSFORMACIÓN

Cuando el aparato militar analiza su aptitud para la guerra de contra-insurgencia, puede llegar a reconocer que la tendencia hacia un perfil más sutil, impulsada por el proceso de Transformación, requiere de una vuelta de tuerca adicional. Ello se insinúa

¹⁷ Sigla para el programa “Base Realignment and Closures”

¹⁸ Sigla para “Business Management Modernization Program”. Ver Sitio www.dod.mil/comptroller/bmmp

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

en la prensa, que da cuenta del documento “Términos de Referencia” por el que la estrategia militar debería alcanzar horizontes aún más amplios que los de la Transformación para el mediano plazo¹⁹. Se plantea, entonces, la incertidumbre acerca de cómo se concibe esta ampliación de capacidades. Un camino apunta a afrontar los requerimientos propios de los empeñamientos no convencionales, además de los desafíos propios de la ya lanzada Transformación. La alternativa implica que ésta ceda parte de su importancia ante la flamante tendencia estratégica de los horizontes extendidos. Si algunos programas militares en curso quedan relegados a expensas del incremento de personal y medios para las operaciones especiales, ello merece analizarse a la luz de la interoperabilidad con FF.AA. amigas. En el caso que las FF.AA. de EUA, y en particular la USN / U.S. MARINE CORPS vieran reducidas sus capacidades de proyección de presencia convencional en nuestra región en la próxima década, ¿qué áreas operacionales de interés deberían ser asumidas por completo por las fuerzas locales?

1.10. ELEMENTOS DE LA USN EN LA TRANSFORMACIÓN.

El DoD busca mejorar la relación entre sus estrategias y las inversiones que éstas demandan mediante elementos transformadores del aparato militar norteamericano. Ubicados ahora al nivel de las Fuerzas es que la USN ha establecido una serie de medidas²⁰ para contribuir al esfuerzo de respaldar a aliados, persuadir a adversarios, disuadir agresiones y derrotar definitivamente a los oponentes que no se sientan disuadidos. Cabe analizar a continuación dichas medidas, acompañándolas con algunos comentarios. El primero de ellos es que ciertos dichos, además de los hechos demuestran que a ciertas amenazas no se las puede disuadir.

- **Protecciones de bases y puntos de apoyo.** Para lograr un adecuado nivel de seguridad, juntamente con la supresión de la amenaza de armas químicas, biológicas y radiológicas, la contribución del sistema misilístico defensivo de las plataformas de la USN en alta mar resulta esencial.
- **Sistemas efectivos para la guerra de información.** La inclinación de la USN en los últimos años hacia las operaciones basadas en redes los ubica en una posición de liderazgo en el tema. La Intranet de la USN con la Infantería de Marina (USMC) contará con una arquitectura de seguridad adecuada y contribuirá a la interoperabilidad entre ambas fuerzas. Esta interoperabilidad, llevada al ámbito internacional, a través de las coaliciones “ad hoc” o dentro de una Alianza, cuenta con una herramienta de soporte: la red CENTRIXS²¹, que puede expandirse hacia Armadas amigas.

¹⁹ The Washington Post, “Pentagon Prepares to Rethink Focus on Conventional Warfare”, Jan.26th. 2005.

²⁰ “Quadrennial Review” del DoD.

²¹ COALITION ENTERPRISE REGIONAL INFORMATION EXCHANGE. Ref. <http://www.doncio.navy.mil/fy04stratplan/>

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

- **Submarinos de ataque que proyectan y sostienen a las fuerzas en zonas de acceso restringido.** Éstos explotan sus capacidades de exploración sigilosa, que incluyen reconocimiento y colección de inteligencia, así como la inserción de fuerzas especiales. Ello plantea una tendencia hacia una mayor sutileza, más capacidad de mimetización y de penetración sostenida en zonas con escaso control oficial. Cabe acotar que allí surge una oportunidad para agilizar y profundizar las coordinaciones bilaterales entre las comunidades de inteligencia locales y de cumplimiento de la ley, con los organismos de inteligencia foránea de los EUA.
- **La familia de buques de guerra DD-X.** Este desarrollo y línea conceptual de naves de combate han sido concebidos y serán producidos sobre la base tecnológica del DD-21. Esta familia de unidades de superficie promete ofrecer una nueva herramienta de penetración de superficie, que ya tiene sus equivalentes en otros prototipos de Armadas occidentales. Parangón histórico de por medio, el perfil de líneas tendidas del DD-X puede traer reminiscencias del entonces innovador diseño del confederado MERRIMAC, o hasta del MONITOR de la Unión. Los DD-X prometen un salto de calidad y un giro tremendo de diseño que hace recordar aquella irrupción de los *ironclads* de la Guerra Civil. Claro está que los desafíos operativos y amenazas que enfrentarán, difieren marcadamente de un encuentro como el de “HAMPTON ROADS” pero sí puede señalarse la importancia que revisten las capacidades que tengan para adaptarse y empeñarse con éxito en un ambiente operacional difuso y cambiante.
- **Negación de santuarios enemigos,** mediante vigilancia continuada y un eventual empeñamiento rápido mediante una nueva serie de aeronaves (caso del *Joint Strike Fighter*) y plataformas de obtención de información (nuevos sistemas radarizados en aeronaves de vigilancia aeronaval, vehículos no tripulados, etc.)
- **Empleo exhaustivo del espacio,** mediante una mejor coordinación con la USAF²², hasta lograr con ella una relación de igual a igual en este ámbito. Para ello se requiere de un incremento en la capacidad de la USN en el manejo operativo del teatro espacial. Este párrafo se asemeja a las relaciones entre la Aviación Naval y la Fuerza Aérea de ARGENTINA.
- **Impulso de la tecnología de información** y de conceptos innovadores para desarrollar un sistema interoperable de C4I, vigilancia y reconocimiento²³ conjunto.
- **Participación en los sistemas de manejo de emergencias.** Éstos serán más eficientes, no sólo en la contención de los efectos del terrorismo sino también en casos de otras catástrofes²⁴. Si bien la frase apunta al rol de refuerzo que la USN juega en situaciones nacionales inesperadas, este objetivo puede relacionarse con un ejemplo

²² FUERZA AÉREA de los EUA.

²³ C4ISR.

²⁴ Overview of America's International Strategy, President Bush, West Point, New York, June 1, 2002.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

que cuenta a la Infantería de Marina argentina como protagonista. Éste es el caso del proceso de estabilización y contención de la emergencia regional que constituye la catástrofe civil de HAITÍ. Allí, la tarea de los contingentes de ARA en MINUSTAH²⁵ contribuye a prevenir, en última instancia, la germinación de focos de insurgencia de proyección hacia la región mediante una ímproba tarea de reconstrucción del tejido institucional de un país colapsado.

- **El control eficiente de fronteras** busca, entre otras cosas, mejorar la eficiencia del movimiento del tráfico legal de las mercaderías. Es éste un ejemplo de cómo el concepto de “La Seguridad” se extiende a una amplia gama de la actividad nacional, en buena parte a lo largo de las fronteras, no sólo terrestres sino también las extensas periferias fluviales, lacustres y marítimas adonde las fuerzas navales desempeñan un rol indelegable.

- **Acentuar el conjuntismo en las operaciones y las relaciones interinstitucionales en el accionar cotidiano**, en especial para la “homeland security”. Cabe preguntarse, a este punto ¿qué políticas institucionales aplica la ARA en ese sentido? ¿Qué cabida le da a lo Conjunto, dentro del ámbito Combinado? ¿Cómo se asemeja la relación cooperativa ARA – PNA con aquella de la USN con la U.S. COAST GUARD²⁶ (USCG)? ¿Qué vectores políticos apuntan en direcciones y sentidos coincidentes para ambos países para favorecer la interoperabilidad, y en qué aspectos se manifiestan? Estos interrogantes demarcan un área temática que tiene su dinámica propia. Son preguntas que gozan de plena vigencia en los temarios de los órganos de asesoramiento superior en la ARA. Los próximos capítulos buscan responderlas.

- **Integración de las fuerzas de combate de la USN con las de la USMC** para dar forma a las agrupaciones “expedicionarias”, por un lado y las “de ataque” o *strike* por el otro. Ambas son más ligeras que los grupos de batalla de la Guerra Fría, mientras que la primera se basa en capacidades anfibas y la segunda, en la capacidad de los grupos aéreos de portaaviones. Esta nueva forma de reunión de estas dos FF.AA. de los EUA en un solo equipo, puede compararse con la composición tradicional de las Armadas de menores dimensiones, hasta replicando “a escala” la orgánica de las Armadas del Cono Sur y otras partes de la región y del mundo. En ellas, los Infantes de Marina son parte integral de las instituciones navales de esos países. Esta integración operativa de algunos elementos la USN con otros de la USMC cuenta con su modelo semejante en la ARA. La misión de proyección del Poder Naval cuenta con un medio insustituible en la ARA, cual es la Fuerza de Tareas Anfibia en el plano operativo y al Comando Naval Anfibia y a la Fuerza de Infantería de Marina de la Flota de Mar como autoridades de adiestramiento operativo. Ellos son los *Force Providers*, nuestros Comandos de Alistamiento.

- **Explotar las ventajas de la inteligencia**, mejorando la integración de las capacidades de inteligencia para afrontar a tiempo a las amenazas que puedan surgir.

²⁵ Misión de la ONU para la Estabilización de Haití. Ver sitio Web: <http://www.haiti-info.com/recherche.php3>

²⁶ US COAST GUARD. Ver www.uscg.mil

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

La USN participa activamente en la comunidad de inteligencia de EUA, que presenta un claro ejemplo de relaciones interinstitucionales, y que la Transformación procura mejorar. Por estar muy comprometida frente a un teatro global y complejo, esta comunidad está adaptando sus estructuras y sus relaciones internas, buscando ser más eficiente, menos previsible y más integrada con la estructura que vigila el cumplimiento de la Ley. En ese sentido el Presidente Bush ha instituido a un Director de Inteligencia Nacional como el “zar de la inteligencia”, que deberá asegurar la adecuada integración de los distintos organismos participantes. No obstante, hay quienes perciben que la comunidad ha pasado a depender más íntimamente de los requerimientos de Defensa, y que las Operaciones Especiales se han realineado, potenciándose para mejorar la calidad de “humint²⁷” por detrás de las líneas del enemigo. El nuevo modelo de inteligencia revaloriza la importancia de la colaboración internacional, o sea la estrecha coordinación con aliados en la determinación y seguimiento de las amenazas más peligrosas. Ello requiere de una relación de confianza mutua, que dé pie a un grado de contraprestación balanceada. Para el caso de las relaciones bilaterales ARA-USN, el control del tráfico marítimo internacional merece una especial atención, merced al gran volumen de información sobre buques, cargas y tripulantes que debe ser analizada en forma coordinada, de manera de contribuir a la seguridad regional.

- **Desarrollar nuevos conceptos y experimentación**, para luego implementarlos. Dicho proceso ofrece dos ejemplos muy interesantes. Por una parte, las directrices generales impartidas por el entonces titular de la Oficina de Transformación del DoD²⁸ (OFT-DoD), Almirante Cebrowski, sobre la renovación de conceptos y su puesta a prueba, apuntan a las teorías de alto nivel. La OFT-DoD busca que la experimentación surja como consecuencia de lo anterior y desalienta aquellas iniciativas innovadoras en el terreno tecnológico que no vengan para contribuir a la implementación de nuevos conceptos. Por otra parte, y como respuesta al concepto de versatilidad en las capacidades operativas de las unidades de combate, aparece el principio de “adaptabilidad masiva²⁹”. Un ejemplo de implementación de este principio es el diseño modularizado de los sistemas de a bordo para el *Littoral Combat Ship* (LCS), que contará con un *pool* de configuraciones disponibles a través de la contendorización de sus sistemas de armas y sensores. Ese sistema fue adoptado por ARA en la década del '70, cuando se analizaba la renovación de sus principales unidades de combate, lo que dio lugar a las incorporaciones de unidades tipo MEKO³⁰ en las últimas 3 décadas.

- **Desarrollar una transformación de capacidades**. Las fuerzas militares rectoras solían contar con capacidades físicas o materiales de ejercer su poder que excedían sus capacidades de información. En la actualidad, la información excede sus capacidades materiales: saber “cuándo” y “cómo” llega a los cuarteles generales antes que las

²⁷ Abreviatura para “Human Intelligence”, la obtenida por medio de las relaciones interpersonales.

²⁸ DENOMINACION ORIGINAL: Office of FORCE TRANSFORMATION, dependiente del DoD.

²⁹ Traducción libre de “Mass Customization”, OFFICE OF FORCE TRANSFORMATION (OFT), DoD, “Transformation Trends”, 25 de abril de 2005.

³⁰ Diseño de arquitectura naval por módulos, original del Astillero BLOHM+VOSS, HAMBURGO, ALEMANIA.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

fuerzas estén desplegadas y puedan emplear su poder. La tendencia en las características de los futuros medios militares de EUA apunta hacia fuerzas más pequeñas pero más ágiles y más numerosas, operando en un modo reticular³¹. Es claro que con ello se busca asegurar la capacidad de conducir operaciones rápidas y precisas, mas cuando se investiga y analizan los pasos a seguir para lograrlo, aparecen importantes discrepancias en el nivel de Diseño de Fuerzas entre la USN y el DoD. Este último propone un modelo con gran cantidad de unidades, pero de menor porte y complejidad. Asimismo, impulsa el criterio de mayor modularidad y un modelo operativo en red propio de las fuerzas de mar, para extenderlo hacia las de tierra y aire. Uno de los principios con el que el USARMY se ha embanderado para implementar la Transformación es el paradigma del Cambio. El Ejército “cambia” y se vuelve modularizado en una maniobra de reestructuración de sus medios en el corto plazo. Con ello busca darle a sus Brigadas una mayor capacidad de despliegue autónomo, respondiendo así al incentivo de transformación que ha recibido. Mientras tanto, como proyecto de mediano plazo, implementa el concepto de Sistema de Combate Futuro³² siguiendo los principios de versatilidad operacional y un diagrama estructural reticulado. En sus filas suele percibirse el convencimiento de haber sido ellos los precursores de la Transformación. Más adelante veremos si aparecen semejanzas con el modelo adoptado en las FF.AA. argentinas y su efecto sobre la interoperabilidad ARA-USN.

- **Anticiparse a los cambios en los escenarios estratégicos.** Como todas las principales instituciones oficiales en los EUA, la USN busca nuevas definiciones en las áreas de competencia militar y de cooperación, a través de una nueva combinación de conceptos, capacidades, individuos y organizaciones. Esta Transformación la debería preparar para ulteriores despliegues con mayores alcances, para proyecciones con mayor precisión y con mejores capacidades de vigilancia y ataque en general.

1.11. LA FUERZA TRANSFORMADORA DEL SEA POWER 21.

Quienes sostienen que la USN se encuentra en la vanguardia de la transformación en las FF.AA. cuentan con numerosos argumentos. La concepción estratégica del Almirante Vern Clark³³ y la doctrina del *Sea Power 21*(SP21) con sus principales componentes respaldan dichos argumentos, pues allí nos explica su visión de cómo la Fuerza a su cargo se organizará y se transformará para cumplir su rol. Los tres elementos conceptuales - *Sea Strike*, *Sea Shield* y *Sea Basing* - y un cuarto componente integrador de los anteriores - *Force Net* – nos muestran a continuación la manera en que sus características responden al modelo de transformación analizado hasta el momento.

1.11.1. EI “SEA STRIKE”.

³¹ OFFICE OF FORCE TRANSFORMATION (OFT), DoD, “Transformation Trends”, 25 de abril de 2005.

³² Denominación original: “Future Combat System”.

³³ Chief of Naval Operations (CNO) actual de la USN.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Es éste el concepto ofensivo por excelencia del SP21, adonde “atacar eficazmente primero” ha cedido su lugar a la premisa de “proyectar el poder ofensivo con precisión y persistencia”. Esto se cumple mediante la adecuada combinación de capacidades, como la de exploración y reconocimiento, de obtención de inteligencia, de ataques coordinados en el tiempo y la de guerra electrónica. La ARA también las procura mantener en su mejor nivel, pero con un propósito disuasivo, defensivo, reactivo. Cabe agregar que este pilar doctrinario también cobija la noción de “independencia operacional”, con la que deben contar los comandantes de las Fuerzas de Tareas de la USN. Ese desprendimiento de condicionantes podría interpretarse como un componente de unilateralismo operativo, que de confirmarse, desalentaría la continuidad en la ejecución de las acciones combinadas que propugna la OFT-DoD, según veremos en el párrafo de *Sea Basing*.

1.11.2. *EI “SEA SHIELD”.*

Este componente del SP21 provee un arreglo de defensa estratificada. Los tres elementos básicos de este escudo marítimo son el control del mar, la presencia avanzada y la inteligencia reticulada. Cada uno de estos conceptos contribuye al acceso a áreas costeras en disputa y a la proyección del poder defensivo sobre tierra. Con ello, la USN busca el mantenimiento de las líneas de comercio marítimo y de las operaciones militares, a fin de contribuir a la estabilidad y seguridad internacionales.

Esta combinación defensiva – ofensiva de la estrategia marítima requiere del apoyo de tecnologías modernas para su ejecución, como los son los sistemas orgánicos de antiminado, el armamento de energía dirigida, las plataformas desplegables no tripuladas, los equipos multisensoriales para inspección de cargas y los sistemas integrados de representación de la situación aérea o submarina. Muchas otras Armadas también procuran actualizar sus sistemas según los avances tecnológicos, pero no necesariamente lo hacen como resultado de la concepción de sus propios escudos marítimos. Esto determina un espacio de interoperabilidad que se valora más adelante.

1.11.3. *EI “SEA BASING”.*

“...El concepto Sea Basing debe ser Conjunto y multinacional para que sea efectivo³⁴...”

Este concepto exalta la capacidad de autosostenimiento de la plataforma buque e incorpora el concepto de logística conjunta, relativizando la dependencia del apoyo desde tierra a una fuerza militar. Para visualizar las raíces de este concepto, tomemos el ejemplo de la Guerra de Pacífico, en la que un mar de buques fue desplazando los límites de la influencia del mar sobre la tierra, merced a la confluencia de las fuerzas aliadas de mar y tierra. En una escala menor, durante el conflicto en el Atlántico Sur en 1982, la Royal Navy estableció una base a flote al Este de las Islas Malvinas (*Falklands*)

³⁴ HONE, Thomas. DoD Office of Force Transformation. “Transformation Trends”, 15 February 05. (Traducción libre)

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

por fuera de la influencia de las incursiones de las naves argentinas. El *Sea Basing* implica grandes costos y trasciende la maniobra anfibia o - más precisamente - la contiene como una parte insoslayable, dentro de una idea estratégica militar de proyección marítima del poder nacional hacia un objetivo.

Algunos críticos señalan que el *Sea Basing* no ha trascendido como concepto aún, sino que se le han asociado medios e implementación en forma prematura. Mucho menos ha sido integrado al ámbito conjunto, pese a que ya existe una definición preliminar que incorpora “la capacidad de unir, equipar, apoyar y sostener fuerzas” sin la ya mencionada dependencia de bases en tierra dentro del área de operaciones conjunta.

Un síntoma de la respuesta de la industria naval a este concepto pudo percibirse en la presentación de proyectos de modificación de buques portacontenedores de gran desplazamiento, a los que se les provee capacidad de apoyo logístico aerotransportado a una fuerza marítima³⁵. Estos portahelicópteros mercantes traen reminiscencias de los primeros portaaviones que surgieron de la instalación de cubiertas corridas elevadas, en las grandes unidades mercantes durante la Segunda Guerra Mundial.

1.11.4. La “FORCENET”³⁶.

Éste es el elemento aglutinante de los componentes ya descriptos, mediante una arquitectura reticular, que brinda el soporte para la coordinación y la integración del poder ofensivo con los dispositivos defensivos y con los puntos de apoyo. La idea subyacente es la de contribuir a la flexibilidad y la agilidad operacional, reduciendo la exposición de áreas vitales propias o de un centro de gravedad identificable, mediante un arreglo disperso, pero de gran integración funcional. La USN ha venido aplicando en las operaciones de los últimos años un concepto de redes, lo que puede percibirse como un síntoma de liderazgo ante el resto de las Fuerzas de los EUA en este proceso de transformación. Es allí que surge una oportunidad para que una Armada amiga pueda reforzar sus vínculos y su conectividad con su par de los EUA, dando así mayor alcance global y más profundidad esta especie de “macro-red” que compone al SP21.

1.12. CONVERGENCIAS ENTRE EL SP21 Y LA MISIÓN DE LA ARA: UN NICHOS DE INTEROPERABILIDAD.

De la descripción de los componentes básicos del SP21, impulsores de la transformación en la USN, surgen varios aspectos que ofrecen espacios de interoperabilidad con la ARA y también con otras Armadas de la región.

Los conceptos de *Sea Basing* y del *Sea Shield* ofrecen su flanco favorable para que las Armadas operen en forma integrada. Los roles que cumple tradicionalmente la ARA, ya sea de control de las áreas marítimas nacionales de su responsabilidad, el de

³⁵ SEA, AIR & SPACE EXPOSITION, Stand de la Emp. MAERSK, Wardman Park in WASHINGTON, DC, 22 al 24 de marzo de 2005.

