

Ministerio de Defensa
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Universidad de la Defensa Nacional
Unidad Académica de Formación Militar Conjunta
Unidad Académica: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas
Armadas



Maestría en Estrategia Militar

Proyecto de Intervención

Tema

Diseño de Fuerzas en el ámbito combinado

Título

**Conformación de una Fuerza Combinada de Operaciones Especiales
a emplear en el combate contra el terrorismo transnacional en la zona
fronteriza Argentino - Brasileña**

Autor: Coronel Oscar Santiago Zarich

Director: General de Brigada Carlos Alberto Nogueira

Año 2019

Dedicatoria

A la memoria de mi padre, quien siempre me alentó a abrazar esta vocación y a la de mi gran amigo, con quien compartí intensos momentos profesionales durante el Curso de Comandos.

Mi agradecimiento especial a mi familia por su comprensión, a mis amigos por sus consejos, al Director del proyecto por su predisposición y al cuerpo de profesores por su apoyo.

Resumen

En un mundo hipervinculado merced a la tecnología, no solo el alcance al conocimiento se acelera, sino que también aparecen en escena diferentes tipos de riesgos que sinérgicamente se potencian atentando contra los intereses fundamentales de los Estados. Dentro de este marco de escenarios ambiguos y posibles, particularmente en la zona de la Triple Frontera, área compartida entre Argentina, Brasil y Paraguay, podrían surgir actores no estatales vinculados con el terrorismo; el tráfico de armas, sean de destrucción masiva o livianas; el narcotráfico y el lavado de activos.

Desde un punto de vista regional, Brasil ya ha dado un importante paso empleando sus Fuerzas Armadas para intentar detener el narcotráfico en su propio territorio, siendo este ejemplo, un punto de partida significativo para pensar en la generación de una organización del instrumento militar de carácter combinado que permita responder ante la posible afectación de intereses comunes. Desde un punto de vista local, Argentina, a pesar de poseer medios para hacer frente a estas realidades, no ha sabido aprovechar aún bajo un concepto multidisciplinar, todas las Fuerzas a su disposición que le permita reducir el complejo marco de seguridad que enfrenta a futuro.

En correspondencia con ello, el objetivo general del trabajo de investigación será diseñar una Fuerza de Operaciones Especiales Combinada entre Argentina y Brasil para la ejecución de acciones directas e indirectas contra grupos o células terroristas instaladas en esa región fronteriza.

Palabra clave

Diseño de Fuerzas – Fuerza de Operaciones Especiales – Fuerzas Combinadas – Argentina–Brasil – Terrorismo transnacional – Triple Frontera

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: El terrorismo transnacional como escenario probable	9
Desafíos transnacionales, riesgo y amenaza	9
El terrorismo transnacional.....	14
El terrorismo transnacional entre el desafío, el riesgo y la amenaza	18
El multilateralismo como respuesta a los problemas transnacionales.....	24
CAPITULO II: El terrorismo transnacional en el áreafronteriza Argentino - Brasileña	32
Caracterización geográfica, social, y económica de la Triple Frontera	34
Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos en Puerto Iguazú.....	36
Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos Ciudad del Este.....	37
Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos en Foz de Iguazú.....	38
El terrorismo islámico y su presencia en la Triple Frontera.....	40
Contexto histórico e inmigración árabe	41
Difusión, propaganda y reclutamiento del Hezbollah	44
Hezbollah se financia desde la Triple Frontera	48
CAPITULO III: El marco jurídico de Defensa y Seguridadde la Argentina y Brasil.....	54
La agenda de la seguridad internacional.....	54
Análisis del marco legal vigente en Argentina sobre el empleo de las Fuerzas Armadas	55
Ley 23.554 (Defensa Nacional)	56
Limitaciones que imponen la Ley 25.520 (Inteligencia Nacional) y la Ley 24.059 (Seguridad Interior) en relación al empleo de las FFAA	59
Decreto 1273/1992 (Reglamentación de la Ley 24.059).....	62
Ley 24.948 (Reestructuración de las Fuerzas Armadas).....	63
Decreto 683/2018 (Modificación del Decreto 727/2006).....	64

Decreto 703/2018 (Directiva de Política de Defensa Nacional)	66
Análisis del marco legal vigente en Brasil sobre el empleo de las FFAA	69
CAPÍTULO IV: Fuerzas de Operaciones Especiales, una respuesta al combate contra el terrorismo transnacional.....	78
Hacia una organización militar posible	81
Desarrollo actual de las Fuerzas de Operaciones Especiales	85
Las Fuerzas de Operaciones Especiales Argentinas	88
Las Fuerzas de Operaciones Especiales Brasileñas	93
Organización del Comando de Operaciones Especiales del Ejército de Brasil	94
Empleo del Comando de Operaciones Especiales del Ejército de Brasil	99
Conformación del Comando de Operaciones Especiales Combinado Argentino - Brasileño (COPEC)	99
La interoperabilidad en las Fuerzas Combinadas.....	100
Concepto de empleo del Comando de Operaciones Especiales Combinado Argentino - Brasileño	103
Organización del Comando de Operaciones Especiales Combinada.....	106
CONCLUSIONES.....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	i

Introducción

Producto de la una visión militarista en respuesta a la tensión geopolítica de los años ´70, el incremento de las relaciones comerciales a partir de la puesta en vigencia del Mercosur o el interés común sobre la hidrovía del río Paraná, la frontera entre Brasil y Argentina siempre ha merecido la atención de los gobiernos de ambos países. Con una extensión de 1.132 km, la línea fronteriza recorre casi la totalidad **delmargen** Este de la provincia de Corrientes y el límite Este y Norte de la provincia de Misiones, finalizando en la zona denominada Triple Frontera, en adelante TF.

No resulta extraño entonces que existan políticas gubernamentales comunes en pos de un entendimiento en las relaciones de ambos países. De allí la creación del Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por resolución del Consejo del Mercado Común N° 05/02 con el objetivo de dar “fluidez y armonía al relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del **Mercosuren** sus más variadas dimensiones”(José Luis Rhi Sausi & Nahuel Oddone, 2013).

Por el lado argentino, el Decreto 68/2017 de **fecha25** de enero del mismo año, creaba la Comisión Nacional de Fronteras bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. De igual modo, pero dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, se encuentra la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos de Fronteras, la cual entre otras misiones, coordina las acciones que desarrollan los organismos nacionales en los centros de fronteras.

Al respecto, cabe destacar que Argentina mantiene tres centros de frontera con la hermana República Federativa de Brasil; dos en Corrientes (Paso de los Libres – Uruguayana y Santo Tomé – Sao Borja) y uno en Misiones (Iguazú – Foz do Iguazú). Asimismo, mantiene cinco áreas de control integrado, siendo ellas Paso de los Libres – Uruguayana, Santo Tomé – Sao Borja, Bernardo de Irigoyen – Dionisio Cerqueira, Andresito – Capanema e Iguazú – Foz do Iguazú.

Paralelamente, en agosto del año 2018, se puso en marcha el Operativo Integración Norte, permitiendo combinar el esfuerzo interagencial de las Fuerzas Armadas (FFAA) con las Fuerzas de Seguridad (FFSS) a lo largo de

los 3.000 km de frontera que las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones mantienen con los países vecinos.

Por el lado brasileño, éste país cuenta con una Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras, consistente en mejorar la seguridad pública garantizando la presencia de instituciones policiales y la fiscalización del tránsito en la frontera, optimizando la prevención y la represión de los crímenes transfronterizos por medio de acciones integradas de órganos federales, estatales y municipales. En ella se ven integrados, el Programa de Protección Integrado de Fronteras (PPIF) vigente a partir del Decreto N° 8903 del 16 de noviembre de 2016. En líneas generales, el PPIF puede resumirse en la ejecución de las operaciones Sentinela¹ y Aghata², la primera de ellas coordinada por el Ministerio de Justicia y la segunda por el Ministerio de Defensa.

Por su parte, el Sistema Integrado de Monitorización de Fronteras Terrestres (SISFROM) está dirigido para lograr el fortalecimiento de la presencia estatal en la región fronteriza y la actuación integrada de los órganos de seguridad pública y de las FFAA, así como de otras agencias gubernamentales, siendo parte de uno de los siete proyectos estratégicos que el Ejército brasileño lleva adelante.

En simultaneidad con lo anterior, dentro de este espacio geográfico, existe un área que conlleva la atención no solo de los gobiernos de Brasil y Argentina, sino también de otros países y organismos internacionales, como bien lo representa la TF, cuyo espacio geográfico conforma un área que se ha tornado compleja y de difícil control debido al elevado intercambio comercial, el flujo constante de personas, los tipos de asentamientos urbanos, su diseño urbanístico y las características del propio terreno circundante, potenciado ello por la presumible presencia de organizaciones o células terroristas del Hezbollah en vinculación con el crimen organizado. Resultará meritorio

¹Involucra las acciones de investigación e inteligencia llevadas a cabo por las Fuerzas Federales de Seguridad (Policía Federal, Policía de Tráfico Federal y Fuerza Nacional de Seguridad) bajo la coordinación del Ministerio de Justicia de la República Federativa de Brasil.