³⁶ Ver www.doncio.navy.mil y <http://neds.daps.dla.mil>

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

su participación en operaciones multinacionales de diversa índole o el de ejecución de ejercicios frecuentes de despliegue con unidades USN demuestra su protagonismo a la hora de implementar las premisas de presencia sostenida en los espacios marítimos de interés y del empleo del mar para contribuir con la política exterior de la Nación. Si equiparásemos las escalas y dimensiones de ambas Armadas, de sus entornos y de sus misiones, podríamos reconocer un nicho de interoperabilidad que ya tiene su historia y que además puede robustecerse en la década venidera, mientras la USN continúa su transformación.

Por su parte, el concepto de *Sea Shield* podría muy bien cristalizarse en una “presencia avanzada³⁷” en el Cono Sur, a través de una adecuada y sostenida vigilancia marítima de los espacios propios por parte de las Armadas amigas de esta sub-región, en coordinación con las instituciones que participan y componen en forma insoslayable el sistema de control del mar. Ese control requiere de adecuado intercambio de inteligencia entre organismos nacionales y también entre los equivalentes a escala internacional. Además exige de una adecuada supervisión de los procesos internos, de una coordinación interinstitucional y de una ágil y efectiva aplicación de la ley. Esa manera de funcionar contribuye fuertemente a la relación bilateral, no sólo entre ARA y USN sino también entre los niveles superiores, articulando una suerte de *friends-based power*³⁸, equivalente al concepto de *land-based power* o de *sea-based-power* enunciado en SP21. En este sentido, las Armadas amigas están en condiciones de ser consideradas para su participación en el ForceNet a través de enlaces compatibles, según reza el principio de coordinación interinstitucional que compone, entre otros, al fenómeno de Transformación.

2. LA INTEROPERABILIDAD.

Para definir el término en el ámbito de estas páginas, quizás convenga visualizar esta relación en condiciones ideales y puras. Dos entidades productivas gozan de interoperabilidad cuando sus sistemas, instituciones u organizaciones componentes potencian sus resultados en forma positiva al combinar sus capacidades y cuando complementan sus características funcionales, con la premisa de la preexistencia de una convergencia de intereses u objetivos. Veremos a continuación una posible clasificación por estratos, con sus características principales y también algunos ejemplos de interés.

2.1. SUS NIVELES DE APLICACIÓN.

El nivel más alto podría denominarse Interoperabilidad Política, que se cultiva a través de posturas generales comunes, coincidentes o aún convergentes sobre algunos objetos de interés, entre dos o más Naciones. Se manifiesta mediante declaraciones

³⁷ Concepto incluido en *Sea Shield*, del SP21.

³⁸ Alternativa a los conceptos *Land-Based Power* y *Sea-Based Power* del componente *SEA STRIKE*, en la que se reconoce la importancia de contar con fuerzas amigas locales en las áreas de interés / responsabilidad / conflicto, a través de las cuales la USN puede compensar la reducción de su medios de proyección y presencia global.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

oficiales en este nivel, con acuerdos marco, a través de pactos o con medidas cooperativas, que se implementan en los niveles subsiguientes.

Se perciben síntomas de Interoperabilidad Estratégica cuando los gobiernos que pueden establecer un núcleo de coincidencia de intereses entre sus Naciones, han determinado un ámbito de relaciones cooperativas entre ellas. En ese caso, sus países podrán fácilmente tejer alianzas relacionadas con dichas temáticas. Los Grupos de Trabajo Bilaterales que actualmente se encuentran trabajando a niveles de Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores / Depto. de Estado pueden considerarse como una muy buena forma de impulsar las iniciativas de cooperación. Lo mismo ocurre durante los encuentros entre los titulares de dichas carteras. Es allí que de la convergencia de sus respectivas agendas se actualizan los puntos básicos sobre los que las Fuerzas deben concentrar sus capacidades de interoperación.

Para el caso de la Interoperabilidad Operacional – o Interoperatividad – se requiere de confianza mutua, de un intercambio de inteligencia aplicada lo más simétrico posible, de un nicho de fines comunes, de un núcleo de coincidencias doctrinarias y de un buen grado de compatibilidad de procedimientos. Dichas condiciones permiten a las Instituciones involucradas una integración de sus fuerzas militares componentes entre sí. Este tipo de integración se pone a prueba y se fomenta con medidas tales como el desarrollo de Ejercicios y Juegos de Crisis, la participación en Operaciones Militares de tipo Combinadas, o de tipo aún más participativas como veremos más adelante al analizar las nuevas clasificaciones a la luz del proceso de transformación. Sin duda, también se contribuye a la interoperatividad con la constitución de comités de trabajo, o los intercambios y visitas de autoridades y personal jerarquizado.

Ya en los estratos más bajos, la Interoperabilidad de nivel Táctico se procura, mantiene o fortalece con medidas de diversa índole, como lo son los ejercicios reales o de planeamiento, los simposios sobre asuntos específicos y el intercambio de personal de nivel intermedio. En el área Técnica, la compatibilidad se puede mejorar con el intercambio de equipos y sistemas prestados, arrendados o cedidos, así como con la instrucción de operadores y el intercambio de especialistas técnicos.

Cabría, a este punto, identificar a los niveles de interoperabilidad entre Armadas amigas que resultan de mayor importancia, o cuáles son los estratos prescindibles en una relación de complementación eficiente. Como vimos, la interoperabilidad que se procura en un determinado nivel ha de nacer de una complementación exitosa en aquél que está situado por encima. Por ello es que, más que importancias relativas, se puede advertir una secuencia de niveles encadenados. Por ejemplo, cualquier iniciativa de adiestramiento táctico combinado requerirá de condiciones favorables de interoperabilidad técnica en los sistemas y equipos de abordaje, pero además, ese adiestramiento tendrá una breve historia si no ha sido el producto de una convergencia de objetivos o de políticas institucionales de ambas Armadas.

2.2. LA INTEROPERABILIDAD LLEVADA A LA PRÁCTICA.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

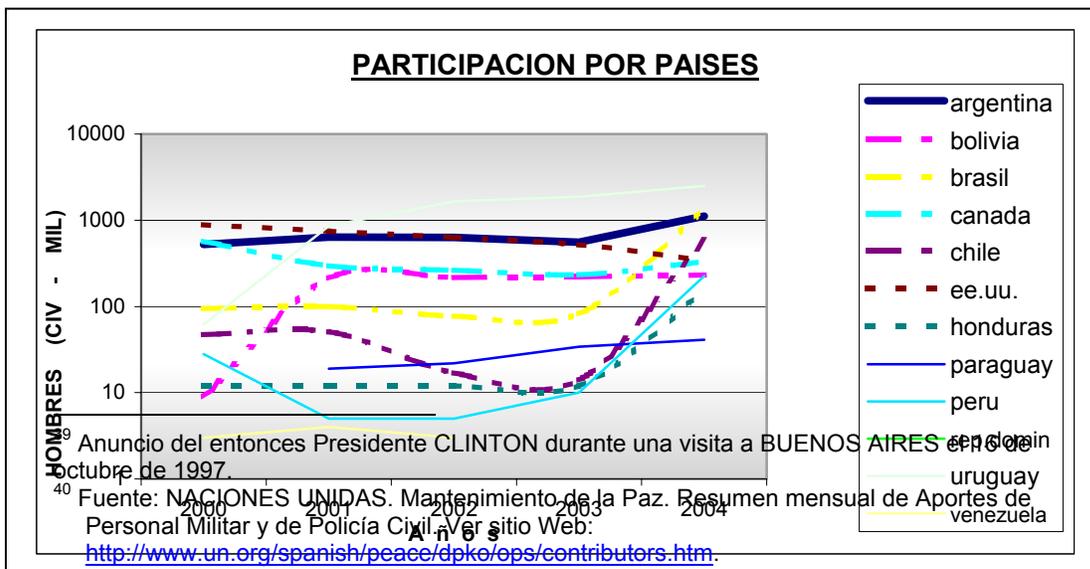
La historia reciente de las relaciones bilaterales nos muestra claros ejemplos de la manera en que la interoperabilidad puede ejercerse en los diversos niveles mencionados. Veremos a continuación un par de casos significativos.

2.2.1. INTEROPERABILIDAD ESTRATÉGICA: ARGENTINA, COMO ALIADO EXTRA OTAN.

*“En reconocimiento de las extraordinarias contribuciones de su País al Mantenimiento de la Paz en el mundo, es que he notificado a nuestro Congreso acerca de mi intención de designar a la ARGENTINA como un Gran Aliado Extra-OTAN en conformidad con nuestras leyes”.*³⁹

Si bien el argumento determinante para esta declaración es el del protagonismo argentino en las operaciones de paz y estabilidad, se ha percibido también que ésta resulta del reconocimiento de los esfuerzos argentinos en las reformas económicas entonces emprendidas, así como en la integración regional y las políticas congruentes de seguridad, que revigorizaron la relación entre los dos países. La declaración tuvo, más que nada, valor simbólico y abrió las puertas para oportunidades incontables pero, a la vez, indefinidas. Una alianza puede entenderse como el reflejo de una interoperabilidad política, basada en hechos pasados. La exposición de los contingentes argentinos en misiones de paz fue creciendo en la década de esa declaración. Habiendo comenzado con cuatro hombres en 1958, la cantidad de enviados civiles y militares pasó a 12.090 en el período 1990-98. En esta historia de casi cincuenta años de presencia ininterrumpida, quince militares argentinos perdieron la vida en actos de servicio relacionados con la paz y la estabilidad internacional.

Participación argentina en el mundo (contingentes ONU)⁴⁰



Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

La amplia y consistente presencia argentina en misiones de paz de la ONU se ha intensificado en los últimos años. En este cuadro comparativo puede apreciarse la participación de los países de la región, frente al dramático incremento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que se desarrollan en el mundo, a partir del fin del paradigma de seguridad de la Guerra Fría. Allí se observa evolución y la continuidad de la contribución argentina – sumando civiles y militares – en las misiones de estabilización regional que encabeza la ONU en el último lustro y también expone la del aporte de los países de la región en términos absolutos. Entre 1991 y 1995 nuestro país desplegó permanentemente un promedio anual de 1400 hombres y mujeres, cifra que actualmente asciende a cerca de 800, incluyendo miembros de las Fuerzas de Seguridad.

Puede decirse que estas misiones son un paradigma de interoperabilidad y de coordinación interinstitucional, ya que la diversidad de niveles de conflicto que se plantean en cada caso es muy amplia y hasta dinámica. Además, las instituciones, agencias u organismos que participan en cada contingente provienen de las ramas más variadas de su estructura nacional: civiles y militares interactúan en tareas que requieren flexibilidad, cooperación y, habitualmente, apoyo mutuo. La especificidad de las OMP ha llevado a nuestro país a crear en 1995 el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz, o CAECOPAZ.

Es indudable que, una vez de regreso a casa, el bagaje de experiencia personal que han atesorado los participantes en estas operaciones multifacéticas contribuye a ampliar los horizontes culturales de las organizaciones a las que pertenecen, más allá de cuáles sean los motivos de alto nivel político que impulsan a sus países a enviar a su personal. Para las instituciones, constituye un valioso aporte a su cultura y estilo como organismo, ya sea estatal o no gubernamental. Estas vivencias enriquecen y consolidan una apertura mental en los integrantes de una Fuerza, lo que puede contribuir significativamente a la compatibilidad y versatilidad operacional de su Institución. Es por ello que la ARMADA ARGENTINA, por su continuada participación en misiones de la ONU, ha desarrollado y sostenido una capacidad de interoperabilidad intrínseca que considero muy favorable cuando se trata de fomentar o sostener actividades combinadas⁴¹ en un ámbito de redefiniciones fundamentales como es el de la transformación del DoD y de la USN en particular.

2.2.2. INTEROPERABILIDAD OPERACIONAL: EL CASO DEL DESTRUCTOR “ARA SARANDÍ”.

⁴¹ Del glosario de terminología militar, las operaciones o ejercicios ejecutados por instituciones armadas de países distintos.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

La participación de un destructor de la Flota de Mar, eje del componente operacional de la ARA, durante el ejercicio “SOLID STEP” de la USN en el año 2003 fue una puesta a prueba de la interoperabilidad operativa entre ambas Fuerzas. Los objetivos principales de esta experiencia apuntaban a la integración de una unidad naval de ARGENTINA en un *Carrier Strike Group* (CSG) mientras se le daba la oportunidad a un aliado extra-OTAN para explorar cuestiones referidas a la integración, a los ritmos operativos, a la perdurabilidad, a las reglas de empeñamiento y al comando y control. Lo que sigue es un resumen de los aspectos destacables de esta experiencia altamente redituable, junto con el análisis de una probable evolución de la interoperabilidad alcanzada, a la luz de los procesos que componen la transformación de la USN.

La interoperabilidad de los sistemas C4I debió superar el desafío que presentaba la compatibilización técnica entre los diseños de EUA y los europeos. Ello no es nuevo y suele resolverse caso por caso, mas si la brecha tecnológica se amplía en la próxima década, merced al impulso que la Transformación le aplique a los sistemas integrados, la interoperabilidad que analizamos se verá debilitada. En este caso, las medidas para integrar fuerzas amigas dentro de la red deberán ser técnicamente cada vez más profundas.

Para el caso de la interoperabilidad doctrinaria, es muy probable que crezca en la medida que las relaciones de confianza mutua sigan consolidándose, prescindiendo de los altibajos en las relaciones en el contexto general. La compatibilidad de las publicaciones doctrinarias puede ponderarse en un nivel aceptable y acorde con la profundidad del compromiso de empeñamiento de la unidad incorporada.

En el área logística, pudo apreciarse un incremento de las capacidades para ambas partes, merced al mutuo conocimiento de sendos sistemas de apoyo operativo. Al finalizar el ejercicio la ARA y la USN capitalizaron las enseñanzas obtenidas en este sector, ya que el sostenimiento operativo del “ARA SARANDÍ” requirió de una gran dosis de flexibilidad en el empleo de los programas de financiación, adaptándolos a la situación novedosa que el caso presentaba⁴². Las experiencias con los despliegues de unidades de la Flota de Mar argentina durante la guerra del golfo de 1991 habían marcado la necesidad de no afectar la condición del alistamiento material de las unidades remanentes en el país, en pos de una mejor preparación de los buques que eran destacados. Ello influyó sobre la logística de la unidad argentina a lo largo de todas las fases del llamado ejercicio, pues la canibalización de los buques homólogos fue descartada por lo expresado anteriormente. La tendencia de algunos procesos de transformación ya analizados conduce hacia la optimización de las relaciones interinstitucionales, por lo que es de esperar que estos dos últimos aspectos – interoperabilidad en doctrina y logística – alcance niveles muy superiores en las oportunas experiencias operacionales del próximo decenio.

⁴² La aplicación del programa “Developing Countries Combined Exercise Program” (DCCEP) dio más flexibilidad al financiamiento del ejercicio. EL “Acquisition Cross-Service Agreement” (ACSA) se activó para los casos no previstos por DCCEP.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

En el aspecto funcional / operativo, puede convenirse que la integración del destructor al CSG del Enterprise constituyó un destacable incremento en la efectividad combativa de dicho Grupo de Ataque, a la vez que demostró la interoperabilidad de una coalición a escala global⁴³. Pudo apreciarse la facilidad con la que una unidad de combate de la ARA puede integrarse a un ejercicio o a una situación real, en el ámbito del Grupo, mediante el adecuado alistamiento previo. También demostró su interoperabilidad táctica y operativa con buques, submarinos y aeronaves de trece países de la OTAN, evidenciando habilidades que constituyen aportes muy bienvenidos por parte de cualquier comandante de una fuerza de tareas.

Desde el punto de vista de la interoperabilidad legal – Reglas de Empeñamiento – merece resaltar que la premisa rectora para el empleo de la capacidad militar del “ARA SARANDÍ” en casos reales se centró en la condición de que la activación debía obedecer a un hecho hostil y debía responder al principio de autodefensa colectiva, mas sólo de aquellas unidades asignadas a ese Grupo de tareas. Ello configura una limitación a destacar y marca una diferencia respecto a la postura habitual de las fuerzas navales de los EEUU. La intención hostil no configuraba un motivo de respuesta en autodefensa para la unidad de ARGENTINA, que se ubicaba en un plano más conservador en la administración de su poder de fuego. Esta particularidad puede llegar a ser considerada como un obstáculo en la integración por parte de los Altos Mandos, que vienen abogando en pos de una disponibilidad completa de las fuerzas extranjeras que se les asignan. El caso cobra intensidad cuando el entorno operativo deviene de un escenario de conflicto real, adonde las capacidades militares pueden llegar a ser exigidas a pleno, sin condicionamientos.

Como conclusiones generales del SOLID STEP cabe marcar que esta experiencia sirvió para poner en evidencia los diversos aspectos de un plan de cooperación para la seguridad y estabilidad de un Teatro, así como para apreciar la fuerza multiplicadora que genera la participación de socios en una coalición. La interoperabilidad operacional demostrada con ARGENTINA sirve como guía o referencia para los esfuerzos que puedan aportar otras naciones amigas. Asimismo, la integración de una unidad extranjera a un Grupo de Ataque de Portaaviones / Grupo Expedicionario contribuye a la efectividad y a la legitimidad internacional del mensaje que transmite la presencia de la USN, con un contenido tangible de solidaridad a través de una coalición. En estas condiciones, los comandos de alistamiento cuentan con mayor flexibilidad en la asignación de fuerzas cuando cuentan con la posibilidad de empleo de un buque de una armada compañera. Ello resulta de especial importancia cuando los recursos disponibles de la USN se reducen y los compromisos a enfrentar en el mundo acentúan las exigencias sobre sus medios disponibles. En este sentido, cuando las fuerzas que operan en forma combinada y/o conjunta cuentan con grados dispares de habilitación o restricciones en sus reglas de empeñamiento, ello constituye una fricción lejos de lo deseable por los Altos Comandos a cargo de dichos contingentes, como puede estar dándose en alguna alianza regional en plena expansión.

⁴³ Commander, U.S. Naval Forces Southern Command, “Exercise SOLID STEP - After Action Report”.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Todos los tripulantes de esta unidad de la Flota de Mar argentina vivieron intensamente durante cada día de su despliegue, los albores del *Sea Strike*, el *Sea Shield* y el *Sea Basing* así como lo que significa pertenecer en buena medida al *ForceNet*. Los próximos años se muestran promisorios para que estas enseñanzas contribuyan a la transformación de la USN y fortalezcan su complementación con armadas como la ARA.

3. INTEROPERABILIDAD EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN.

¿Tienen la ARA y la USN las mismas necesidades de adaptar sus capacidades? De la observación de sus respectivos entornos puede surgir una indicación al respecto. De sendos contextos pueden extraerse numerosas afinidades de valores, de principios y de organización general, pero éstos también presentan disparidades en la dimensión económica, en la gravitación internacional y en la inclinación estratégica de anticiparse a los futuros posibles. Entonces, ¿existe entre ambas Fuerzas una tendencia convergente o divergente en su relación durante la próxima década? Quizás una combinación de ambas. Veamos ahora cómo se comporta la nave de la interoperabilidad en medio de los vientos adversos y los favorables que emite el meteoro de la Transformación.

3.1. DIFICULTADES PARA LA INTEROPERABILIDAD ARA – USN.

La siguiente es una recopilación de ciertas diferencias conceptuales que conviven con una relación entre Armadas que es intensa y fluida, pero que conviene señalar para identificar los desafíos que ésta enfrenta.

La complementación en el alto nivel estratégico pierde intensidad cuando una de las partes lucha por anticiparse a los escenarios futuros y la otra procura que su sector de Defensa logre una adecuada adaptación a los desafíos que se avizoran. Habrá menos puntos comunes entre quienes buscan influir preventivamente para delinear el futuro y aquellos que buscan agilizar sus reacciones ante los hechos consumados.

El punto de partida de estas divergencias sea quizás el de una asimetría estratégica. Los factores que figuran en la lista de debilidades y de desafíos para la concepción estratégica de algunos actores regionales, son vistos como amenazas – de tipo potencial o evidente – para los EUA, en su NSS. El mundo de la ilegalidad en todas sus facetas: la migratoria, la comercial y la tecnológica entre otras, son el ámbito favorable – y hasta imprescindible – para organizar y materializar actos de terror. Cuando existen dos diferentes enfoques en las percepciones sobre un mismo tema, resulta muy trabajoso que sendas partes implementen medidas en total coincidencia. Podrán surgir coincidencias y acuerdos de cooperación en ciertos aspectos, pero muchas iniciativas de una parte requerirán de una cuidada maduración por parte de la otra para poder terminar confluyendo en un resultado de plena interoperabilidad.