² El Ministerio de Defensa, por intermedio del Estado Mayor Conjunto de las FFAA de la República Federativa de Brasil moviliza a los efectivos de las distintas Fuerzas para actuar de forma episódica sobre puntos estratégicos de la frontera. Dichas tareas incluyen misiones tácticas destinadas a cohibir el delito de narcotráfico, tráfico de armas, contrabando y otros delitos.

entonces analizar dicha área a lo largo del presente trabajo de investigación, tomándola como caso testigo.

Resultadode su condición **tripartita,existen** pasos fronterizos formales como los puentes de la Amistad que une la ciudad brasileña y paraguaya y el Tancredo Neves entre Brasil y Argentina; aunque también existen otros informales que favorecen las actividades ilícitas. Por esa razón, podemos presumir que la TF se presenta como un área vulnerable, con características particulares que propician el desarrollo de múltiples delitos en razón de la ineficacia del control aduanero y de las otras agencias estatales responsables de promover y preservar la seguridad y el orden. Es en este medio donde se “conjugan actividades legales e ilegales, en un marco de instituciones débiles y corrupción, facilitada por las ventajas que brinda su infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y bancaria, permitiendo sostener un flujo económico comparable al de Hong Kong o Miami” (Dreyfus, 2005). Asimismo, “su flujo comercial conlleva a un escenario de ilegalidad, **dondela** incapacidad **parael** control y la falta de voluntad, se entremezclan a la asociación ilícita con miembros de grupos criminales” (Barvinsk, 2014).

Por lo tanto, a las vulnerabilidades propias que surgen de los escasos controles gubernamentales, se suma la presencia de una relevante comunidad chiita sirio libanesa instalada, surgiendo en consecuencia la apreciación que la **regiónsería** un posible refugio para terroristas pertenecientes al Hezbollah.

La presencia de estos grupos se vio fortalecida por la “corrupción, la debilidad gubernamental y **lapermeabilidad** de sus fronteras. Según la Policía Federal Argentina, al año 2013 se estimaba que células de Hezbollah, Hamas, **JihadIslámica** y Al-Gama’á Al-Islamiyya, desarrollaban **actividadesen** Brasil y en la TF”(Dumitrascu, 2016).

En otro orden de cosas, resulta dificultoso estimar el número exacto de musulmanes que reside en los países que conforman la TF, debido a que los censos no proveen datos acerca de la afiliación religiosa de su población, donde incluso las cifras proporcionadas por las instituciones islámicas resultan, en ocasiones contradictorias. Sin embargo, diferentes autores como “Fogel, Bartolomé, Llenderozas, Páez y Arellano estimaron que en los años 2001, 2002, 2012 y **2013la** cantidad de musulmanes instalados en la zona eran de 700.000, 503.447 y 600.000 respectivamente”(Dumitrascu, 2016).

La elevada presencia de musulmanes en la TF siempre generó **susplicacia,tanto** en los gobiernos involucrados **directamentecomo** en el de EEUU, en relación con la posible conexión entre seguidores del Islam y el grupo Hezbollah. En razón de ello, se estima que existen ciertos grupos que “utilizan negocios legales como pantalla, para luego vincularse con el tráfico de drogas y las redes de contrabando a fin de recaudar fondos para operaciones terroristas en todo el mundo” (Pinedo, 2015).

Según fuentes de autoridades brasileras, la mayoría de los “musulmanes suníes moderados afirmaba que inmigrantes chiíes viajaban a Brasil con el apoyo de Hezbollah, apoyados con la cifra de u\$s 50.000, para crear negocios que ayudasen a dicho movimiento en el Líbano” (Díaz, 2010). Paralelamente, “parte de la población sirio libanesa habitante en la zona, como otra local, se encargaron de realizar actividades criminales transnacionales para **financiarlas** acciones terroristas de Hezbollah” (Ortega Avellaneda, D. & Devia Garzón, C., 2017).

Confirmando lo anterior, el *Informe sobre Terrorismo 2015* del Departamento de EEUU, mantenía preocupación sobre la presencia del Hezbollah en Suramérica, **donde;“facilitadores** y simpatizantes continuaban llevando a cabo actividades creando una infraestructura estable y recaudando fondos para el grupo a través de medios ilegales como legales” (Dumitrascu, 2016).

Por otra parte, “en la TF pueden rastrearse organizaciones criminales de la mafia china, rusa y de otros grupos de narcotraficantes colombianos integradas por individuos locales y no locales ligados al terrorismo a través de sus actividades ilícitas”(Ortega Avellaneda, D. & Devia Garzón, C., 2017).**Asimismo**, “convergen otras estructuras delictivas como la Yakuza japonesa, carteles mexicanos y mafias nigerianas”(Bartolomé M. , 2002).

En tal sentido, no resulta extraño que organismos internacionales instalen en su **agendalas** implicancias que proyecta el terrorismo transnacional sobre la seguridad global. Prueba de ello, la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), es un ejemplo del interés de la comunidad internacional.

Se suma a ello, la declaración de Bridgetown de junio de 2002 habiendo tratado el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica o como la declaración de Seguridad en las Américas realizada en México en octubre de 2003, expresando que los acuerdos y mecanismos de cooperación bilateral y subregional eran esenciales para fortalecer la seguridad en el hemisferio.

Más recientemente, la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 emitida bajo el Decreto 703/2018, deja entrever que el aumento de problemáticas de seguridad transnacional exige una mayor cooperación internacional ante la exigencia de los fenómenos transfronterizos, ratificando luego que “las tendencias identificadas en los escenarios global y regional exhiben que la seguridad de los Estados de América del Sur estará crecientemente asociada a la atención de fenómenos de carácter transnacional, adoptándose medidas tendientes a prevenir la expansión del terrorismo transnacional” (pág. 19). Consecuentemente, esto se revelaría como un instrumento para dejar abierta la posibilidad de la conformación de una Fuerza de carácter combinada.

En cuanto a la subregión conformada por Argentina y Brasil, las FFAA de éste último país se encontrarían preparadas para el combate contra el terrorismo. “Partiendo de las vulnerabilidades y de las amenazas que afligen al Estado brasileño, el papel del Ejército en las actividades de prevención y lucha contra el terrorismo se basan en capacidades de una estructura multidisciplinar interagencial” (Gonçaves Cruz Landim, 2015).

Del lado Argentino, el Decreto 683 del 23 de julio del presente año, el cual modifica el Decreto 727/2006 en algunos de sus artículos, traería consigo la posibilidad de emplear el instrumento militar “en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo” (República Argentina. Decreto Nro 683, 2018).

En relación al instrumento militar nacional, el Ejército Argentino cuenta con Tropas de Operaciones Especiales (TTOOEE) con aptitud para realizar operaciones abiertas o encubiertas, combinadas con medios indirectos y/o directos, violentos y no violentos sobre objetivos militares, en áreas de conflicto de variada intensidad, dentro de un ambiente operacional caracterizado por su alta incertidumbre y hostilidad.

Por ello cabe preguntarnos, ¿Cuál debería ser el diseño del Elemento Combinado, a conformar por las FFAA de Argentina y Brasil, para ejecutar eventuales operaciones de combate contra el terrorismo transnacional en un área de frontera?

Es así que arribamos entonces, a una situación donde resulta válido mencionar que el mundo actual muestra una creciente tendencia a convertirse en un lugar cada vez más inseguro para los Estados, **como consecuencia** de la globalización general en todos los dominios, potenciada por los medios de transporte y las nuevas formas de comunicación. Ello ocasionó que el tránsito de personas se incrementara, convirtiendo a las fronteras en **barreras permeables**, donde “la corrupción y la porosidad fronteriza facilitan la acción de narcotraficantes, traficantes y blanqueadores de dinero, así **como la** rentabilidad de los **negocios** y la permisividad institucional”(Ortega Avellaneda, D. & Devia Garzón, C., 2017).

Valiéndose de novedosos conceptos de empleo y medios para alcanzar sus objetivos, el crimen organizado y el terrorismo **transnacional** **dieron** muestra de su capacidad de penetración en los Estados afectando sus intereses fundamentales. Es así que podría afirmarse que “las modernas herramientas utilizadas por los terroristas, crímenes no tradicionales y las amenazas cibernéticas, han dado surgimiento al término nuevas amenazas” (Henao, 2016).

Como ejemplo de lo **señalado**, “la organización terrorista islámica con mayor implantación en Latinoamérica”, (Henao, 2016, pág. 21), ha sido vinculada con el planeamiento y la ejecución de los atentados terroristas ejecutados sobre Buenos Aires en 1992 y 1994, poniendo en duda la efectividad de la seguridad local.