Otro aspecto a considerar al más alto nivel es el de una diferencia en la actitud estratégica de un actor global gravitante, como los EUA, con la de un integrante de menor peso en la comunidad internacional. Vemos cómo uno de los principios rectores de la transformación norteamericana es el de anticipación, propio de un perfil proactivo y

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

formador de futuros. Vemos también que otros actores pueden incidir mucho menos en el escenario mundial, por lo que procuran adoptar estrategias actualizadas, pero que en definitiva resultan de una reacción o una adaptación al entorno en ciernes. Entonces, cuando se analizan las posibilidades para los EUA de relacionarse fluidamente con países amigos que estimulan las iniciativas de integración, pero que deben adoptar estrategias de corte reactivas, pueden surgir tensiones propias de estos *tempos* estratégicos dispares. Esto puede cobrar importancia a la hora de definir cuál es el centro de gravedad en las relaciones de interoperabilidad efectivas y duraderas, ya que es en los más altos niveles de decisión adonde parece ubicarse este concepto clausewitziano.

En el caso de la iniciativa *Enduring Friendship*⁴⁴, la búsqueda de un sistema interinstitucional para la seguridad marítima hemisférica impulsada por el DoD a sus equivalentes de la región, ha recibido una tibia bienvenida. La fuerza del incentivo que han sentido los EUA para su implementación parece ser muy dispar de la que perciben los otros países de la región. A las discrepancias conceptuales ya mencionadas se suman otros factores como los preceptos de soberanía y las posturas oficiales acerca de los roles asignados para la defensa y para la seguridad.

Por otra parte, resulta interesante comparar la relación interinstitucional entre las dos Armadas con sus correspondientes Instituciones Navales de naturaleza intrínsecamente policial: la USCG y la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA (PNA⁴⁵). La ARA y la PNA pertenecen en la actualidad a diferentes Ministerios; de Defensa y del Interior respectivamente y ello marca las responsabilidades generales para cada una de ellas. El Mar Argentino las encuentra operando en relación cooperativa en diversos aspectos como el control del mar. En el caso del servicio de búsqueda y salvamento marítimo, fluvial y lacustre, el Comando de Operaciones Navales de la ARA encabeza la organización nacional y coordina la acción de los medios propios con los de la PNA para responder a los incidentes que atentan a la vida humana en el mar y en aguas interiores y también para cumplir con los compromisos a escala internacional que la ARGENTINA asume como estado ribereño. Vemos así como este trabajo coordinado en misiones relativas a la preservación de la soberanía nacional corre por sendos carriles paralelos, con áreas funcionales en común. Esta relación funcional se hizo aún más intensa durante el conflicto armado de 1982 en el Atlántico Sur.

La relación funcional USN – USCG presenta algunas divergencias con respecto a la anterior, por lo que establecer una analogía sería algo aventurado. La incursión hacia un mayor nivel de detalle queda a cargo del lector. Sin embargo, merece resaltarse que han sido las discrepancias las que parecen haber prevalecido a la hora de analizar la influencia de las comparaciones entre relaciones de sendas FF.AA. con sus equivalentes del sector seguridad interior. En resumen, la interoperabilidad entre ARA y USN encuentra aquí una dificultad y un desafío, producto de que sendas relaciones

⁴⁴ Propuesta de los EUA de formar una Fuerza Marítima Regional.

⁴⁵ Institución que se desprendiera de la ARA, cumple funciones de policía de seguridad de la navegación y de la seguridad y el orden público en las aguas de jurisdicción nacional y en los puertos. Ver sitio: <http://www.prefecturanaval.gov.ar>

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

interinstitucionales muestran dispares características y grados de evolución. La transformación de la USN parece apuntar a ensanchar esta discordancia en un futuro cercano.

Otro tema que encierra una divergencia es el tratamiento del ejercicio combinado UNITAS. La USN, en su carácter de organizadora y auspiciante, ha impulsado ese ejercicio regional como un evento conjunto o inclusive interinstitucional. En los últimos tiempos, lo viene haciendo con mayor insistencia, merced a los principios de transformación en vigor. En este sentido, la ARA retiene que éste es un modelo moderno y profesionalmente muy estimulante, pero no alienta la participación física de las otras FF.AA. o de seguridad para este ejercicio en particular. Existen otras iniciativas ya en curso, como la ya mencionada "*Enduring Friendship*", cuyas premisas brindan el marco adecuado para crear otra línea de encuentros combinados – conjuntos, y hasta interinstitucionales, en lugar de modificar los preceptos fundacionales del UNITAS. En el contexto de este ejercicio ha aparecido un juego de crisis, el "Final Battle Program", que ha reemplazado al Tema Táctico "Free-Play" de los tiempos del mundo bipolar. Éste se desarrollaba en una dimensión de los empeñamientos militares clásicos a dos bandos, en alta mar. El actual juego de crisis amplía esos horizontes tácticos, haciendo participar simultáneamente a los niveles de decisión política – diplomática con los militares y reproduciendo modelos semejantes a los del mundo actual. A las operaciones MIO⁴⁶ o OOTW o NEO⁴⁷ se le inyectan incidencias de diversa índole, para que se resuelvan en el teatro marítimo o en salas de situación en puerto.

La USN y la ARA se encuentran operando dentro de diferentes entornos dentro de sus respectivos países y ello no contribuye a la confluencia operativa de ambas Instituciones Navales en temas como la lucha global contra el terrorismo. La Ley de Seguridad Interior⁴⁸ argentina descarta genéricamente el empleo de las Fuerzas Armadas dentro del campo de la Seguridad Interior (principio de subsidiariedad). Sin embargo, fija diversos supuestos de participación eventual en roles de apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transporte y de elementos de ingenieros y comunicaciones (principio de complementación). La ARA, por lo tanto, cumple con la división de funciones para sendos ámbitos: el de seguridad interior y respeto de la ley, por una parte, y el de defensa nacional por la otra. Ello es especialmente así en la actualidad pues ARGENTINA considera que su situación interior, si bien no es la deseable, no configura la de una grave conmoción interior. La Ley prevé los casos de excepción de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento de la Seguridad Interior, previa declaración del "Estado de Sitio" según el procedimiento constitucional, o en defensa de sus propias unidades. Cuando se plantea la necesidad de asegurar el control de áreas territoriales que adolecen de "un vacío de soberanía" y que pueden configurar bases operativas irregulares que amenacen la seguridad de otros estados y se menciona entonces a las FF.AA., ello produce un distanciamiento en las posiciones: seguridad interior y fuerzas

⁴⁶ Operaciones de Interdicción Marítima, contribuyentes al Control del Mar.

⁴⁷ Operaciones de Evacuación de No combatientes.

⁴⁸ Ley de Seguridad Interior N° 24.059

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

militares son conceptos que confluyen sólo en circunstancias excepcionales, a definir en forma unilateral. En ARGENTINA, el método “terrorismo” es considerado como un vehículo de ataque a una sociedad en su interior y por ello debe ser combatida por las fuerzas de seguridad, apoyadas por la estructura de inteligencia correspondiente y respaldada por una adecuada y sostenida aplicación de la justicia. Las FF.AA. brindan su apoyo sólo en forma selectiva y a requerimiento.

Por otro lado, cuando comparamos los principios generales de planeamiento militar específico o conjunto que se aplican en ambos países, surgen las figuras de la modalidad “por capacidades” y la de “por intenciones” del enemigo o de la amenaza. Estas dos vertientes se diferencian en el análisis del enemigo y las posibles alternativas que éste puede presentar ante las acciones propias. La divergencia radica en el peso que se le otorga a la intencionalidad del oponente para decidir la mejor maniobra. Podría sostenerse que cuando existe un profundo conocimiento del oponente, pueden anticiparse sus posibles reacciones, en condiciones de riesgo, pero con mayor grado de éxito que si se opera en condiciones de incertidumbre. En esta última circunstancia, puede afirmarse que un análisis imparcial de sus capacidades generales nos presentará un abanico más amplio de opciones, al momento de planificar los modos de acción propios. Al resistir la inclinación por prejuzgar la acción oponente, surgirán más posibilidades de concebir un empeñamiento con un resultado más favorable. El modelo aplicado en los más altos niveles académicos en planeamiento militar conjunto de los EUA favorece la resolución de las incertidumbres mediante la inferencia sobre la intencionalidad adversaria, cosa que plantea una diferencia conceptual con las premisas de planeamiento militar en ARGENTINA, adonde prevalece la corriente de pensamiento que considera todo lo que el antagonista está en capacidad de hacer en oposición. Sin embargo, ha surgido un factor que está reduciendo dicha disparidad, ya que una de las nuevas premisas que la transformación en los EUA viene impulsando desde las oficinas de estrategia del DoD es la de la creciente incertidumbre sobre los futuros escenarios⁴⁹. Esta sensación vio la luz con el fin del bipolarismo de la Guerra Fría y ha cobrado importancia ante la aparición de una multifacética amenaza, cual es la combinación del terrorismo transnacional y las armas de destrucción masiva. Lo anterior ha sido un fuerte incentivo para que las políticas generales de planeamiento estratégico - y probablemente el operacional - apliquen análisis más amplios de las amenazas, considerando sus características y su variedad, sopesando las capacidades del oponente y no sus intenciones⁵⁰. Esta tendencia marca una convergencia hacia la modalidad habitual del planeamiento militar en ARGENTINA, adonde vimos que se consideran todas las alternativas que puede presentar la amenaza, evitando “planificar por el enemigo” al prejuzgar el desarrollo de los acontecimientos del conflicto.

⁴⁹ PAVEL, Barry, Mr., Director de Estrategia de DoD. Entrevista durante Curso DPRM (CHDS), National War College, Ft. McNair, 22 de abril de 2005.

⁵⁰ Center for the Study of Weapons of Mass Destruction by NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY Press. “Challenges for Defense Strategy and Planning”, Cap. 4. Washington, DC., febrero de 2005.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

El desarrollo científico y tecnológico, como uno de los caminos para la transformación de las FF.AA. de EUA, plantea un alejamiento cada vez mayor con respecto de las FF.AA. medianas y menores de la región, que demuestran un grado de integración y apoyo mutuo ejemplares para la comunidad militar internacional. La imperiosa necesidad de aumentar la asimetría tecnológica para inclinar a su favor la balanza de la guerra al terrorismo, deja a quienes operan sistemas convencionales bregando por el cierre de una brecha que tiende a incrementarse aún más. Llevadas estas condiciones a un extremo, y aplicando un análisis de límites, puede concluirse que la interoperabilidad de una USN repotenciada con una ARA que se renueva a un ritmo menor, tiende a cero. Puede encontrar cada vez menos áreas en común, mientras que las relaciones de la ARA con las Armadas del Cono Sur se fortalecen, dando muestras inéditas de complementación como las frecuentes operaciones aeronavales de escuadrillas argentinas desde el portaaviones brasileño o como el caso del viaje de instrucción de un numeroso contingente de cadetes navales argentinos en el buque escuela chileno, con una rotación y un intercambio a bordo de una corbeta argentina.

3.2. *HERRAMIENTAS QUE FACILITAN LA INTEROPERABILIDAD.*

Ya hemos citado las circunstancias por las que la ARGENTINA es hoy un Gran Aliado Extra OTAN y cabe ahora preguntarse qué influencia ejerce este status sobre la interoperabilidad ARA – USN en la próxima década. Resulta sencillo adelantarse a calificar esta condición como de entorno favorable para concretar nuevos lazos bilaterales y consolidar los tradicionales. No obstante, y dado que esta declaración pertenece a los más altos niveles de las relaciones bilaterales, no se advierte que la condición aludida pueda determinar de por sí una interoperabilidad más intensa, en comparación con la que demuestra la USN con las otras Armadas amigas de los países vecinos de la ARGENTINA.

Si nos ubicamos en el alto nivel de las conducciones nacionales, podemos apreciar la existencia de criterios y principios comunes entre las premisas del DoD para esta década y ciertas pautas básicas del Libro Blanco de la República ARGENTINA, publicado en Buenos Aires por el Ministerio de Defensa en 1999, así como también la Revisión de la Defensa del 2001. Ya desde entonces se podía percibir una interesante apreciación estratégica, convergente sobre escenarios que nos ocupan al presente. Algunos ejemplos de ello aparecen en los párrafos de sendos documentos fundamentales, reproducidos en las notas al final del documento, que anticipan el actual escenario internacional, asignando funciones a las FF.AA. con claridad y en convergencia con la postura de gran cantidad de países.

Por otra parte, de la lectura de estas líneas pueden advertirse ciertas convergencias entre dos actitudes de naturalezas dispares. Ellas fueron mencionadas previamente y son la actitud argentina – de tipo reactiva – y su contraparte estadounidense de la Transformación, concebida para procurar adelantarse a los acontecimientos. Al respecto, cabe recalcar la contemporaneidad de sendas directrices nacionales, por lo que se confirma la diferencia “proactiva – reactiva” en los niveles más altos de las conducciones, pero que no necesariamente se trasmite a los sucesivos niveles de implementación. Cabe recordar que uno de los componentes principales de la

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

estrategia de transformación en los EUA es el de la interoperabilidad, abogando por una mejor coordinación entre organismos. Ello abre una puerta más amplia para la puesta en marcha de iniciativas de cooperación. Las mismas, a su vez, son producto de objetivos estratégicos convergentes que dan un horizonte de referencia para la próxima década en las relaciones bilaterales. Este concepto reúne las características propias de lo que Clausewitz denominara un centro de gravedad, en este caso para la interoperabilidad ARA-USN, pues en el espacio de coincidencias entre sendos Comandantes Supremos y sus respectivas estrategias militares es donde pueden articularse y consolidarse los diversos grados y niveles de cooperación entre estas Fuerzas.

A este punto, cabría preguntarse si la ARA y la USN comparten sus visiones sobre los futuros escenarios. ¿Son éstas compatibles de algún modo? En su defecto, resultaría difícil sostener la interoperabilidad por largo tiempo, a menos que una de las dos se apartara de su plan estratégico sólo por fomentar una compatibilidad funcional de coyuntura, circunstancial, que sostendría una relación meramente técnica sin fundamentos aglutinantes. La convergencia entre modalidades para el planeamiento de ambos países, mencionada anteriormente, da lugar a espacios favorables para la interoperabilidad conceptual y de procedimientos en este alto aspecto de sus estrategias. Si retomamos la cita de *Enduring Friendsip* como ejemplo de una reducida acogida en el campo militar, podemos trazar un paralelo pero en sentido contrario con el caso de los ejercicios PANAMAX. Cuando existen iniciativas para la acción militar cooperativa, basadas en una confluencia de intereses de las partes, las perspectivas de éxito y de continuidad en la tarea son muy firmes. En este caso, SOUTHCOM ha resultado el factor aglutinante de las fuerzas provenientes de un cúmulo de países con intereses convergentes sobre un objeto, como lo es el mantenimiento de las vías marítimas de comunicación marítimas de la región y, por extensión, la continuidad del comercio a través de zonas focales vulnerables.

En cuanto al marco legal para las FF.AA. en ARGENTINA, la Ley de Reestructuración de las FF.AA. de la pasada década está en consonancia con los pilares de la transformación americana, pues establece normas para darle mayor profesionalismo a las Armas, proveerlas de mayor agilidad y de capacidades operativas buscando, a través de la Conjuntez⁵¹, un sistema de defensa con una mayor versatilidad⁵². Otro ejemplo de compatibilidad conceptual surge del marco regulatorio de la participación militar en aspectos de seguridad interior, que en ARGENTINA está establecida en los términos que prescribe la Ley Nacional N° 24.059. Las FF.AA. brindarán, a requerimiento, apoyo logístico (comunicaciones, transporte, etc.) a las fuerzas policiales y sólo en un grado más activo para el caso del Estado de Sitio, lo que está en línea con el principio de *posse comitatus*⁵³, vigente en la estructura legislativa federal de los EUA para la acción de sus cuerpos militares nacionales.

⁵¹ Integración interfuerzas, de todas las FFAA del país. (*Jointness*)

⁵² LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA – REP. ARGENTINA, Buenos Aires, 1998.-

⁵³ Posse Comitatus Act, US Congress, 1878. Prohibición de emplear primariamente las fuerzas militares de la Nación para enfrentar una crisis en la seguridad interior. Ver sitio Web: http://www.dojgov.net/posse_comitatus_act.htm.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

Existen otras herramientas que vienen contribuyendo tradicionalmente a la interoperabilidad como lo son las reuniones o convenciones periódicas, las gestiones del Grupo Bilateral de Trabajo ARG – EUA que abarca Defensa y Relaciones Exteriores de sendos países, la celebración periódica de la Conferencia Naval Interamericana y las sucesivas ediciones del Comité Naval Operativo. En distintos ámbitos y con diversos niveles de agendas, confluyen los representantes de dos o más países para analizar temas y lograr acuerdos y sus correspondientes avances en su relación cooperativa.

¿Cuáles son las amenazas o desafíos que la USN podría estar más inclinada a enfrentar en coordinación con una Armada amiga, como la ARA? Como ya viéramos, uno de los caminos elegidos por EUA para materializar la Transformación es el del concepto *Network-Centric* o de Centralización en Red, impulsado por el Alte. (USN) Vern Clark tiempo atrás con su doctrina SP21 y uno de sus componentes: *ForceNet*. Así, este reticulado o esta dispersión de los nodos importantes a lo largo y ancho del sistema C4I busca darle al aparato militar una mayor redundancia, descentralización y agilidad funcional. Llevado a un nivel regional, cabe resaltar la importancia de una red de comunicaciones multinacional encabezada por la USN y extendida por toda nuestra región. Ésta es la Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales⁵⁴, cuyo rol ha sido gravitante en la coordinación operacional de entre las Armadas a lo largo de los largos años de la Guerra Fría. Tanto su trayectoria como entidad vinculante, así como sus potenciales contribuciones a la interoperabilidad naval en el hemisferio merecería un capítulo aparte. Los medios y los sistemas de comunicación han probado sobradamente que son un puente imprescindible para cualquier iniciativa de acción integrada, de frente a amenazas y desafíos nuevos o tradicionales.

Por otro lado, ante la hipótesis de un escenario de terrorismo marítimo en una zona focal de influencia, la ARA desempeña un rol bien definido. Las políticas institucionales referentes a la defensa de la Nación en el mar apuntan a mantener un nivel aceptable de control de las actividades humanas en las zonas marítimas de responsabilidad y a contribuir con la aplicación de las leyes que regulan y castigan las actividades ilícitas, relacionadas con la seguridad nacional. La tarea contribuyente a ese respecto es la del patrullado en todo tiempo de la jurisdicción marítima argentina, según la ley internacional de la ONU en vigor (3ra. Convención del Mar) y la legislación nacional correspondientes. Los procedimientos de control del mar incluyen las ya mencionadas operaciones de interdicción marítima, que gozan de formatos y técnicas plenamente compatibles para sendas ARA y USN. De hecho, forman parte del habitual catálogo de ejercitaciones bilaterales y multilaterales que las Armadas de la región llevan a cabo durante sus múltiples encuentros operativos.

La ARA, como toda Armada de mediana contextura, opera normalmente con una modalidad reticular a través de su sistema de comunicaciones, redundante y flexible. Ello le permite a sus componentes operativos, directivos y de apoyo funcionar con la ductilidad y el grado de descentralización que requieren las operaciones en el mar. Esto

⁵⁴ Inter-American Naval Telecommunications Network (IANTN). Ver sitio Web: <http://www.iantn.com>.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

no se presenta como una réplica de *ForceNet*, pero da un indicio más de la afinidad conceptual entre ARA y USN para fortalecer su nivel de interoperabilidad.

Existe otra área de interés común que puede vigorizar el intercambio de experiencias entre ARA y USN para su eventual puesta a prueba, validación y una oportuna aplicación bilateral. Como vimos, la ARA ya apostó al sistema modular hace tres décadas, cuando decidió la renovación de gran parte de su Flota de Mar con la opción MEKO que ha sido también adoptada por otras Armadas del mundo, con excelentes resultados. La USN ha presentado, junto con la USCG, un proyecto para el diseño y la construcción del casco que contendrá al LCS para la primera y también al buque principal del proyecto *Deepwater*⁵⁵ que impulsa la segunda. Ello racionaliza varios procesos de adquisición de medios y presenta un apetecible incentivo para la decaída industria naval de EUA. La búsqueda de una flota de buques de alta mar de porte intermedio es una especie de acercamiento hacia las características de las Fuerzas Navales de mediana envergadura, como las del Cono Sur y la ARA en particular. La experiencia acumulada por ARA con este tipo de unidades, y en particular con las de diseño modularizado MEKO es un punto de convergencia con USN y un espacio favorable de interoperabilidad, merced a su ya mencionada inclinación por los sistemas modulares de a bordo para sus futuros DD-X y LCS. Así, ambas Fuerzas convergen hacia una línea conceptual de diseño que podría ensanchar la franja de interoperabilidad en los años venideros, siempre que la gran disparidad en las logísticas de ambas sea adecuadamente considerada.

Algo similar puede suceder con temas como la doctrina y procedimientos de guerra antisubmarina en aguas poco profundas y de guerra cercana a las costas⁵⁶. La experiencia de las Armadas de mediano porte en la operación con submarinos de propulsión convencional, así como en la lucha antisubmarina con medios activos, resulta un nicho que la USN ha seguido con mucha atención e interés desde varias décadas atrás. El posible crecimiento de la presencia de submarinos muy silenciosos – como lo son los de propulsión diesel-eléctrica – en zonas marítimas focales complica la proyección de fuerzas navales de EUA en los litorales. La USN ha dedicado su esfuerzo contra la amenaza de submarinos más ruidosos por su planta nuclear, con métodos de detección pasiva para grandes áreas oceánicas de gran profundidad. Una contribución a la solución del problema del acceso a zonas focales con interacción desde la costa puede encontrarse en niveles más altos que el de la interoperabilidad técnica. Es en el nivel operacional que el dominio / control del mar en áreas costeras y de bajas profundidades puede lograrse al combinar las capacidades de la USN con otras Fuerzas de mar, aire y tierra para materializar una doctrina antisubmarina conjunta y hasta integrada, optimizando luego los procedimientos correspondientes.

4. CONCLUSIONES.

4.1. Esta Transformación se presenta como una política de estado y como un fenómeno *in eternum* que requiere de diversos niveles de implementación. En los EUA,

⁵⁵ Sistema integrado de medios operativos de la USCG.

⁵⁶ *Littoral warfare*.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

el fenómeno tiene sus orígenes en una iniciativa presidencial y abarca a todos los sectores de la administración pública. Resulta fundamental que el incentivo “disparador” de un proceso como éste provenga de la más alta autoridad, por encima de la organización a transformar. Esta autoridad deberá explicar claramente cómo visualiza a su organización al final del proceso, así como al entorno y al alcance temporal de su visión. Muchas de las ideas-fuerza que componen esta estrategia son piezas fundamentales para el proceso que lleva a cabo el DoD, como lo es la coordinación interinstitucional o la racionalización de recursos y la maximización de la eficiencia en las gestiones. Sin embargo, el factor más gravitante es la necesidad de estar preparados para los conflictos de un escenario futuro. La anticipación y la elaboración proactiva de conceptos y capacidades son piedras fundamentales de este proceso al que no se le identifica un plazo de finalización.

4.2. Un proceso de transformación como el brevemente descrito puede ser encarado por cualquier Institución, prescindiendo de su naturaleza, importancia o dimensión. En la forma que está planteado, la cantidad de recursos no es gravitante y el desarrollo tecnológico tampoco es, por sí mismo, el eje de una transformación. En cambio, el desafío reside en contar con una actitud mental favorable a la elaboración de nuevos conceptos y a la experimentación de los mismos. Tan es así que aún en los EUA, el propio comandante de las FF.AA. ha relativizado la importancia de los avances tecnológicos, mientras no se encare antes una transformación del pensamiento militar⁵⁷.

4.3. La Transformación busca estimular la innovación y la creación de estrategias que deriven en conceptos y, de allí, a la obtención de capacidades que se anticipen al conflicto futuro. Busca alcanzar un grado de alistamiento de tipo preventivo, de manera de conseguir los objetivos con menor esfuerzo, con mayor eficiencia.

4.4. La compatibilidad operativa entre organizaciones no tiene porqué resentirse si una de ellas procura alcanzar sus objetivos de una manera novedosa, inédita. Mientras las dos enfrenten desafíos comunes, o coincidan en la identificación de las amenazas que afectan sus intereses, ellas encontrarán fácilmente las maneras de actuar cooperativamente en distintos niveles de interoperabilidad.

4.5. Vimos cómo la USN parece ser la Fuerza que lleva la delantera en este proceso de transformación, aunque también existen opiniones que discrepan con dicha afirmación. También vimos que la Transformación puede haber cobrado mayor impulso después del 11 de septiembre de 2001, pero su génesis política es post-guerra fría. Luego de esos infames ataques, varios conceptos se integraron en los EUA: el de la coordinación interinstitucional, el de la modalidad conjunta para el accionar militar como única alternativa eficaz y el de la interrelación con países aliados y amigos para asuntos de Seguridad y de Defensa. Será muy interesante seguir la evolución de los modelos estratégicos de instituciones armadas equivalentes durante el próximo decenio, ya sea en la sub-región del Cono Sur, en el ámbito de las FF.AA. de ARGENTINA en general, o el de la ARA en forma específica. De ese seguimiento podrá apreciarse si prevalecen los modelos reactivos de renovación y de modernización, o si se demuestra una actitud

⁵⁷ George W. BUSH, alocución en ANNAPOLIS, MD el 27 de mayo de 2005.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

anticipadora de los futuros estratégicos posibles. En ambos casos, la ARA cuenta con las características requeridas para proponer un modelo de revolución conceptual de la defensa, para luego implementar las decisiones adoptadas con visión de futuro. Ello se sustenta en que las Armadas en general, por sus culturas profesionales nacidas de un ambiente marino que exige previsión, flexibilidad y adaptación, gozan de condiciones favorables para enfrentar nuevas formas de desafíos y para estimular las iniciativas innovadoras para el cumplimiento de las misiones indelegables de las FF.AA. de la Nación.

4.6. La interoperabilidad surge como resultado de la adopción de estrategias convergentes y alcanza su grado más alto en aquellas áreas en las que, de esas convergencias, aparecen coincidencias de objetivos. Ello es válido para cualquier nivel organizacional que se considere, ya que la interoperabilidad ocurrirá probablemente en algún nivel de implementación de las estrategias mencionadas. Por ello, para contribuir a profundizar la interoperabilidad ARA-USN, surge como un factor gravitante que ambas encuentren coincidencias en sus diseños de futuros escenarios estratégicos. De esta manera y a través de la implementación de sus estrategias de frente a horizontes equivalentes, las dos Instituciones generarán numerosas medidas convergentes que podrán dar lugar a un mayor espacio para la colaboración entre ambas.

4.7. Los despliegues de unidades de la ARA o de otras Fuerzas, por fuera de sus zonas orgánicas de jurisdicción funcional, para integrarse con componentes de otras Fuerzas extranjeras son un síntoma y a la vez un renovado desafío de interoperabilidad. Esta relación logra mejores niveles cuando se reducen los condicionamientos operativos o se los define con claridad y con suficiente anticipación, a través de los correspondientes acuerdos celebrados a niveles más altos que las Instituciones proveedoras de los medios.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

APÉNDICE 1

¹ PÁRRAFOS EXTRAÍDOS DEL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA, PUBLICADO EN BUENOS AIRES EN 1999.

"CAMBIOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL - La aparición de nuevos desafíos. LOS EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA.

Existen fuentes de inestabilidad, que engloban todos los bolsones de esta característica que afloran en el mundo, en función de las disputas extra o intra-fronteras de raíz histórica, cultural o territorial y que aparecen ante la percepción internacional como situaciones potencialmente críticas, que en función de su evolución, pueden incidir sobre su seguridad.

Fenómenos de esta naturaleza eran antes marginales en relación con los problemas básicos de seguridad y de defensa.

Sin embargo, por su tras nacionalización, entrecruzamiento e incidencia en el proceso de globalización, tienden a ser motivo de atención de esos campos de acción estatal, por no ser factor de escape a su influencia, el sólo hecho de pertenecer a determinado ámbito geográfico, resultando en consecuencia dificultosa la distinción de su carácter externo o interno.

Lejos de significar una militarización de la aproximación a estos nuevos problemas, los cambios en desarrollo requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las nuevas demandas....."

"...la degradación del medio ambiente, el crimen internacional organizado, las amenazas a la institucionalidad democrática en países de la región, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, las migraciones clandestinas y el narcoterrorismo constituyen amenazas no tradicionales. De todas ellas, el narcoterrorismo ha demostrado que su poder corruptor puede derivar en una influencia significativa en los gobiernos de los Estados. Su expansión está generando dificultades de compleja resolución:

– desde el punto de vista militar, actúa como catalizador de conflictos entre Estados y puede incluso provocar la intervención de poderes extra regionales;

– desde el punto de vista político, atenta contra el monopolio de la fuerza que detenta el Estado, toda vez que posibilita zonas liberadas en el territorio del propio país, o en territorio de países vecinos.

El narcoterrorismo también amenaza el capital social y la estabilidad de los países... Al narcoterrorismo le crea un ambiente propicio la pobreza extrema, la desigualdad social, la desigual distribución económica, la corrupción, el contrabando, las migraciones clandestinas, el daño a la ecología y la depredación de los recursos

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

naturales. Por ello, el progreso y la cohesión social son complementarios de la Defensa y la seguridad...

Las Fuerzas Armadas de la República Argentina, al igual que las de muchos países del mundo, desempeñan un importante papel de apoyo a otras agencias del Estado que tienen a su cargo los aspectos operativos de la lucha contra estas actividades ilegales.

La dinámica de las relaciones internacionales obliga a mantener una actitud de seguimiento permanente de la evolución estratégica. Estar preparados para lo imprevisto parece ser la cualidad central del concepto de "vigilia estratégica" que se perfila como la doctrina prevaleciente.

Es necesario contar con Fuerzas Armadas de estructura flexible y potencial combinable para poder responder a amenazas fluctuantes, dinámicas y sorpresivas"

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

APÉNDICE 2

TABLA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

(ordenadas alfabéticamente)

ARA: Armada de la República Argentina.

BRAC: Base Realignment and Closures.

CSG: Carrier Strike Group.

C4I2–ISR: Control, Communications, Command, Computing, Information, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

DoD: Department of Defense.

EUA: EE.UU. de América.

FF.AA.: Fuerzas Armadas.

FFEE: Fuerzas Especiales.

GWOT: Global War on Terrorism.

LCS: Littoral Combat Ship.

NCO: Network-Centric Operations.

NCW: Network-Centric Warfare.

NSS: National Security Strategy.

OFT-DoD: Office of Force Transformation – Department of Defense.

OMP: Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

OOTW: Operations Other than War.

PNA: Prefectura Naval Argentina.

SP21: Sea Power 21, de la USN.

USMC: U.S. Marine Corps.

USCG: U.S. Coast Guard.

Interoperabilidad en Tiempos de Transformación

BIBLIOGRAFÍA

SECRETARY OF DEFENSE, “Annual Report to the President and the Congress – 2002”: Accelerating Transformation, Transforming the Force, Washington, DC. Año 2002.-

SECRETARY OF DEFENSE, “New Model Army”, 3 de febrero de 2004.

SECRETARY OF THE NAVY, “Annual Report to the President and the Congress – 2002”, Washington, DC. Año 2002.-

SECRETARY OF DEFENSE, “Annual Report to the President and the Congress – 2003”, Washington, DC. Año 2003.-

SECRETARY OF THE NAVY, “Annual Report to the President and the Congress – 2003”., Washington, DC Año 2003.-

CEBROWSKI, Arthur K., VAIt.(USN), Entrevista sobre “Transformación de la Defensa”. 11/08/04.

CEBROWSKI, Arthur K., VAIt.(USN) and HUGHES Jr., Wayne, “REBALANCING THE FLEET”, USN Institute. Proceedings, Annapolis, MD. Noviembre de 1999.

CLARK, Vern, Alnte. (USN), “SEA POWER 21”, Washington, DC. Octubre de 2002.

Ley de Defensa Nacional N° 23.554 de la República ARGENTINA.

Ley de Seguridad Interior N° 24.059 de la República ARGENTINA.

Libro Blanco de la República ARGENTINA, Buenos Aires, 1999 y la Revisión de la Defensa, de 2001.

COMANDO DE OPERACIONES NAVALES (ARA) y el COMMANDER, US NAVAL FORCES SOUTHERN COMMAND, “Exercise SOLID STEP After Action Report”.

LARRINAGA, Federico, “LA ARGENTINA, NUEVO ALIADO EXTRA OTAN DE LOS ESTADOS UNIDOS. IMPORTANCIA Y EXPECTATIVAS”, Grupo de Estudios Estratégicos de la Escuela de Guerra Naval de los EE.UU., febrero de 1999.

JOINT FORCE QUARTERLY, Editado por el Institute for National Strategic Studies.

GADDIS, John, “A Grand Strategy of Transformation”, Publicación Foreign Policy, March 2003.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Arnoldo Brenes Castro

El autor es licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, con una Maestría en Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Reino Unido.

Desde el año 2000 labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como Asesor del Ministro y a partir del 2002 es miembro de la Comisión Asesora en Derecho Internacional. Actualmente funge como Secretario de la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo, y es el Punto de Contacto Nacional para Costa Rica del Comité Interamericano contra el Terrorismo.

Anteriormente laboró en la Fundación Arias por la Paz y el Progreso Humano, donde coordinó el Programa de Seguridad y Desmilitarización, y ha fungido como profesor en programas de Maestría de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas.

Ha realizado diversos cursos sobre temas relacionados con la seguridad y la defensa, y publicado varios artículos sobre la materia, así como el estudio "Soldados como Empresarios: los Negocios de los Militares en Centroamérica" (1998) y el informe de la conferencia "The Leadership Challenges of Demilitarization in Africa" (1999).

[\[Back \]](#)

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Arnoldo Brenes Castro*

Secretario de la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE)

Introducción

El 3 de junio de 2002, Costa Rica y otros veintinueve Estados firmaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo durante la XXXII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Bridgetown, Barbados. La Convención fue posteriormente presentada a la Asamblea Legislativa costarricense para su aprobación, correspondiéndole a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior su estudio. Sin embargo, a lo largo de las discusiones que se tuvieron en dicha Comisión surgieron una serie de interrogantes y preocupaciones sobre algunos aspectos del instrumento¹.

En pocas palabras, las preocupaciones de las señoras y los señores diputados giraban principalmente en torno a la falta de una definición universal de lo que se considera “terrorismo”, y a las consecuencias jurídicas que esto pudiera tener en la aplicación eventual de la Convención. En particular, se expresaba preocupación por los efectos de la ausencia de una definición de terrorismo sobre algunas reglas contenidas en la Convención, como son el principio de no considerar los delitos de terrorismo como delitos políticos, o bien la denegación del refugio o el asilo a presuntos terroristas.

Con el fin de brindar insumos adicionales para una mejor comprensión del origen y efectos sobre la legislación costarricense de algunos elementos de la Convención, el 25 de noviembre de 2003, se realizó una presentación ante la Comisión de Relaciones Internacionales. El presente ensayo está basado en el texto elaborado con ocasión de dicha presentación, el cual se ha adaptado para ser publicado, como un aporte al estudio de una temática que es novedosa en nuestro país.

El objetivo principal de este ensayo, por lo tanto, es analizar algunos de los aspectos de la Convención sobre los que en apariencia había dudas, con el propósito de intentar aclararlas. No se pretende ni se intenta realizar un análisis exhaustivo de toda la

* Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Coordinador de la Comisión de Revisión de la Legislación costarricense sobre Terrorismo, Punto de Contacto Nacional del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y Secretario de la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE).

¹ Ver sobre todo las actas de la Comisión de Relaciones Internacionales de las sesiones ordinarias N° 37 de 25 de marzo de 2003 y N° 4 de 10 de junio de 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Convención, sino sólo de aquellos aspectos en los cuales se había manifestado una preocupación expresa.

Para lograr este objetivo, en primer término se hará una breve referencia al contexto internacional de la lucha contra el terrorismo a la fecha en que se firmó la Convención Interamericana. De él se derivan una serie de obligaciones y compromisos para los Estados que han surgido de los principales foros multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Sistema de integración Centroamericana (SICA), que explican la razón de algunas de las medidas que se están tomando internacionalmente. En este contexto se destaca la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU.

En esta temática es importante conocer algunas de las acciones que Costa Rica ha tomado en cumplimiento de estas obligaciones, como parte del marco más amplio de los esfuerzos que el país realiza para cooperar en la lucha internacional contra el terrorismo.

En segundo lugar, se hará mención al problema de la falta de definición universal del "terrorismo".

En tercer lugar, y con el fin de abordar posteriormente uno a uno los temas concretos que han sido objeto de discusión en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, y en los cuales parecían radicar las principales dudas, se analizará brevemente la normativa jurídica nacional e internacional sobre la lucha contra el terrorismo. Para ello, en primera instancia se hará un repaso rápido de los artículos del Código Penal que se refieren a delitos relacionados con terrorismo. Posteriormente, se verán las conductas delictivas establecidas por las diez convenciones internacionales sobre las cuales se basa la Convención Interamericana, relacionándolas con la normativa respectiva del Código Penal costarricense.

El propósito de este ejercicio es demostrar que en realidad la mayoría de las conductas delictivas definidas como actos de terrorismo por estas convenciones ya están contempladas en nuestro ordenamiento jurídico, si bien en algunos casos la tipificación no recoge absolutamente todos los elementos establecidos en las convenciones respectivas. Así que, por lo menos en este respecto, no hay mayor novedad para nuestra legislación que se derive de la Convención. Asimismo, este ejercicio demuestra que de ninguna manera la falta de una definición universalmente aceptada sobre el terrorismo significa que se esté violando el principio de legalidad o de tipicidad en materia penal, pues las conductas delictivas relacionadas con terrorismo están claramente definidas, tanto en la normativa internacional como en nuestro ordenamiento interno.

Finalmente, se abordarán algunas cuestiones puntuales que fueron expresadas durante el análisis de la Convención, como son la exclusión del terrorismo como delito político o conexo con motivaciones políticas, y la regla de procurar denegar el refugio o el asilo a personas que estén relacionadas con el terrorismo. Estos temas se analizarán a la luz de la normativa internacional y nacional, con el objetivo de constatar que dichas disposiciones ni son nuevas ni presentan riesgo de roce constitucional o legal para el país.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

1.- El contexto internacional actual de la lucha contra el terrorismo

Si bien la lucha internacional contra el terrorismo data ya de hace varias décadas², el tema evidentemente cobró nueva relevancia global a partir de los ataques que Estados Unidos sufrió el 11 de setiembre de 2001, en los cuales murieron ciudadanos de 78 países del mundo, incluidos 28 países americanos. Estos ataques generaron reacciones en los diferentes foros internacionales y regionales, tomándose una serie de medidas para combatir más activamente el terrorismo. En el caso de Costa Rica, se repasarán brevemente las acciones más relevantes que se dieron posteriormente al 11 de setiembre en los tres ámbitos principales de sus relaciones internacionales: el Sistema de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y el Sistema de Integración Centroamericana.

1.1.- En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

Como una reacción inmediata, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió la Resolución 1373 (2001) actuando sobre la base del Capítulo VII de la Carta de la ONU, razón por la que su cumplimiento es de acatamiento obligatorio para los Estados miembros de la Organización. Bajo esta Resolución se requiere a los Estados que, entre otras cosas:

- a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo.
- b) Tipifiquen como delito el financiamiento intencional de los actos de terrorismo.
- c) Congelen sin dilación los recursos financieros de terroristas.
- d) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas.
- e) Tipifiquen los actos de terrorismo como delitos graves y aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos.
- f) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.

² Por ejemplo, en el ámbito internacional, ya desde la década de los años 60 se dan las primeras convenciones que establecen ciertos delitos relacionados con terrorismo, como la “Convención sobre infracciones a ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves” de 14 de septiembre de 1963. De manera similar, en el ámbito Interamericano existe la “Convención Interamericana para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional” de 2 de febrero de 1971. Asimismo, en abril de 1996 se realizó la Primera Conferencia Interamericana Especializada sobre Terrorismo en Lima, y en noviembre de 1998 se llevó a cabo la segunda, en la cual se recomendó la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), que se creó en 1999.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Por otra parte, la citada Resolución insta a todos los Estados a adherirse lo antes posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, y a cooperar entre sí para impedir la comisión de actos de terrorismo. Asimismo, la Resolución crea el Comité contra el Terrorismo (CTC), adscrito al Consejo de Seguridad, y solicita a los Estados que presenten un informe ante dicho Comité sobre las acciones que se estén aplicando o se vayan a aplicar para combatir el terrorismo y dar cumplimiento a la Resolución 1373.

Esta Resolución declara “que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

1.2.- En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos

En el ámbito interamericano, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se reunió el 19 de septiembre de 2001 para analizar la respuesta de la OEA a los ataques terroristas del 11 de setiembre, y decidió convocar tanto una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, de conformidad con la Carta de la OEA, como al Órgano de Consulta (igualmente compuesto por los Ministros, quienes actúan como “Órgano de Consulta”), de conformidad con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).³

De esta manera, la XXIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y la XXIV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta se llevaron a cabo el 21 de septiembre de 2001 siguiente. Es en la XXIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, precisamente presidida por Costa Rica, que se adoptó una resolución en la cual, entre otras cosas, se solicita al Consejo Permanente de la OEA que elabore un borrador de convención hemisférica contra el terrorismo para que fuera conocida durante la Asamblea General de 2002. Para dar cumplimiento a este mandato, se creó un Grupo de Trabajo, presidido por el Representante Permanente de México ante la OEA, que luego de tres sesiones formales entre noviembre de 2001 y marzo de 2002, cumplió con la tarea encargada. De esta manera, el 3 de junio de 2002, durante la XXXII Asamblea General de la OEA, celebrada Bridgetown, Barbados, treinta Estados Miembros de la Organización, entre ellos Costa Rica, firmaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo. El 6 de julio de 2003 la Convención entró en vigor, un mes después de que el sexto país—Nicaragua—depositó su instrumento de ratificación, como lo establece su artículo 22.

1.3.- En el ámbito del Sistema de Integración Centroamericana

En el ámbito centroamericano, cabe mencionar que como reacción inmediata a los ataques terroristas del 11 de septiembre, se llevó a cabo una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Tegucigalpa, el 19 de septiembre de 2001. En dicha Reunión,

³ Para mayor detalle sobre los antecedentes, contenido y proceso de negociación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, ver Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty” en *Fordham International Law Journal* (Volumen 26, Número 6, Junio de 2003) pp. 1619-1648.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

los Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica emitieron una Declaración en la que condenan los actos terroristas del 11 de septiembre y elaboran una serie de directrices para que Centroamérica combata unida, el terrorismo internacional.

De conformidad con el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad, se reunió en Tegucigalpa el 27 de septiembre, y elaboró las bases para un Plan centroamericano de cooperación integral contra el terrorismo y actividades conexas. Se le encargó a las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica que se reunieran para concluir la elaboración de dicho Plan. Estas subcomisiones se reunieron en Tegucigalpa el 23 y 24 de octubre y aprobaron una serie de acciones estratégicas para combatir el terrorismo en el ámbito regional: intercambio de información, refuerzo de la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos, refuerzo de los controles y vigilancia de los flujos migratorios y el fortalecimiento de las legislaciones penales, entre otras medidas.

2.- Acciones de Costa Rica

Una de las primeras medidas que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto impulsó fue iniciar el proceso de adhesión a las dos convenciones internacionales contra el terrorismo que Costa Rica no había suscrito⁴, y el proceso de ratificación de las cuatro que sí se habían firmado pero estaban pendientes de ratificación⁵. De esta forma, entre octubre de 2001 y septiembre de 2002, la Asamblea Legislativa aprobó las seis convenciones internacionales sobre terrorismo de las que Costa Rica no era parte todavía—así como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos—y posteriormente se completó el trámite de depósito de los instrumentos respectivos. En consecuencia, Costa Rica es actualmente parte del marco jurídico internacional diseñado para prevenir y combatir el terrorismo, que consiste en doce convenciones internacionales.

Otra medida importante que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto adoptó fue la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Terrorismo, en octubre de 2001, con representación de diversos Ministerios y otras instancias estatales cuyo trabajo se relaciona o pueda relacionar de una forma u otra con diversos aspectos de la seguridad y, en particular, con el terrorismo. Este Grupo de Trabajo se constituyó con el doble propósito de hacer entrega de las doce convenciones internacionales sobre terrorismo y la Resolución 1373 a las instancias participantes y, además, para que asistiera en la elaboración del primer informe que Costa Rica debía presentar al Comité contra el Terrorismo (CTC) del Consejo de Seguridad de la ONU, según lo establecía la

⁴ La Convención Internacional contra la toma de Rehenes (Nueva York, 17 de diciembre de 1979) y la Convención para la Protección Física de Material Nuclear (Viena, 3 de marzo de 1980).

⁵ Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999); Convención para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988); Protocolo para la supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de Plataformas Fijas ubicadas sobre la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988); y el Protocolo para la Supresión de Actos Ilegales de violencia en Aeropuertos que sirven a la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988).

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Resolución 1373. Cabe mencionar que con la asistencia de este Grupo, a la fecha se han elaborado cuatro informes para el CTC.

Asimismo, el Grupo de Trabajo se constituyó en una Comisión Interinstitucional para la Revisión de la Legislación Costarricense sobre Terrorismo, encargada de elaborar un proyecto de ley que le permitiera al país dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de las convenciones y requerimientos internacionales sobre la materia. El proyecto de “Ley para el Fortalecimiento de la Legislación costarricense sobre Terrorismo”, preparado por la Comisión, se encuentra actualmente en conocimiento de la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa.⁶

El Grupo de Trabajo también resultó ser una instancia efectiva para definir las posiciones nacionales sobre el tema del terrorismo que se presentarían en foros internacionales, así como para coordinar algunas políticas y acciones nacionales en la materia.

El Poder Ejecutivo, considerando la importancia de las funciones llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo, decidió darle carácter permanente, por lo que mediante Decreto Ejecutivo número N° 31659-MP-RE-SP-H-J-MOPT publicado en La Gaceta del 26 de febrero de 2004 se constituyó la Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE), presidida por el Ministerio de la Presidencia e integrada además por los ministerios de la Presidencia, de Relaciones Exteriores, de Seguridad, de Justicia, de Transportes y de Hacienda, así como las direcciones de Inteligencia, Migración, Aviación Civil, Aduanas, y Navegación y Seguridad, al igual que la Procuraduría General de la República, el Instituto Costarricense sobre drogas, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia General de Pensiones.

Posteriormente, por medio del Decreto Ejecutivo N° 32356-P-RREE-G-SP-H-J-MOPT-MICIT-MAG-S, publicado en La Gaceta del 16 de mayo de 2005, se amplió la composición de la Comisión, de manera que se incluya además al Ministerio de Ciencia y Tecnología—por su vinculación con el tema del terrorismo cibernético, y los ministerios de Salud y Agricultura y Ganadería, así como al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, debido a los retos que presenta el bioterrorismo.

3.- El tema de la definición del terrorismo

Durante las sesiones de discusión de la Convención en la Comisión de Relaciones Internacionales, se expresó la preocupación por la falta de una definición universal del “terrorismo” y por las posibles consecuencias de esta aparente falta de definición general. Por ejemplo, se ha dicho que la falta de definición del “terrorismo” por parte de la Convención podría tener el problema que *“...no todos los países que vayan a*

⁶ El proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Legislación Costarricense sobre Terrorismo fue también analizado durante tres talleres, organizados por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (ILANUD), con el auspicio de los Gobiernos de Costa Rica y Canadá, que se llevaron a cabo del 20 al 22 de enero de 2004, el 8 octubre de 2004 y el 17 de marzo de 2005. Durante los talleres el proyecto de Ley fue analizado por expertos internacionales, quienes brindaron una serie de recomendaciones para mejorarlo.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

suscribir el convenio y en consecuencia, (cuando) se produzca la cooperación policial o judicial, estamos entendiendo lo mismo por terrorismo. Es decir, si bien es cierto se está utilizando el mismo lenguaje, terrorismo, el contenido que se le dé a este concepto, en cada uno de los países, puede ser diferente y, esto puede traer algunos problemas o inconvenientes, al momento de la cooperación, o bien algunas indefiniciones que habría que precisar en el caso nuestro... haciendo reserva, si fuera del caso y, entendiendo por tales lo que la legislación costarricense entienda por terrorismo.”⁷

En esa misma sesión, más adelante se dijo que “...de aprobarse en la forma en que está el texto de la Organización de Estados Americanos, sobre terrorismo, al no definirlo y establecer una serie de obligaciones de intercambio entre diferentes países, si nosotros no hacemos la salvedad o no decimos expresamente al ratificar, lo que estamos entendiendo por actividad terrorista y por financiamiento de esa actividad, lo que la legislación costarricense entiende por tal, podríamos ampliar en forma muy irracional la cooperación en situaciones donde realmente podrían hasta rozar con nuestro sistema constitucional...”⁸

Este temor por las consecuencias de la aparente falta de definición del terrorismo se ha reflejado, a su vez, en otras preocupaciones de las señoras y señores diputados, por ejemplo, en las implicaciones que la Convención Interamericana tendría en relación con las figuras del asilo y el refugio, al igual que con la regla de no considerar los actos terroristas como delitos políticos para efectos de extradición o de cooperación judicial. Por ello, parece vital abordar en primera instancia el tema de la definición del terrorismo.

Desde nuestro punto de vista, es incorrecto pensar que la ausencia de una definición universalmente aceptada de lo que es “terrorismo” pueda derivar en los problemas que se han indicado. En primer lugar, el terrorismo, al igual que la corrupción, es un fenómeno sociológico-político, difícil de definir, y que está sujeto a diversas interpretaciones según las particularidades culturales y religiosas, o bien los intereses políticos. En el ámbito de las Naciones Unidas, por ejemplo, los intentos por elaborar una Convención General sobre Terrorismo Internacional⁹ se han visto reiteradamente frustrados por la dificultad de lograr un acuerdo sobre lo que constituye terrorismo, en particular por su relación con situaciones de conflicto armado interno—en particular las llamadas “guerras de liberación nacional”—o bien por el debate sobre si los Estados pueden o no cometer actos de terrorismo, entre otros aspectos controversiales.

Aparte de las dificultades políticas mencionadas, se debe reconocer que lograr una definición general sobre terrorismo también conlleva problemas técnicos, en particular porque si es demasiado restrictiva se corre el riesgo de excluir situaciones potenciales, y si por el contrario es excesivamente amplia, no tendría mayor utilidad por imprecisa. Al respecto, hay tres elementos que pueden incluirse en la definición: los autores, los medios y la motivación; es decir, quién lo comete, cómo lo comete y para qué lo comete.

⁷ Ver Acta N° 4 de la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sesión de 10 de junio de 2003.

⁸ *Ibid.*

⁹ La elaboración de esta Convención está a cargo de un Comité Especial, establecido por la Resolución de la Asamblea General 51/210 de 17 de diciembre de 1996.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

En cuanto a los autores, si bien los actos de terrorismo generalmente son causados por grupos organizados, también pueden ser cometidos por individuos aislados, por lo que parece lógico pensar que una definición no podrá limitarse a sujetos que formen parte de un grupo terrorista. Por ejemplo, el CTC ha insistido en que al momento en que los países elaboren su propia legislación antiterrorista se prevea que el delito de reclutamiento de personas para cometer actos de terrorismo pueda ser llevado a cabo incluso por una sola persona, que no forme parte de un grupo.

Por otra parte, en cuanto a los medios utilizados para cometer actos de terrorismo, la definición también debe ser suficientemente amplia como para no excluir medios poco convencionales, tales como los aviones utilizados en los ataques del 11 de septiembre. Por ello, la mayoría de las definiciones existentes se concentran más en la motivación de los actos terroristas o bien en los resultados esperados por dichas acciones. Sin embargo, en cuanto a estos aspectos, la definición igualmente debe ser amplia, pues junto con las tradicionales reivindicaciones políticas o religiosas—incluyendo la posibilidad de exigir a un Gobierno o a un organismo internacional el hacer o dejar de hacer algo—pueden haber fines meramente anarquistas o incluso financieros, por ejemplo cuando se produce una alianza entre la insurgencia y el crimen organizado transnacional.

Por último, en cuanto al resultado en sí, es claro que el terror se produce no sólo hiriendo y matando personas, sino también secuestrándolas para exigir condiciones políticas por su liberación, o incluso destruyendo infraestructura de importancia estratégica. Debido a esto, no parece conveniente limitar una definición general de terrorismo al establecer resultados muy específicos.

Por todo lo anterior, una definición universal sobre terrorismo al final probablemente deberá ser sumamente general y centrarse principalmente en el fin del acto terrorista: crear “terror” entre la población civil, por cualquier medio.

Sin embargo, desde el punto de vista penal, lo que importa para el principio de legalidad es que las conductas delictivas asociadas con el terrorismo sí estén claramente descritas y que se les haya asignado una sanción. En este sentido, la Procuraduría General de la República, en su Pronunciamiento Jurídico O.J. 101-2003, de fecha 26 de junio de 2003, emitido precisamente con ocasión de una consulta parlamentaria sobre la Convención Interamericana contra el Terrorismo, se refiere a este aspecto, citando jurisprudencia constitucional sobre los requisitos de legalidad constitucional que rigen en materia penal a la hora de definir el tipo penal, que son la descripción del conducta y la pena correspondiente.¹⁰

Cuando se redactó la Convención Interamericana, considerando la conocida dificultad de lograr consenso en torno a una única definición sobre terrorismo—y verificado esto luego de algunos intentos en el seno del Grupo encargado de redactar la Convención—deliberadamente se optó por la fórmula de obviar la definición y más bien describir las conductas que se considerarían actos de terrorismo. Para ello, el artículo 2 de la Convención Interamericana remite a diez convenciones internacionales que sí

¹⁰ Sala de la Jurisdicción Constitucional, Voto N° 3686-93 de 30 de julio de 1993.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

definen diversas acciones que internacionalmente se consideran actos de terrorismo¹¹. Esta técnica no es nueva, pues ya la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo de 1999 utiliza un recurso similar, al remitir a una serie de convenciones internacionales para definir los actos terroristas. La mayoría de los delitos contenidos en el listado del artículo 2 ya están tipificados en nuestro Código Penal—si bien con algunas carencias—contando por lo tanto con las penas respectivas.

Es por esta razón que para todos los Estados Partes de la Convención Interamericana sí está claramente definido cuáles conductas se considerarán actos de terrorismo. Por lo tanto, no importa que no exista una definición universalmente aceptada sobre el terrorismo, ni que tanto la Convención Interamericana como nuestro Código Penal no definan lo que es terrorismo, pues al hablar de “terrorismo” se entiende que se está haciendo referencia exclusivamente a los delitos establecidos en las diez convenciones internacionales enumeradas en el artículo 2. Cualquier solicitud de cooperación judicial entre Estados Partes versaría sobre estos delitos específicos y no sobre un concepto vago e indefinido de “terrorismo”. En virtud de lo anterior, no tendría sentido hacer una declaración interpretativa al ratificar la Convención para indicar qué es lo que Costa Rica entiende por terrorismo, pues la misma Convención se encarga de hacer esta aclaración.

Como respaldo de la anterior tesis, puede hacerse una analogía entre el terrorismo y la corrupción, pues ambos son conceptos sociológico-políticos más que jurídicos. Al igual que sucede con el terrorismo, el Código Penal costarricense no define lo que es la “corrupción” en general, pero sí contempla una serie de tipos penales que sancionan actos específicos de corrupción, por ejemplo aquellos contemplados en el Título XV—Delitos contra los Deberes de la Función Pública—del Código Penal (artículos 331 al 358). Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996) tampoco contiene una definición general sobre la corrupción, pero enumera, en su artículo VI, una serie de actos de corrupción y establece la obligación de los Estados Partes de tipificar como delitos en la legislación interna estos actos. La Convención Interamericana contra el Terrorismo aplica una técnica similar, aunque en vez de establecer directamente en su articulado los actos que son considerados como terroristas, remite a las diez Convenciones internacionales mencionadas en su artículo 2.

4.- El terrorismo en la legislación penal costarricense

Hechas las consideraciones anteriores, es importante ahora repasar el Código Penal de Costa Rica para identificar el tratamiento que éste le ha dado a los delitos

¹¹ Hay otras dos convenciones internacionales sobre terrorismo que no fueron incluidas en el artículo 2 de la Convención Interamericana, que son el Convenio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963) y el Convenio sobre marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1 de marzo de 1991). La razón de su exclusión es que no tipifican delitos específicos. Ver Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty”, *op. cit.* p. 1629.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

relacionados con terrorismo. Para ello se transcribirán los artículos que específicamente se relacionan con terrorismo¹²:

4.1.- “Incendio o explosión

Artículo 246.- *Será reprimido con prisión de cinco a diez años el que, mediante incendio o explosión, creare un peligro común para las personas o los bienes.*

La pena será:

1) *De seis a quince años de prisión, si hubiere peligro de muerte para alguna persona, si existiere peligro de destrucción de bienes de valor científico, artístico, histórico o religioso, si se pusiere en peligro la seguridad pública, o si se tuvieren fines terroristas.*

2) *De diez a veinte años de prisión, si el hecho causare la muerte o lesiones gravísimas a alguna o algunas personas, o si efectivamente se produjere la destrucción de los bienes a que se refiere el inciso anterior.*

3) *De cinco a diez años de prisión, si a causa del hecho se produjere otro tipo de lesiones, o se destruyeren bienes diferentes a los enumerados en los párrafos anteriores.*

Para los fines de este artículo y de los artículos 274 y 374, se considerarán actos de terrorismo los siguientes:

a) *Los hechos previstos en los artículos 215, incisos 5) y 6) ¹³ y 258 de este Código¹⁴.*

b) *Los atentados contra la vida o la integridad corporal de funcionarios públicos o de diplomáticos o cónsules acreditados en Costa Rica o de paso por el territorio nacional.*

c) *Los atentados contra naves, aeronaves en tierra, vehículos de transporte colectivo, edificios públicos o de acceso al público, cometidos mediante la utilización de armas de fuego o explosivos, o mediante la provocación de incendio o explosión.”*

4.2.- “Secuestro extorsivo

Artículo 215.- *Se impondrá prisión de diez a quince años a quien secuestre a una persona para obtener rescate con fines de lucro, políticos, político-sociales, religiosos o raciales (...)*

La pena será de quince a veinte años de prisión:

(...)

¹² Los subrayados en la transcripción de los artículos son para efectos de resaltar las menciones al terrorismo y no constan en los textos originales.

¹³ Nota: deberían ser los incisos 7 y 8 del art. 215. Cuando se hizo la reforma del artículo 215 en 2001 para adicionar dos nuevos incisos posiblemente no se tomó en cuenta lo establecido en el art. 246.

¹⁴ Nota: en una edición del Código Penal de febrero de 2001, el artículo 246 hace referencia al artículo 260 en vez del 258. En diciembre de 1997 se reformaron varios artículos (entre ellos el 246) y se varió la numeración de otros, incluyendo el 260 (que anteriormente era el 258).

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

7. Cuando la persona secuestrada sea un funcionario público, un diplomático o cónsul acreditado en Costa Rica o de paso por el territorio nacional y para liberarla se exijan condiciones políticas o político-sociales.

8. Cuando el secuestro se realice para exigir a los poderes públicos nacionales o de un país amigo, una medida o concesión.”

4.3.- “Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves

Artículo 260.- Será reprimido con prisión de cinco a quince años quien:

a) Se apodereare, mediante violencia en las personas o en las cosas, o utilizando amenazas graves, de una aeronave que se encuentre en vuelo.

b) Destruyere, mediante la utilización de armas, explosivos, provocación de explosión o incendio, una aeronave que se encuentre en vuelo o la carga que en ella se transporte.

La pena será de quince a veinticinco años de prisión cuando los hechos descritos en los incisos anteriores produzcan la muerte de personas o les causen lesiones graves o gravísimas...”

4.4.- “Asociación ilícita

Artículo 274.- Será reprimido con prisión de uno a seis años, quien tome parte en una asociación de dos o más personas para cometer delitos, por el solo hecho de ser miembro de la asociación.

La pena será de seis a diez años de prisión si el fin de la asociación es cometer actos de terrorismo o secuestro extorsivo.”

4.5.- “Delitos de carácter internacional

Artículo 374.- Se impondrá prisión de diez a quince años a quienes dirijan organizaciones de carácter internacional dedicadas a traficar con esclavos, mujeres o niños, drogas y estupefacientes, o formen parte de ellas, cometan actos de secuestro extorsivo o terrorismo e infrinjan disposiciones previstas en los tratados suscritos por Costa Rica para proteger los derechos humanos.”

Los artículos transcritos evidencian que el Código Penal costarricense, si bien no establece directamente una definición de terrorismo, sí contiene algunos artículos referidos a delitos específicos que se consideran actos de terrorismo. Nuevamente, si eventualmente hubiera que procesar y condenar a una persona por cometer actos de terrorismo, lo que pareciera importar es que las conductas delictivas estén claramente definidas con sus correspondientes penas asignadas, sin que importe si el Código Penal contiene o no una definición genérica sobre terrorismo.

Para completar el marco jurídico global que regula el terrorismo de conformidad con la Convención Interamericana, el siguiente paso es considerar los delitos establecidos en las diez Convenciones internacionales sobre terrorismo que se consignan en su artículo 2.

5.- Los delitos de terrorismo contenidos en las diez Convenciones internacionales

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Al hacer un repaso de los delitos contenidos en las diez Convenciones internacionales sobre terrorismo y los tipos penales afines contenidos en el Código Penal de Costa Rica, se observa que la gran mayoría ya están contemplados en nuestra legislación, si bien con algunas carencias. Debido a ello, al menos en este aspecto, la Convención Interamericana no presenta mayor novedad para el país. Además, en el tanto que todas estas Convenciones y Protocolos ya han sido ratificados por Costa Rica, si hubiera que modificar la legislación doméstica para cumplir con sus requerimientos dichas obligaciones se derivarían directamente de estos instrumentos antes que de la Convención Interamericana.

A continuación se presentan los principales delitos de las diez Convenciones y los artículos correspondientes del Código Penal que los homologan o bien que le permitirían al país cumplir con su obligación de procesar y juzgar a quienes cometan este tipo de actos, si fuera necesario:

5.1.-*Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970)*¹⁵

“Artículo 1: Comete una ofensa toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo tome o intente tomar control de la aeronave ilícitamente, por la fuerza o con amenaza de fuerza o por otra forma de intimidación, o que sea cómplice en este tipo de acciones.

Código Penal:

- Art. 260 Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves
- Art. 246 inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 Peligro de naufragio y desastre aéreo

5.2.- *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971)*¹⁶

“Artículo 1: Cualquier persona comete un delito si ilícita e intencionalmente:

a) comete un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto puede poner en peligro la seguridad de esa aeronave; o

b) destruye una aeronave en servicio o causa daño a dicha aeronave que la torne incapaz de volar o que pueda poner en peligro su seguridad durante el vuelo; o

c) coloca o causa que se coloque en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un aparato o sustancia que pueda destruir esa aeronave, o causarle daño que la rinda incapaz de volar o causarle daño que pueda poner en peligro su seguridad durante el vuelo; o

¹⁵ Suscrito en La Haya, el 16 de diciembre de 1970. Aprobado mediante Ley N° 4759, publicada en la Gaceta del 20 de mayo de 1971. Ratificado el 9 de julio de 1971.

¹⁶ Suscrito en Montreal, el 23 de setiembre de 1971. Aprobado mediante Ley N° 5299, publicada en La Gaceta del 5 de setiembre de 1973. Ratificado el 20 de setiembre de 1973.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

d) destruya o dañe instalaciones para la navegación aérea o interfiera con su operación si tal acto puede poner en peligro la seguridad de la nave en vuelo; o

e) comunica información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la seguridad de la nave en vuelo...”

Código Penal:

- Art. 260 Apoderamiento ilícito o destrucción de aeronaves
- Art. 246 inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 Peligro de naufragio y desastre aéreo

5.3.- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973)¹⁷

“Artículo 2: Cada Estado parte debe calificar como delitos en su legislación interna, cuando se realicen intencionalmente:

a) la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida;

b) la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;

c) la amenaza de cometer tal atentado, y

d) la complicidad en tal atentado.”

Código Penal

- Art. 246 (Incendio o explosión) el inciso b) establece que los atentados contra la vida o la integridad de funcionarios públicos o de diplomáticos o cónsules acreditados en Costa Rica o de paso por el territorio nacional se consideran actos de terrorismo.
- Art. 215 (Secuestro extorsivo), el inciso 7 agrava la pena cuando la persona secuestrada sea un diplomático o cónsul acreditado en Costa Rica o de paso por el territorio nacional y para su liberación se exijan condiciones políticas o político sociales; el inciso 8 agrava la pena cuando el secuestro se realice para exigir a los poderes públicos nacionales o de un país amigo alguna medida o concesión.

5.4.- Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979)¹⁸

“Artículo 1:

1. Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como

¹⁷ Suscrita el 14 de diciembre de 1973, en Nueva York. Aprobada mediante Ley N° 6077, publicada en La Gaceta del 23 de setiembre de 1977. Ratificada el 2 de noviembre de 1977.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención.

2. Toda persona que

a) intente cometer un acto de toma de rehenes, o

b) participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes

comete igualmente un delito en el sentido de la presente Convención.”

Código Penal

- Art. 215 Secuestro extorsivo.-

5.5.- Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares (1980)¹⁹

El artículo 7 obliga a tipificar como delito grave la comisión intencional de:

“a) Un acto sin autorización legal que constituya la recepción, posesión, uso, transferencia, alteración, desecho o dispersión de material nuclear y que cause o pueda causar muerte o lesiones serias a cualquier persona o daño sustancial a la propiedad;

b) Hurto o robo de material nuclear;

c) Obtención fraudulenta de material nuclear;

d) Un acto que constituya una demanda de material nuclear mediante el uso o amenaza de uso de la fuerza o cualquier otra forma de intimidación;

e) Una amenaza: (i) de usar material nuclear para causar muerte o lesiones serias a cualquier persona o daño sustancial a la propiedad, o (ii) de cometer una ofensa descrita en el inciso b) anterior para obligar a una persona física o jurídica, organización internacional o Estado a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto;

f) El intento de cometer las ofensas descritas en los párrafos (a), (b), o (c); y

g) Un acto que constituya participación en una ofensa descrita en los párrafos (a) a (f)”

Código Penal:

No hay disposiciones análogas en el Código Penal costarricense

5.6.- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario del

¹⁸ Suscrita en Nueva York, el 17 de diciembre de 1979. Costa Rica no la firmó. Aprobada por ley N° 8253 del 18 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 203 del 22 de octubre de 2002. Adhesión el 24 enero del 2003.

¹⁹ Suscrito en Viena el 3 de marzo de 1980. Costa Rica no la firmó. Aprobado por ley N° 8265 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 221 del 15 de noviembre de 2002. Adhesión el 2 de mayo del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

*Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1988)*²⁰

Modifica la Convención agregando como ofensa cometer en forma ilícita e intencional, utilizando un aparato, sustancia o arma, un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto sirviendo la aviación civil internacional que cause la muerte o serias lesiones a personas, o que destruya o seriamente dañe las instalaciones del aeropuerto o las naves que estén en él.

Código Penal:

- Art. 246 (incendio o explosión) inciso c) establece que los atentados contra naves en tierra se consideran actos de terrorismo
- Art. 251 (peligro de naufragio y desastre aéreo)

*5.7.- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988)*²¹

“ Artículo 3: Se comete una ofensa si una persona, ilícita e intencionalmente, toma el control de un barco por la fuerza; si amenaza o realiza otra forma de intimidación; si comete agresión o un acto de violencia contra una persona a bordo del barco si ese acto puede poner en peligro la navegación segura del barco; si destruye el barco o le causa daño al barco o a su cargamento; si coloca o ayuda a colocar un aparato o sustancia que lo pueda destruir o amenazar su seguridad; si interfiere con los instrumentos de navegación; si comunica información falsa; o si hiere o mata a una persona al tratar de cometer alguna de las ofensas anteriores.”

Código Penal:

- Arts. 258 y 259 (piratería)

*5.8.- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988)*²²

Extiende los delitos contenidos en el “Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima” a los actos que se cometan en o contra plataformas fijas ubicadas en la plataforma continental.

Código Penal:

- Art. 251 Peligro de naufragio y de desastre aéreo (incluye construcciones flotantes, pero no incluye plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental).

²⁰ Suscrito en Montreal el 24 de febrero de 1988. Aprobado por ley N° 8263 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 223 del 19 de noviembre de 2002. Ratificado el 22 de abril del 2003.

²¹ Suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988. Costa Rica la firmó. Aprobado por ley 8264 del 23 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 203 del 22 de octubre de 2002. Ratificado el 25 de marzo del 2003.

²² Suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988. Costa Rica la firmó. Aprobado por ley 8258 del 18 de abril de 2002, publicada en La Gaceta N° 204 del 23 de octubre de 2002. Ratificado el 25 de marzo del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

- Arts. 258 y 259 Piratería (incluye actos de violencia practicados contra los buques o las personas realizados en la plataforma continental, pero no hace referencia expresa a las plataformas fijas)

5.9.- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997)²³

“Artículo 2: Comete delito quien ilícita o intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o gubernamental, una red de transporte público, o una instalación de infraestructura con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales; o con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico.”

Código Penal:

- Art. 246. 1 Incendio o explosión con fines terroristas
- Art. 250 Fabricación o tenencia de materiales explosivos

5.10.- Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999)²⁴

Artículo. 2.1: “Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; o b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza ó contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”

“Artículo 8: Cada Estado deberá adoptar las medidas para la identificación, detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos, así como el producto obtenido de ellos, a los efectos de su posible decomiso—para lo cual también deben tomar medidas—y considerar la posibilidad de concertar acuerdos para compartir con otros Estados Partes los fondos procedentes de estos decomisos, y establecer mecanismos que los fondos se utilicen para indemnizar a las víctimas de los delitos o sus familiares.”

Código Penal:

No hay disposiciones análogas, pero las figuras de los artículos 274 (Asociación ilícita) y 374 (Asociación para cometer delitos internacionales), las cuales contemplan el

²³ Se suscribió en Nueva York, el 15 de diciembre de 199. Fue aprobado mediante Ley N° 8080, publicada en la Gaceta del 1 de agosto de 2001. Ratificado el 6 de agosto de 2001.

²⁴ Suscrito en Nueva York, el 9 de diciembre de 1999. Aprobado por ley N° 8257 del 18 de abril de 2002, publicada en la Gaceta N° 204 de 23 de octubre de 2002. Ratificado el 24 de enero del 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

terrorismo como uno de los fines de la asociación para delinquir, podrían servir para reprimir el financiamiento al terrorismo.

En conclusión, se aprecia de este ejercicio que la gran mayoría de los delitos establecidos en estas diez Convenciones internacionales sobre terrorismo están contemplados de una forma u otra en nuestro Código Penal, con excepción de los delitos relacionados con materiales nucleares y con el financiamiento al terrorismo. Asimismo, se aprecia que en algunos casos la tipificación en el Código Penal costarricense de otros actos de terrorismo no contiene exactamente todos los elementos establecidos en las convenciones internacionales. En todo caso, el proyecto de “Ley para el Fortalecimiento de la Legislación sobre Terrorismo”, descrito en la sección 2 de este ensayo, subsana estos vacíos.

6.- Exclusión de delitos terroristas como delitos políticos

El artículo 11 de la Convención en comentario (Inaplicabilidad de la excepción por delito político) establece que:

“Para los propósitos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos.”

Esta norma parece haber generado preocupación entre los señores diputados integrantes de la Comisión de Relaciones Internacionales, derivada de la preocupación general por la aparente falta de una definición sobre el terrorismo. Por ejemplo, durante una de las comparecencias, se dijo que *“...recordemos la época cuando Centroamérica estuvo en guerra...de la cantidad de personas que participaban en esos movimientos, que llegaron a Costa Rica y que desarrollaron una gran cantidad de actividades en las Universidades, en Teatros, en Literatura, entre otros...de acuerdo con estas disposiciones, podrían hoy ser calificados de terroristas, no podría dárseles asilo y eventualmente, estarían sometidos a que nosotros, en virtud de compromisos internacionales, los entreguemos a esos otros países que los persigan, en aquel momento, para que se les someta a su legislación penal, lo que pondría en entredicho, en esa condición de Costa Rica, de constituirse en un país, no receptor de delincuentes sino de personas perseguidas políticamente...”*²⁵

En primer lugar, tal como lo señalan Lagos y Rudy²⁶, se debe notar que esta disposición no es nueva, pues se encuentra en el artículo 11 de la Convención para la supresión de atentados terroristas cometidos con bombas (1997)²⁷, el artículo 14 de la

²⁵ Ver acta N° 4 de 10 de junio de 2003.

²⁶ Lagos, E. y Rudy, T. D., “Preventing, Punishing and Eliminating Terrorism in the Western Hemisphere: a post 9/11 Inter-American Treaty”, *op. cit.* p. 1639.

²⁷ “Artículo 11: A los fines de la extradición o de la asistencia judicial recíproca ninguno de los delitos enunciados en el artículo 2 se considerará delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, no podrá rechazarse una solicitud de

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

Convención Internacional para la supresión del financiamiento al terrorismo (1999)²⁸ y en la resolución 1373 (2001)²⁹.

En segundo lugar, la razón de esta regla parece muy lógica: en el tanto que fácilmente un acto terrorista pueda estar motivado por razones políticas, se busca evitar que el presunto terrorista se ampare en esta figura para evitar la extradición o la cooperación judicial, y lograr así su impunidad. En efecto, hay que recordar que el artículo 3 de la Ley de Extradición costarricense (Ley N° 4795 de 17 de julio de 1971) expresamente permite denegar la extradición “cuando el delito sea político o cuando, aunque común, fuere conexo con un delito político, según la ley costarricense.” La mayoría de los tratados bilaterales de extradición contienen una norma similar. La disposición del artículo 11, por lo tanto, es en realidad una salvaguarda para evitar la impunidad de los terroristas y, como se ha visto, una regla común en instrumentos antiterroristas. En cuanto a las implicaciones de esta norma para el otorgamiento del refugio o del asilo, esto se tratará en el acápite siguiente.

7.- Terrorismo, refugio y asilo

Otro tema que pareciera haber causado preocupación entre los legisladores es el de las limitaciones que se contemplan en la Convención Interamericana para las figuras del refugio y del asilo. Así, el artículo 12 de la Convención (Denegación de la condición de refugiado) establece lo siguiente:

“Cada Estado Parte adoptará las medidas que corresponda, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho interno e internacional, para asegurar que la condición de refugiado no se reconozca a las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para considerar que han cometido un delito establecido en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 de esta Convención.”

El artículo 13 (Denegación de asilo), establece una norma similar para denegar el asilo.

En primer término, en nuestra legislación debe hacerse la distinción entre el derecho de refugio (que es una condición personal que un Estado le reconoce a quien cumple las condiciones necesarias, por lo que se puede considerar un derecho subjetivo) y la figura del asilo, que es en realidad una potestad soberana o derecho que un Estado tiene de otorgar protección a un extranjero frente a la persecución de otro Estado, que se puede o no conceder. De hecho, si el Gobierno decide denegar el asilo, no está obligado a fundamentar su denegatoria. En este sentido, el artículo 1 de la Convención sobre Asilo Diplomático (suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954)

extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con un delito de ese carácter por la única razón de que se refiere a un delito político, un delito conexo a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos.”

²⁸ Idéntica redacción.

²⁹ “El Consejo de Seguridad... Exhorta a todos los Estados a:...g) Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.”

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

establece que: “*Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar porqué lo deniega*”.

En la Convención sobre Asilo Territorial (también suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954) se encuentra una disposición similar en su artículo I: “*Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.*”

En la comunidad internacional frecuentemente se habla de derecho de asilo como una figura genérica que engloba también el estatuto de refugiado, pero al menos en Costa Rica ambas figuras están claramente diferenciadas, comenzando por el hecho de que el estatuto de refugiado lo otorga la Dirección General de Migración y Extranjería por medio del Departamento de Refugiados, mientras el asilo político lo otorgan el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. En resumen, el refugio es un derecho subjetivo, mientras que el asilo es una potestad soberana, pero ambos tienen en común que, una vez otorgados, le brindan protección especial a la persona que lo ostenta, principalmente para efectos de extradición. Asimismo, ambas figuras tienen en común que quien solicita refugio o asilo debe demostrar la persecución política o las amenazas a su vida, a su integridad personal o a su seguridad.

En el caso del refugio, la propia Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951)—principal instrumento internacional sobre la materia—en su artículo 1.F expresamente excluye de los beneficios de la Convención a la persona “*respecto de la cual existan motivos para considerar...b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas...*”

Se aprecia que la propia normativa internacional que rige la materia del refugio permite excluir a terroristas, ya sea por haber cometido delitos graves—como son los actos de terrorismo—o bien por realizar actos contrarios a las finalidades y principios de la ONU. Recordemos que la Resolución 1373 (2001) expresamente establece que “*los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas*”. Por estas razones, de una manera u otra se debería denegar el refugio a las personas sobre quienes haya razones fundadas para considerar que están involucradas en actividades terroristas, independientemente de lo que establece la Convención Interamericana.

Es interesante notar que la regla anterior está contenida no sólo en la citada Resolución 1373 (2001)—que ordena a los Estados a que “*denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios...*”, sino también en una resolución de la propia Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Así, en el punto 8 de la Resolución 2003/37 de 23 de abril de 2003, la Comisión de Derechos Humanos:

“*Exhorta a los Estados a que adopten medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho nacional e internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con*

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

el fin de cerciorarse de que los solicitantes de asilo³⁰ no han planeado, facilitado o participado en la comisión de actos terroristas, y a que se aseguren, en conformidad con el derecho internacional, de que el estatuto de refugiado no sea objeto de abusos por parte de quienes cometen, organizan o facilitan actos terroristas y de que las declaraciones de motivación política no se consideren una razón para rechazar las solicitudes de extradición de los presuntos terroristas.”

Se concluye entonces que, para efectos de refugio, no sólo es lícito sino de hecho obligatorio denegar dicho estatuto a terroristas. Y para el caso del asilo aún más, tratándose de una potestad soberana antes que de un derecho subjetivo. La Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 establece, en su artículo III que *“No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas...”*

Durante las audiencias de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa se expresó preocupación por la posibilidad de denegar asilo a personas que realmente lo podrían merecer—por ejemplo quienes se opongan justamente a un régimen dictatorial u opresivo y luego sean acusadas por dicho régimen como terroristas—en virtud de esta regla. Se dijo que *“...muchas de las situaciones que se originan en guerra, vencedores o vencidos o personas perseguidas podrían, eventualmente, ser calificadas de terroristas, dependiendo de la definición que se adopte y no necesariamente pudieran serlo, sino personas que por ejemplo, por medio de una organización abierta en la comunidad, se opusieron, por medio de las armas, a un gobierno despótico, y estas tendrían la calificación de terroristas, de acuerdo con esta disposición, por indefinición o por una definición sumamente amplia.”³¹*

Esta situación difícilmente podría suscitarse. En primer lugar, no es cualquier acto que puede considerarse terrorista, sino sólo aquellos contemplados en las convenciones internacionales sobre terrorismo. Una persona que sea perseguida por razones políticas—por ejemplo, por escribir o hablar en contra de un Gobierno, o ejercer cualquier otro derecho civil y político o libertad fundamental—de ninguna manera podría considerarse terrorista.

Además, es el Estado otorgante del asilo quien califica los hechos que se le imputan al solicitante de asilo. En este sentido, la Convención sobre Asilo Diplomático establece en su artículo IV que *“Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”*.

Por lo tanto, aún cuando un gobierno acusara de terrorista a un disidente político, en primer lugar tendría que imputársele alguno de los delitos de terrorismo internacionalmente reconocidos y, en segundo lugar, Costa Rica siempre tendría la posibilidad de determinar si los hechos imputados en efecto constituyen un acto terrorista—de conformidad con las convenciones internacionales y el derecho interno costarricense. En estas circunstancias, sería poco probable que se cometiera una

³⁰ Se aprecia en este texto que los términos refugio y asilo se usan indistintamente.

³¹ Ver acta N° 4 de 10 de junio de 2003.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

injusticia en este sentido. Y, si en efecto el solicitante de asilo ha cometido alguno de los actos terroristas descritos en las convenciones, evidentemente al país no le interesaría concederle el asilo o el refugio.

Aún en casos de enfrentamientos armados internos, en los cuales podría haber confusión entre actos de guerra y actos de terrorismo, las reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) mantienen siempre la prohibición de realizar actos de terrorismo en contra de personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas.³² Las convenciones internacionales sobre terrorismo excluyen objetivos militares, por lo que los actos terroristas por definición normalmente se dirigen en contra de blancos civiles inocentes. En consecuencia, si se llegara a cometer cualquiera de los actos terroristas descritos en las diez Convenciones internacionales durante un conflicto armado interno que reúna los requisitos establecidos en el artículo 1 del II Protocolo a los Convenios de Ginebra³³, se trataría más bien de crímenes de guerra, en violación del DIH más que de acciones terroristas, y quien los realice sería sujeto de ser juzgado por la Corte Penal Internacional, de conformidad con el artículo 8 del Estatuto de Roma. Por todo lo anterior, en un caso o en otro, sería poco probable que las reglas de los artículos 11, 12 y 13 puedan resultar en alguna injusticia en contra de personas que realmente merecerían obtener asilo o refugio en Costa Rica.

Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir lo siguiente:

a) En realidad las obligaciones contenidas en la Convención Interamericana contra el Terrorismo no son nuevas, pues prácticamente todas están ya contenidas en otros instrumentos que Costa Rica ya ha ratificado o bien en resoluciones de acatamiento obligatorio, como la 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, los propios instrumentos internacionales que rigen el refugio y el asilo contemplan limitaciones similares. Aún cuando Costa Rica no fuera parte de esta Convención, igual tendría las mismas obligaciones. La Convención Interamericana es principalmente un instrumento para expresar el compromiso con los esfuerzos regionales para combatir y erradicar el terrorismo, y para facilitar la colaboración entre los Estados del Hemisferio en esta tarea, y no presenta en realidad elementos nuevos para nuestra legislación.

b) La ausencia de una definición universalmente aceptada sobre “el terrorismo” de ninguna manera presenta riesgos o problemas ni para Costa Rica ni para los demás Estados del Hemisferio, pues lo que importa es que las acciones que se consideran terroristas estén claramente definidas y debidamente tipificadas. Por lo tanto, no es

³² Artículo 4 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) de 8 de junio de 1977.

³³ De conformidad con el artículo 1 del II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, se requiere que el combatiente sea parte de “fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas...” Por lo tanto, de no darse estas condiciones, no se aplicaría el DIH sino que el autor de los actos sería un terrorista.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo y la legislación costarricense

cualquier acto que podría ser calificado por otro Estado como “terrorista”, sino sólo aquellos que correspondan a las conductas descritas en los instrumentos internacionales. En el caso de Costa Rica, la gran mayoría de estas conductas terroristas se encuentran incorporadas en el Código Penal.

c) La regla de no considerar actos terroristas como delitos políticos o ligados a delitos políticos, al igual que la regla de denegar el refugio y el asilo a personas involucradas en actividades terroristas son lógicas en el tanto que buscan evitar la impunidad de estas personas. Estas limitaciones son totalmente acordes con la normativa internacional y la normativa nacional correspondientes.

d) En virtud de todo lo anterior, no parecen haber razones para considerar hacer declaraciones interpretativas a la hora de ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo, pues en realidad no existen aspectos en ella que puedan rozar con nuestro ordenamiento interno constitucional o legal, ni con el marco jurídico del derecho internacional, en particular el de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 5 No. 2

Fall 2005

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH): Análisis de la participación de Chile

Marcello Tapia Canihuante

Diseñador Gráfico Publicitario – Universidad de Antofagasta

Magíster en Comunicación Social – Universidad de Chile

Magíster en Ciencias Militares mención Operaciones de Paz – Academia de Guerra del Ejército de Chile
Diplomado en Administración de Recursos de Defensa – Academia Nacional de Estudios

Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE)

Oficial de Reserva de la Fuerza Aérea de Chile

Director de Diplomados de Periodismo y Comunicación Estratégica
Universidad Alberto Hurtado

Investigador externo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Profesor Magíster en Comunicación Estratégica Universidad del Pacífico

Profesor externo del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile - CECOPAC

Profesor universitario y consultor

Ha sido profesor de las universidades Marítima de Chile y UNIACC de Chile

Tracor the Arts Institute, escuela internacional de postgrado

Consultor en materia de imagen pública, identidad corporativa y comunicación social entre otras instituciones: Minera Outokumpu Chile; Interamericana Seguros; Banestado Leasing; Municipalidad de Las Condes; Municipalidad de Santiago; Ministerio de Minería; Ejército de Chile, Proyecto Clío; Fuerza Aérea de Chile; Carabineros de Chile

[\[Back \]](#)

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH): Análisis de la participación de Chile

Marcello Tapia Canihuante

Director de Diplomados de periodismo y comunicación estratégica de la Universidad
Alberto Hurtado

Investigador externo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
Profesor externo del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, CECOPAC

INTRODUCCIÓN

El 1 de marzo de 2004 el presidente de Chile Ricardo Lagos, comunicó al país la decisión de enviar tropas a Haití, formando parte de una misión de paz multinacional MINUSTAH, bajo mandato de Naciones Unidas. Fundamentó su decisión diciendo: *“en un país pequeño como nosotros, si no apostamos a que lo multilateral fije las reglas de la globalización, entonces ¿cómo competimos en un mundo si las reglas no están fijadas?. Apostar a lo multilateral, fortalecer Naciones Unidas, es la posibilidad que tiene Chile que existan reglas, y que esas reglas nos beneficien”*¹

Esta decisión convirtió a Chile en el primer país latinoamericano en integrar una fuerza de pacificación en el país caribeño junto a Estados Unidos, Canadá y Francia, luego de la caída del presidente de esa nación Jean Bertrand Aristide.

Esto significó el despliegue de 120 efectivos de fuerzas especiales en las primeras 48 horas, más el posterior envío de otros 100 efectivos de infantería y 80 de apoyo logístico, constituyendo el despliegue más numeroso que haya hecho Chile en su ya larga historia de apoyo a las misiones de paz.

En Chile esta iniciativa generó un intenso debate político en los círculos de análisis internacionales y de defensa, en cuanto a la conveniencia de participar con ese despliegue en una misión con las características de MINUSTAH, sin embargo en pocas ocasiones se pudo observar un conocimiento de los alcances de las misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas, como del rol que ha asumido Chile ante esa organización.

En las siguientes líneas desarrollaremos una visión acerca de los puntos críticos expuestos en la participación de Chile en MINUSTAH, así como teorizar acerca de los efectos positivos y negativos que esta participación tiene para Chile.

¹ “Lagos le da valor estratégico a envío de tropas a Haití”. **El Mercurio en Internet**. www.emol.com, Domingo 14 de marzo de 2004. Santiago, Chile.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

ANTECEDENTES

Chile y las Misiones de Paz

Chile es un país cuya tradición en el apoyo a las misiones de paz se registra desde antes de la existencia de la actual Organización de las Naciones Unidas (ONU) en tiempo de la Liga de Naciones, entre los años 1924 y 1932 el Ejército de Chile contribuyó con una misión en el Chaco Boreal ² integrando la llamada “Comisión Militar Neutral”; sean misiones desde de la perspectiva de Naciones Unidas como al nivel regional con la Organización de Estados Americanos (OEA), Chile ha demostrado un constante interés en aportar a la paz entre los pueblos.

Al crearse las Naciones Unidas (1945), organización de la cual Chile es miembro fundador, comienzan a tomar forma las operaciones de paz llamadas de “primera generación” de las que Chile no está ajeno. Es en 1948 en que el Consejo de Seguridad llama a cesar las hostilidades y decide que se debe supervisar la tregua entre árabes e israelíes al finalizar su primera contienda con un mediador de la ONU, asistido por un grupo de observadores militares, dando así origen a la primera misión de observadores militares de la ONU, denominada Organización para la Supervisión de la Tregua de las Naciones Unidas (UNTSO), que contó con la participación de dos observadores militares chilenos (1949).³

En el año 1950 se envió a tres observadores, uno de cada rama castrense, para vigilar el cese del fuego en la zona de Cachemira, al término del conflicto entre India y Pakistán, formando parte del Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP).

Entre los meses de junio y diciembre de 1958 Chile envió observadores militares al Líbano, "como consecuencia de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que acoge los reclamos del gobierno Libanés, respecto a evitar la abierta interferencia en los asuntos internos por medios violentos de parte de potencias vecinas. En esta oportunidad, el país envía cinco oficiales, tres del Ejército y dos de la Fuerza Aérea, los cuales cumplieron funciones de asesoría en el Estado Mayor de la misión (UNOGIL- *United Nations Observation Group in Lebanon*).

La tensión existente entre El Salvador y Honduras estalló en 1969. El 14 de julio de 1969, el ejército Salvadoreño lanzó un ataque contra Honduras. La Organización de los Estados Americanos (OEA) negoció un alto el fuego que entró en efecto el 20 de julio, y las tropas Salvadoreñas se retiraron a principios de agosto. Chile, conjuntamente con otros países americanos, participó con dos observadores militares, un coronel y un teniente coronel de Ejército, para supervisar lo resuelto.

De esta manera, en 1991 el Consejo de Seguridad dispuso establecer la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador. A partir de abril de 1992, Chile envió a 2 oficiales y 6 suboficiales de Carabineros de Chile, para desempeñarse como Observadores Policiales, como parte de la misión en la División de Policía. Durante la permanencia de la misión ONUSAL (**Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador**), cumplieron comisión en ella 5 oficiales y 18 suboficiales.

² Marowski, Carl, TCL. **El Derecho Internacional Humanitario y su Relación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas** en Memorial del Ejército de Chile N° 465/2000. Santiago, Chile. Pp. 108.

³ República de Chile. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. Año 2002. Pp. 48.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

En 1991, la ONU establece la Misión de Observación en Irak–Kuwait (UNIKOM), a fin de controlar la zona desmilitarizada en la zona fronteriza entre estos dos países, después de terminada la Guerra del Golfo Pérsico, donde se liberó a Kuwait. En esta misión, "Chile participó por primera vez con una unidad militar en operaciones de paz bajo tuición de las Naciones Unidas. Se trató de un grupo de helicópteros de la Fuerza Aérea, compuesto por seis aeronaves y cincuenta especialistas, entre Oficiales y personal, los que estuvieron destacados en la frontera entre Kuwait e Irak por el lapso de casi dos años."⁴

En 1992, un contingente de la Armada de Chile participó en el proceso de paz en Cambodia, lugar en que Naciones Unidas asumió la administración de todo el país, estableciendo la Autoridad de Transición en Cambodia (UNTAC). El contingente chileno estaba "compuesto por diversos especialistas, entre otros, infantes de marina, médicos, buzos tácticos y telecomunicadores, completando un total de 60 personas. Esta fuerza se mantuvo en el área entre mayo de 1992 y noviembre de 1993."⁵

A su vez, en 1993 bajo la tuición de la OEA, el Ejército de Chile envió dos oficiales (ingenieros militares) a Nicaragua, con el fin de planificar y controlar el proceso de desminado en la región.

En virtud del compromiso asumido por Chile como garante de la ejecución del Tratado de Río de Janeiro, y luego del último enfrentamiento que tuvo efecto a comienzos de 1995 entre las fuerzas militares de Ecuador y Perú, se decidió establecer la Misión de Observadores Militares en Ecuador-Perú (MOMEPE), a fin de verificar los acuerdos de desmovilización y desmilitarización de la zona en litigio, producto de la aplicación del Tratado de Río, que contó con la participación de ocho miembros, entre oficiales y personal, de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

En agosto de 1996, "la Fuerza Aérea envió un grupo de helicópteros, compuesto por 41 efectivos entre oficiales y cuadro permanente, a la misión de la ONU para verificar en Irak el cumplimiento de las normas que impiden a este país la producción de armas nucleares, químicas y biológicas. A contar del año 2000, se integró a esta misión un oficial del Ejército como inspector de armamentos."⁶

Entre los años 1996 y 1998, participó personal de la Policía de Investigaciones de Chile en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), cuyo propósito era verificar el Acuerdo sobre el definitivo Cese al Fuego entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

En abril de 1997, a petición de Naciones Unidas, "se dispuso la participación de un contingente de hasta 50 miembros de Carabineros de Chile en la Fuerza de Tarea de Policía Internacional (IPTF) para Bosnia-Herzegovina en el marco de los Acuerdos de Dayton suscritos entre las partes contendientes de esa república de la antigua federación yugoslava."⁷

En 1998, se incorporó a la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas un oficial como Agregado de Defensa, tomando en consideración el aumento de

⁴ República de Chile. *Op. Cit.*, **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 1997. Pp. 48.

⁵ *Ibíd.*

⁶ República de Chile. *Op. Cit.*, **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 2002. Pp. 96.

⁷ *Ibíd.* Pp. 96-97.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

operaciones de paz que se desarrollaban en el mundo y la necesidad de contar con un enlace permanente entre esta Misión y el Ministerio de Defensa Nacional.

El año 2000, el Ejército de Chile desplegó un pelotón de helicópteros a la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). Un oficial de esta institución se integró a esta misión para desempeñar funciones de planificación en el Cuartel General de la UNTAET.

Este mismo año, "un oficial del Ejército se integró al Estado Mayor de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, desempeñándose como enlace entre las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la ONU que participan en esta misión de paz."⁸

El año 2001, un oficial de la Armada de Chile se incorporó al Batallón de Infantería de Marina Argentina desplegado en la Misión de Paz en Chipre.

Desde abril del presente año (2003), Chile participa en la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), ésta es la primera vez que el país participa integrado a un destacamento argentino en una experiencia que pone en práctica el concepto de interoperabilidad, es decir, la "habilidad de sistemas, unidades o fuerzas para aceptar servicios de otras Fuerzas Armadas, unidades o fuerzas. El uso de los servicios intercambiados les permite operar juntos en forma más efectiva".⁹

Chile también está presente en Bosnia-Herzegovina con un pelotón de Infantería de 30 efectivos del Ejército, integrado a un batallón de Gran Bretaña que participa en la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR) en ese país. Asimismo, dos oficiales participan en el Estado Mayor de dicha fuerza. El contingente nacional debió viajar en agosto a Londres a un período de entrenamiento en Gran Bretaña para desplegarse posteriormente el 15 de octubre a Bosnia-Herzegovina. Esta sección, inserta en un batallón del Ejército británico, realizará un trabajo de Mantenimiento de la Paz, desarrollando patrullajes, tareas humanitarias, control de *check-point*, escolta de convoyes, protección de autoridades, etc.

En la República Democrática del Congo, Chile se desempeña tareas de apoyo a asistencia médica, integrando una Partida de Evacuación Aeromédica (EVACAM) desde el 1º de septiembre de 2003, cuya misión consiste en estabilizar y evacuar heridos o enfermos.

Y finalmente es en marzo de 2004 que el gobierno de Chile, en el marco de la misión MINUSTAH, decide su participación con un contingente en número de pelotón.

Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz

Chile a partir de 1990 decide aumentar su participación en operaciones de paz impulsado por los grandes cambios producidos a partir de esa década, marcada por el término de la *Guerra Fría*, el surgimiento de nuevos conflictos y amenazas no

⁸ República de Chile. *Op. Cit.*, **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 2002. Pp. 97.

⁹ ARTURO de VERGARA, Evergisto. **Interoperatividad de las Fuerzas de los países del Mercosur y Asociados para participar en forma combinada en Operaciones de Paz de la ONU**. En Clase Inaugural del Magíster en Ciencias Militares mención "Operaciones de Paz" (21 de Agosto de 2003, Santiago, Chile). Santiago, Chile, Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2003.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

convencionales, más, el nuevo escenario que ofrece la globalización y que configura un mundo de mucha interacción e interdependencia, en que los cambios en el escenario global tiene repercusiones al nivel local. De este modo, Chile ha ido adquiriendo paulatinamente protagonismo en las esferas internacionales, participando en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente en la década de los 90 y luego nuevamente en el período 2003-2004, proyectando la defensa desde un eje exclusivamente territorial hacia uno globalizado.

La política de Chile hasta 1997 fue participar en operaciones de paz cuyo mandato se basara en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, es decir, participar en misiones cuyo alcance no involucrara el uso de la fuerza, salvo para autodefensa, remitiéndose a misiones de mantención de la paz dejando fuera las misiones de paz que consideran la imposición de la fuerza cuyos mandatos se fundamentan en el Capítulo VII de la mencionada Carta. Los alcances de esta participación, como de su evaluación y flujo de toma de decisiones, se encuentra explicitado en el Libro de la Defensa Nacional (LDN).¹⁰

La participación de Chile en operaciones de paz, fue establecida en el decreto supremo que aprobó la política respectiva en noviembre de 1996 y en ella se estableció expresamente, que Chile sólo participaría en operaciones de paz amparadas por el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

En octubre de 1999 se promulgó el Decreto Supremo N° 68, mediante el cual se modifica la Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz de 1996. Con este Decreto amplía la participación de Chile en las operaciones de paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, comprendiendo las operaciones de imposición de la paz, amparadas en el Capítulo VII de la Carta, aunque de manera restringida al cumplimiento de algunas de las materias allí contempladas, pues Chile no autoriza el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

La actual Política Nacional de participación en operaciones de paz, al igual que la anterior, establece que sólo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción obligatoria.

Entre los criterios generales, políticos y operativos establecidos en esta Política destacan los siguientes:

¹⁰ **Libro de la Defensa Nacional de Chile.** Documento elaborado por el Ministerio de Defensa de Chile en dos oportunidades (1997 y 2002) “que, por primera vez en la historia, hace explícita la Política de Defensa de Chile, dándole el carácter de una política de Estado, cuya responsabilidad recae, equilibradamente, en todos los campos de acción e incluso, en los ciudadanos, individualmente considerados. La política de defensa es definida como "eminentemente disuasiva, la que se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región". http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20020610162217.html

El **Libro de la Defensa Nacional** en su versión de 1997 destaca el prisma defensivo-disuasivo de Chile en el tema y en la versión 2002 se destaca la dimensión cooperativa tanto en los planos bilaterales como multilaterales.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

"a) Que las operaciones de paz deben satisfacer el interés nacional, el que se relaciona, entre otras materias, con los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas y con la preocupación por los problemas de la paz.

b) Que el Estado de Chile no pone contingentes a disposición de las Naciones Unidas para que este organismo determine autónomamente su destino.

c) Que el Estado de Chile evalúa cada solicitud de las Naciones Unidas para la participación en operaciones de paz en forma separada, de acuerdo con su propio mérito. La decisión final sobre la participación chilena en operaciones de paz la adopta el Presidente de la República."¹¹

*Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas*¹²

El Gobierno de Chile el año 1999 tomó la decisión de adherir al sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas, firmando el Memorándum de Entendimiento respectivo el 11 de Noviembre de ese año. El aporte considera diversos medios pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Carabineros, Policía de Investigaciones y el Servicio de Registro Civil e Identificación, lo que representa unas mil personas integrantes de diversas unidades, y su correspondiente material de soporte.

Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC)

El compromiso anteriormente señalado, se sitúa en el contexto de la actual visión del estado chileno y su inserción en un nuevo contexto internacional de fuerte interdependencia entre estados. La participación chilena en las actuales operaciones de paz, cuyos objetivos son señalados expresamente en el Libro de la Defensa Nacional (LDN) como objetivos de la Defensa Nacional: "contribuir a la mantención de la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional"¹³ han debido ser abordados en diversos aspectos, uno de ellos fue la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC).

CECOPAC es un centro especializado para la instrucción y entrenamiento de militares y civiles, creado mediante Decreto Supremo MDN.SSG.DEPTO.III (R) N° 2200/ 114 del 15 de Julio de 2002. Dicho Centro es un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional, cuya misión es :

- " Preparar y entrenar al personal de las FF.AA. y de Orden y Seguridad Pública, y a civiles que deban participar en Operaciones de Paz. El Centro podrá además, cumplir esta función respecto del personal extranjero, bajo modalidad de financiamiento externo.
- Brindar asesoría al Ministro de Defensa Nacional en todas aquellas materias referidas a las Operaciones de Paz y efectuar estudios e investigaciones relacionados con dichas operaciones.

¹¹ República de Chile. Op. Cit., *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2002. Pp. 94.

¹² Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *Información del Ministerio de Defensa*: La política de Chile. <http://www.un.int/chile/misionesdepaz>

¹³ República de Chile. Op. Cit., *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2002. Pp. 77.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

- Llevar y mantener un registro que sistematice y efectúe un seguimiento de los acuerdos e iniciativas internacionales, en materia de Operaciones de Paz, que sean de interés para el Ministerio de Defensa Nacional.¹⁴ “

Como organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el Centro recibe orientaciones del mismo por medio del Estado Mayor de la Defensa Nacional y, a su vez, puede entregar asesoría en materia de operaciones de paz al Ministerio y, por su intermedio, al resto del gobierno.”¹⁵

Los cursos dictados cumplen con los contenidos y estándares básicos exigidos por Naciones Unidas, los que se actualizan cada año y forman parte de los denominados Módulos Estandarizados de Entrenamiento Genérico (*Standardized Generic Training Modules - SGTM*).¹⁶

CECOPAC, como centro no exclusivamente militar, cumple además la función de integrar adecuadamente a las instituciones civiles y militares que en adelante deberán trabajar en forma conjunta en el contexto de las actuales operaciones de paz complejas produciendo la sinergia necesaria para enfrentar estos desafíos.

En palabras de la Ministra de Defensa, que tuvo a su cargo la creación y puesta en marcha del organismo, Sra. Michelle Bachelet, “*CECOPAC será una de las pocas instituciones de su tipo en la región Latinoamericana, el Centro también será una poderosa herramienta de cooperación con otros países e incluso con organizaciones no gubernamentales*”.¹⁷

Desde el año 2002, CECOPAC se encuentra formando a todo el personal civil y militar que es desplegado de Chile en una misión de paz, considerando además el intercambio de alumnos y profesores provenientes de diferentes países.

Chile y el contexto internacional

Ya se ha señalado que la década de los 90 significó un cambio en la participación de Chile en el contexto internacional, porque ese contexto estaba sufriendo importantes cambios. Sin embargo cuando quedan mayores evidencias de los potenciales nuevos conflictos y sus asimetrías, es el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

Ese mismo día sesionaba la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Lima, Perú. Mientras en televisión aparecían las imágenes de las Torres Gemelas en llamas, los Ministros de Relaciones Exteriores de los 34 países firmaban la Carta Democrática Interamericana, concebida como un instrumento de última generación que recoge y perfecciona los mecanismos concretos de respuesta ante la amenaza a la estabilidad de los gobiernos democráticos.

¹⁴ www.cecopac.cl

¹⁵ República de Chile. Op. Cit., *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2002. Pp. 95.

¹⁶ Estos módulos han sido definidos por el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (*Department of Peacekeeping Operations - DPKO*).

¹⁷ Michelle Bachelet J., Ministro de Defensa de Chile. Clase Magistral pronunciada, en la inauguración del Diplomado de Operaciones de Paz, en la Academia de Guerra Naval, Valparaíso, Chile, 22 de julio de 2002.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

Chile ha participado activamente en el proceso de globalización, desarrollando importantes esfuerzos por insertarse en la economía mundial, varios de ellos exitosamente, pudiendo exhibir en los últimos años acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos, la Comunidad Europea, por señalar los más destacados, no obstante los acuerdos políticos no marchan con la misma velocidad y es allí donde se advierte el deseo chileno de equilibrar sus capacidades, acuerdos y cooperación regional y global. A pesar de ello y en consideración a que en el contexto de América, Chile es un país pequeño en habitantes y con una peculiar geografía, ha podido insertarse en los foros políticos internacionales de forma relevante, es así como le correspondió ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el período 2003-2004, su Ministro del Interior José Miguel Insulza es uno de los candidatos a la Secretaría General de la OEA y en 2004, el Embajador Juan Gabriel Valdés fue nombrado Representante del Secretario General en la Misión MINUSTAH aspecto no menos importante para el tema en desarrollo.

Paralelamente a los foros multilaterales, Chile ha participado intensamente en iniciativas bilaterales, regionales, subregionales y hemisféricas. Suscribiendo acuerdos con los países vecinos en el marco de las Medidas de Confianza Mutua (MCM), generando mecanismos de cooperación con Argentina y Perú en las reuniones 2+2 (Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa por cada país), en los comités de seguridad COMPERSEG y COSEDE respectivamente; y expresándose en los ejercicios combinados “Araucaria”, “Integración”, “Viekaren” y “Andes” con Argentina, y “Reskatamuy” con Perú. Lo propio se ha hecho con Brasil en los Grupos de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD).¹⁸

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada a fines de 2002 en Santiago de Chile, se adoptó el concepto “arquitectura flexible” para la seguridad de las Américas, que representa un sistema institucional de seguridad que va más allá de la conformación de bloques o áreas de influencia. Tiene que ver con la dinámica de los actuales escenarios de conflicto y las características de las nuevas amenazas que obligan a generar formas de cooperación dinámicas, más allá aún del estricto vínculo territorial, siendo en definitiva formas complementarias con los acuerdos y tratados, que permitan sostener iniciativas de cooperación y apoyo mutuo que puedan beneficiar a las partes. “Es una mezcla de instituciones basadas en el principio de la fuerza vinculante con instituciones basadas en el principio de los beneficios comunes”¹⁹.

Con la participación chilena en diversos foros políticos y económicos, el demostrado interés de insertarse plenamente en el escenario internacional, la preparación para participar en operaciones de paz, aún bajo Capítulo VII; la búsqueda de acuerdos en materia regional y hemisférica, el objetivo nacional de trabajar por la paz y su participación en el principal foro mundial de seguridad como es Naciones Unidas (2003-2004), hacen que al momento de presentarse la Misión MINUSTHA, el gobierno chileno disponga de efectivos preparados como fuerzas de reserva (también llamadas stand-by) y los despliegue en la misión en 48 horas.

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

¹⁸ República de Chile. *Op. Cit.*, **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 2002. Pp. 102

¹⁹ Michelle Bachelet J., Ministro de Defensa de Chile. Clase Magistral “**Políticas Públicas y Defensa Nacional**”, pronunciada, en la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile, 12 de noviembre de 2003. http://www.utem.cl/pepp/notes/clase_magistral.pdf.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

Naciones Unidas ha participado en Haití con diversas misiones desde 1993 fecha en que se trabajó en forma conjunta con la OEA, estableciéndose la misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH/1993-1996) de mantenimiento de la paz. Posteriormente en 1994 el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de 20.000 hombres para facilitar el retorno de las autoridades legítimas. Esta misión fue seguida por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH/1996-1997), la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH/1997) y la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH/1997-2000).

Los acontecimientos que llevaron a MINUSTAH se originan en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2000 que son desconocidas por la oposición debido a la baja cantidad de votantes (10%). Se exige la renuncia del Presidente Jean-Bertrand Aristide.

La Comunidad del Caribe (CARICOM) se ofreció como mediadora presentándose dos planes de acción elaborados entre estos y el Grupo de los Seis integrado por las Bahamas, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea. El Presidente Aristide aceptó ambos planes pero, la oposición se negó a apoyarlos.

CARICOM y la OEA encabezaron varias iniciativas diplomáticas para superar la crisis, sin embargo de no se pudo impedir que en febrero de 2004 estallara un conflicto armado en la ciudad de Gonaives propagándose posteriormente a otras ciudades.

En medio de la ingobernabilidad el Presidente Aristide abandonó el país día 29 de febrero de 2004. Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, juró el cargo de Presidente interino, de conformidad con las normas constitucionales de Haití. Ese mismo día el Representante Permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó la solicitud de asistencia del Presidente interino, en la que éste autorizaba la entrada de tropas.

En consecuencia con lo anterior, “el Consejo aprobó la resolución 1529 (2004) en que autorizaba el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y declaraba su disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguimiento de las Naciones Unidas para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable.”²⁰

En visita al país en marzo de 2004 el Secretario General recomendó el establecimiento de una operación de pluridimensional de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Esta es la génesis de la misión MINUSTAH.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 30 de abril de 2004, habiendo determinado que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad en la región, decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y pidió que la autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, fuera traspasada a la MINUSTAH el 1º de junio de 2004, mediante la Resolución 1542 y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.²¹

²⁰ <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html>

²¹ <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/>

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

Chile y MINUSTAH

Desde el año 2001 y al amparo de la OEA, Chile formaba parte del Grupo de Amigos de Haití. El propósito de este Grupo de Amigos de Haití es ayudar a resolver las dificultades de ese país actuando un grupo asesor informal del Secretario General. “Prestará apoyo a diversas actividades específicamente encomendadas por la Asamblea General (resolución AG/RES. 1831 (XXXI-0/01)), tales como el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos y el desarrollo social y económico de Haití. Asimismo, el Grupo de Amigos asistirá a presentar los puntos de vista y temas a las autoridades políticas de Haití y al pueblo haitiano, y al respecto, asistirá en la preparación de resoluciones o propuestas para ser consideradas por los órganos políticos de la OEA.”²²

Sus integrantes fueron los siguientes Estados Miembros de la OEA: Argentina, Bahamas, Belice, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela, así como por Alemania, España, Francia y Noruega, en su rol de Observadores Permanentes.

Al iniciarse la crisis que da origen a MINUSTAH, por tanto, Chile ya estaba en antecedentes acerca de los alcances políticos, económicos, institucionales y humanitarios que se desencadenarían de no intervenir del modo en que finalmente debió hacerse. Por ello tiene más sentido la proactividad del gobierno de Chile en concurrir a la misión con los efectivos y recursos con que lo hizo. La Ministra de Relaciones Exteriores de Chile en ese momento Soledad Alvear señaló como antecedente relevante en la toma de decisión fue la unanimidad del Consejo de Seguridad en cuanto a restablecer la institucionalidad en Haití. Este consenso fue posible mediante conversaciones telefónicas previas a la reunión del Consejo, sostenidas entre el Secretario de Estado de Estados Unidos Colin Powell y el canciller francés Dominique de Villepin.²³ “El Presidente Lagos comunicó de su decisión al Secretario General de Naciones Unidas Koffi Annan y luego trató el asunto con el presidente Brasileño, Lula da Silva, debido a que ambos países representaban a la región ante el Consejo de Seguridad”²⁴. Por su parte la Ministra de Defensa Michelle Bachelet señaló que el envío de tropas “se basa en la participación de nuestro país en el grupo de Amigos de Haití, dependiente de la OEA, y en la ubicación del conflicto en el continente americano”.²⁵

La recepción de esta participación, generó amplias repercusiones en los ámbitos políticos, lo que tuvo gran cobertura de prensa. Los cuestionamientos se iniciaron en el Congreso, específicamente el Senado debido a que este no fue consultado acerca de la conveniencia del envío de tropas como lo establece la

²² Organización de los Estados Americanos. Secretario General de La OEA establece Grupo de Amigos de Haití. (C-203/01) . Octubre 2, 2001
<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/A%C3%B1o99/A%C3%B1o2001/octubre01/203esp.htm>

²³ Entrevista a la Ministra Soledad Alvear. Diario El Mercurio. Cuerpo C, Pág. 4. 02 de marzo de 2004.

²⁴ Crónica Diario La Nación. Pág. 3. 02 de marzo de 2004.

²⁵ Ibid. Cuerpo C, Pág. 4. 02 de marzo de 2004.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

normativa legal (Art. 4º, Ley 19.067)²⁶ y luego en sectores políticos de oposición, con opiniones diversas tanto desde el punto de vista del costo económico de dicha misión para el Estado, como del significado de enviar soldados preparados para enfrentar acciones de combate. Con el transcurrir de los días se fueron aclarando algunos aspectos, fluyó mayor información en torno al tema y sus alcances y finalmente primó un cierto consenso con la decisión del ejecutivo no existiendo mayores inquietudes frente al tema.

Posteriormente, en julio de 2004 es nombrado Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Haití (máxima autoridad) el ex Embajador de Chile ante Naciones Unidas y a la fecha Embajador de Chile en Argentina, Juan Gabriel Valdés. El gobierno chileno tomó el nombramiento como un evento muy positivo en atención a la importancia otorgada por Chile a su participación en esta misión. En un comunicado oficial el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló “esta designación honra a Chile y constituye un reconocimiento al activo compromiso del Gobierno del Presidente Lagos con Naciones Unidas y la región”.²⁷

El trabajo del Representante Especial del Secretario General en Haití se ha visto como muy complejo, por diversas razones que el propio representante ha expresado; en el marco del Seminario “Prevención y resolución de conflictos en la región. La lección de Haití” organizado por la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en diciembre de 2004, el Embajador Valdés señala que la principal amenaza es la inseguridad, la que se ha radicado en Puerto Príncipe integrada por ex militares y fomentada por miembros del antiguo régimen, el resto del país está bajo control; del mismo modo señala que “esta misión puede extenderse por una decena de años, pero las urgencias son tales que sin no se atienden no habrá ni mediano ni largo plazo que atender”. En materia económica el problema no es menor: “sólo ha llegado entre el 1 y el 3% de los 1.085 millones de dólares prometidos por la comunidad internacional”²⁸

El caso de Haití es generalmente apreciado con pesimismo por analistas y científicos políticos a la hora de vislumbrar su futuro. Los hechos y cifras suelen avalar posturas pesimistas tomando en cuenta que se trata del país cuyo ingreso *per capita* anual es de U.S.\$ 480, con una esperanza de vida máxima de 49 años, con más del 80% de la población viviendo en la pobreza en un escenario de ingobernabilidad, grupos civiles armados, las instituciones de gobierno prácticamente sin funcionar, con serios problemas de servicios básicos e infraestructura a lo que se suma el ser considerado escala de los narcotraficantes para llevar droga a Estados Unidos. “Los problemas de Haití pueden ser resueltos, pero no tienen una solución rápida. Solo la acción concertada y preactiva de la comunidad internacional puede ayudar al país a superar los tiempos difíciles, afirma Jerome Leblou del programa para el Caribe del Trinity College”²⁹. El Secretario de Estado Adjunto de los Estados

²⁶ Ley 19.067 promulgada el 26.06 de 1991. “Artículo 4º.- La salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, deberá ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado...”

²⁷ “Satisfacción del gobierno por nombramiento de Embajador Valdés como Representante ONU”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa y Difusión. Lunes 12 de julio de 2004. <http://www.minrel.cl/prensa/Comunicados2004/12-07-04.htm>

²⁸ Entrevista Juan Gabriel Valdés. “La inseguridad en la capital haitiana es preocupante”. La Nación, Santiago de Chile, 17 de diciembre de 2004.

²⁹ Envío de tropas a Haití: punto a favor... por ahora. Revista Qué Pasa, N° 1717, Santiago de Chile, del 5 al 11 de marzo de 2004, pg.36.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

Unidos para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roger Noriega ha señalado que en “Estados Unidos continuaremos siendo firmes partidarios de la democracia para Haití, y ciertamente seguiremos siendo el principal proveedor de asistencia económica para el país (entre 1995 y 2003, Estados Unidos suministró más de 850 millones de dólares en asistencia a esa nación), y continuaremos apoyando los préstamos internacionales sobre la base de sus méritos técnicos”³⁰.

Un estudio presentado en noviembre de 2004, titulado “Una visión común del desarrollo sostenible”³¹ y elaborado por expertos haitianos e internacionales, liderados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), da cuenta que el 76 por ciento de la población de Haití vive con menos de dos dólares al día, mientras que el 55 por ciento lo hace con menos de un dólar diario; el informe arroja que en 25 años no ha habido un solo período de crecimiento económico duradero en ese país y, peor aún, ha sufrido un descenso anual del Producto Interno Bruto (PIB) del 2 por ciento.

Haití, según el estudio, es uno de los tres países del mundo, junto con Afganistán y Somalia, con el peor déficit de calorías por habitante. Esto tiene consecuencias graves en los niños, un 42 por ciento de los menores de 5 años sufre desnutrición que es la causa del 28 por ciento de la mortalidad infantil.

La mortalidad de las madres durante el parto ha aumentado de tal manera que es ahora la segunda causa de muerte de las mujeres haitianas.

El propio Embajador Valdés, a pesar de declararse optimista de los resultados que se van a obtener en la misión señala haber recibido de un ex premier de Haití, el siguiente comentario: “el drama de nuestro país es que no nos han dejado matarnos suficientemente unos a otros”³².

A pesar de lo anterior, el Embajador Valdés enuncia algunas particularidades que dan a esta misión aires esperanzadores, cita el hecho de que la presencia de Naciones Unidas esté constituida por latinoamericanos otorga ventaja a esta misión por sobre anteriores. “No hay potencias mundiales involucradas, los países de América Latina no tienen ningún diseño estratégico ni intereses económicos en Haití. En cambio, sí tienen interés de participar en misiones de la ONU y han llegado a un nivel de desarrollo que les hace necesario tener una presencia regional”³³.

En anteriores misiones se produjo un círculo negativo entre la dificultad del gobierno de Haití para producir proyectos y la lentitud de las burocracias internacionales para procesarlos: “La manera de romper ese círculo es inducir al gobierno haitiano a que seleccione cuatro o cinco proyectos de realización inmediata

³⁰ El futuro de Haití. Roger Noriega, Secretario de Estado Adjunto de los Estados Unidos para Asuntos del Hemisferio Occidental. El Mercurio, Cuerpo A. Pg. 2, Santiago de Chile, 09 de marzo de 2004.

³¹ “Estudio de la ONU da cuenta del alarmante deterioro de la vida en Haití”. Centro de Noticias ONU, 14 de noviembre de 2004.
<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=3495&criteria1=haiti&criteria2=>

³² Entrevista Juan Gabriel Valdés. “Haití requiere éxitos inmediatos”. El Mercurio, Santiago de Chile, 17 de diciembre de 2004.

³³ Jefe de MINUSTAH confía en éxito de la ONU en Haití. Centro de Noticias de la ONU. 13 de enero de 2005.
<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=3831&criteria1=Haiti&criteria2=>

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

e inducir a las organizaciones internacionales a que traten tales iniciativas con urgencia, flexibilizando su aprobación y la concesión de fondos”³⁴.

Como dato importante destacó la aceptación de los militares latinoamericanos por parte de la población, recordando cómo los habitantes de Gonaïves aplaudieron a los cascos azules cuando entraron a la ciudad devastada por el huracán Jeann.

CONCLUSIONES

Hemos entregado una visión breve y sintética, reuniendo los principales antecedentes que nos permitan formarnos un juicio acerca del alcance que tiene para Chile su participación en la misión de paz MINUSTAH.

La complejidad del tema, no permite llegar a conclusiones definitivas ni proyectar tendencias como podría hacerlo una investigación con datos duros, sin embargo las características del caso en análisis permiten formular algunas conclusiones que son avaladas por la propia realidad.

Es un hecho objetivo que la estabilización y recuperación de Haití constituye una empresa que no van a alcanzar a concluir las actuales autoridades de la misión MINUSTAH, como tampoco podrá disfrutar la actual generación. Los índices disponibles de edad, educación, salud y proyección de vida, así lo indican, de modo que no es difícil hacer una predicción pesimista o caer en el fatalismo que el caso presente. Sin embargo aquellas luces que fundamentan la visión optimista del embajador Valdés son algunas de las que precisamente pueden hacer exitosa la participación de Chile en la misión.

De los aspectos positivos

Si algo se encuentra nítidamente presente, desde el primer anuncio de la participación de efectivos chilenos en la misión, es la coherencia de este hecho con los Objetivos Nacionales Permanentes y a su vez con los Objetivos de la Defensa Nacional, señalados en el Libro de la Defensa Nacional (LDN). Esta coherencia da cuenta de los nuevos roles que Chile asume en la política internacional del presente siglo. La concepción de Defensa y Seguridad como conceptos que van más allá de los efectivos militares, pero que no se realiza sin ellos; las Medidas de Confianza Mutua y la transparencia en la relación con vecinos que décadas pasadas formaban parte de un potencial escenario bélico; la importancia del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o del Derecho Internacional del Conflicto Armado (DICA); la Coordinación Civil-Militar, tan necesaria en los frentes internos como externos, para el enfrentamiento de las crisis humanitarias, climáticas y el rol de las ONG's, la importancia que ha asignado Chile a los foros políticos del mismo modo como lo ha hecho en los económicos. Todos estos antecedentes son muestras de dar cumplimiento a los lineamientos trazados y a los compromisos asumidos.

Por otra parte y en consecuencia con los escenarios propios de la globalización, Chile ha decidido participar no solo en los beneficios del libre comercio sino también de las responsabilidades que se tienen para con los demás países, en este aspecto Chile cumple un rol estratégico que lo proyecta políticamente con una influencia superior a la que representa como mercado.

La política de defensa centrada en la disuasión y en contextos colaborativos permiten que las fuerzas armadas y policiales aborden misiones como la MINUSTAH

³⁴ *Ibíd.*

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

sin mayores inconvenientes, permitiéndoles entrenamiento, interoperatividad con fuerzas de otros países, estandarización de procedimientos y lo que es más importante, voluntad de empleo.

En versiones de prensa como en conversaciones sostenidas por el autor con integrantes de las fuerzas de paz en Haití, constantemente aparece el legítimo orgullo de quien fue formado para la guerra, pero que está aportando a la paz. Las declaraciones y textos abstractos toman cuerpo en aportaciones concretas que ciertamente forjan al nuevo soldado o policía.

De los aspectos negativos

El primer aspecto negativo que se puede advertir es la posibilidad de una prolongación de la misión indefinidamente y el riesgo de sentir que no se avanza hacia el objetivo final. Este hecho es una amenaza que podría impedir que la comunidad internacional siga aportando recursos y también es una amenaza para la participación de Chile, toda vez que hasta este momento no se han producido enfrentamientos directos ni se han lamentado víctimas fatales, hechos ambos, que cambiarían radicalmente el tono de los análisis.

En el frente interno chileno, la oposición con representación parlamentaria y que representa a la derecha tradicional y centro derecha, han apoyado el despliegue de tropas a la vez de hacer saber ciertas aprehensiones en relación con esta participación; en un primer momento la Fundación Jaime Guzmán vinculada al partido de derecha Unión Demócrata Independiente, señalaba que el gobierno “decidió el envío de fuerzas cuando aún habían dudas de cuál era la situación real del Presidente Haitiano Aristide”³⁵ contradiciendo a su juicio, el principio de la no intervención, tradicional en la política exterior chilena. Incluso la participación de Chile en una misión de imposición, también ha sido motivo de crítica y análisis.

Por su parte, la oposición de izquierda extraparlamentaria y movimientos que no forman parte de la coalición de gobierno, critican la participación chilena y abiertamente hablan de una obsecuencia del Presidente Lagos al intervencionismo norteamericano en la región. En términos generales y con diferentes matices, la posición de estos sectores transita en este tipo de argumentos que refuerza su tradicional tesis del imperialismo norteamericano.

Otro aspecto negativo, señalado por el propio Representante del Secretario General, Embajador Valdés, es la dificultad de desarmar a los grupos civiles armados manifestada en los grupos insurgentes especialmente en Puerto Príncipe. Facciones financiadas por grupos de poder haitianos que aún permanecen latentes.

En cuanto a las dotaciones desplegadas, aparece más necesaria la participación de mayor número de policías que de militares, quienes a pesar de su formación como cascos azules son militares y no están preparados para funciones exclusivamente policiales.

La presencia de amenazas asimétricas como terrorismo, narcotráfico, migraciones en la misión, y los potenciales riesgos que ello involucra son un aspecto que aún no ha aflorado en toda su magnitud, pero que no tardará en aparecer bajo la figura de ciertos sectores y/o grupos, cuando el país se acostumbre a la presencia de

³⁵ Fundación Jaime Guzmán. “Chile en Haití”, marzo 2004
http://www.fguzman.cl/interiores/noticias/tema_se/2004/marzo/Chile_en_Haiti.pdf.

Misión de Paz en Haití (MINUSTAH)

las fuerzas extranjeras y sobre todo cuando se encamine al país hacia el normal desenvolvimiento de sus instituciones.

Finalmente, una misión de las características de MINUSTAH, sumada a la participación de quienes no han participado antes en misiones bajo Capítulo VII, siempre generan controversias propias de los riesgos presentes, como se ha señalado, ello ya ha sido expresado por diversos sectores políticos chilenos, discusión que adquiere protagonismo cada vez que se debe discutir el envío de tropas o que aparecen escenarios de potenciales conflictos o enfrentamientos armados en la misión.

BIBLIOGRAFÍA

Libro de la Defensa Nacional de Chile – 2002

Ministerio de Defensa Nacional

Santiago de Chile. Año 2003

Memorial del Ejército de Chile N° 465/2000.

Santiago de Chile. Año 2000

Sitios consultados

Ministerio de Relaciones Exteriores / www.minrel.cl

Ministerio de Defensa Nacional / www.defensa.cl

Estado Mayor de la Defensa Nacional / www.emdn.cl

Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile / www.cecopac.cl

Centro de Estudios e Investigaciones Militares./ www.cesim.cl

Naciones Unidas / www.un.org

Organización de Estados Americanos / www.oas.org

Biblioteca del Congreso Nacional / www.bcn.cl

Universidad Tecnológica Metropolitana / www.utem.cl

Diario El Mercurio / www.emol.com

Diario la Nación / www.lanacion.cl

Revista Que Pasa / www.quepasa.cl

Revista Punto Final / www.puntofinal.cl