En este orden de cosas, la adaptación de los Estados y sus FFAA a los desafíos que impondrá la agenda de seguridad internacional debería pasar de una acción deseable a otra posible, ya que si bien las facciones terroristas empleando métodos inéditos no podrán ser derrotadas en una guerra convencional, tampoco lo serán mientras sean consideradas como parte de la delincuencia común.

Como resultado del análisis de la situación subregional, sería **conveniente conformar** una Fuerza de Operaciones Especiales Combinada

entre las FFAA de Brasil y Argentina para **enfrentarla** amenaza terrorista transnacional, **proponiéndose** la generación de una organización de nivel Gran Unidad de Combate, con la Aptitud de TTOOEE, habiendo sido éste el objetivo general que **guió** el presente trabajo.

En cuanto a los objetivos específicos, estos se focalizaron **en definir** al terrorismo y su inclusión como amenaza ante el Estado Nacional; caracterizar su presencia en la subregión, en particular en la zona fronteriza con Brasil, tomando como caso testigo al área de la TF; analizar las doctrinas vigentes en ambos países; establecer el tipo de organización y concepto de empleo, especificando en general las actividades y tareas de las distintas fracciones y su Estado Mayor.

Luego, y en concordancia con la posibilidad de conformar **una Fuerza Combinada** con las FFAA de Brasil, **surgen factores** en común como las Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad (MFCS), la experiencia adquirida a partir de los intercambios militares, las ejercitaciones combinadas y el despliegue de tropas de Naciones Unidas durante la misión MINUSTAH.

Para el presente trabajo se empleó el análisis bibliográfico, recurriendo a libros, manuales y reglamentos vigentes en las FFAA, trabajos de investigación, revistas y artículos especializados, como así **también fueron** de consulta algunas fuentes digitales publicadas por centros de estudios estratégicos y otros institutos especializados en seguridad internacional.

La investigación constó de tres fases; una exploratoria donde se **indagó** la incumbencia de la Seguridad Internacional y la Defensa Nacional, habiendo analizado conceptos **como; riesgo,** amenaza y el terrorismo transnacional. Asimismo, se analizó la TF como caso testigo acerca de la presencia de células o grupos terroristas pertenecientes a Hezbollah en la frontera argentino brasileña. La **segunda, fue** del tipo analítico descriptiva, buscando sistematizar y evaluar las posibles derivaciones **de los** conceptos antes **expresados, vinculándolos** con la Ley de Defensa Nacional y su decreto **reglamentario.** Por último, y en una tercera fase propositiva, se **expuso** una posible solución al problema presentado, entregando una propuesta de conformación de **una Fuerza** de Operaciones Especiales Combinada entre las FFAA de Argentina y Brasil.

En virtud de lo expresado, el trabajo se estructuró **siguiendo una** línea analítica secuencial a través de cuatro capítulos. En el primero de ellos, se analizó al terrorismo formando parte de los desafíos, los riesgos o las amenazas, así como su inclusión dentro de los posibles nuevos escenarios y la forma de enfrentarlo mediante una agenda de seguridad multidimensional.

En el segundo capítulo, se describieron las características distintivas de la zona fronteriza, tomando como caso testigo la TF, a fin de dar cuenta del ambiente operacional donde deberían **desarrollarse las** acciones del instrumento militar.

En el tercer capítulo, los temas analizados se vincularon **con la** agenda de seguridad internacional, el marco legal vigente en Argentina sobre el empleo de las FFAA, incluyendo la Ley 23.554, el Decreto 727/2006, el Decreto 703/2018, el Decreto 683/2018, la Ley 24.948, el Decreto 2645/2014 y las limitaciones que impone la Ley de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional en relación al empleo de las FFAA. Asimismo, se analizó el marco legal vigente en Brasil sobre el empleo de **su instrumento militar en** la lucha contra el terrorismo.

En el último capítulo, y a fin de dar sustento a la propuesta del proyecto de intervención, se expusieron las generalidades acerca de las TTOOEE y las particularidades que presentan tanto para las FFAA de Argentina como en **Brasil, definiéndose la** conformación **de la** Fuerza a organizar, la estructura posible **ysu** concepto de empleo, sumado a las actividades y tareas generales de las distintas fracciones y de su Estado Mayor.

CAPÍTULO I

El terrorismo transnacional como escenario probable

Desafíos transnacionales, riesgo y amenaza

Los problemas de seguridad en los Estados impactan de una forma distinta en comparación a como lo hacían otrora en el siglo pasado. En gran parte se debe al desarrollo tecnológico y a la globalización, aspectos que han potenciado los riesgos y las amenazas ya conocidas, de las cuales el mundo académico postmoderno se ha esforzado en bautizar como *nuevas amenazas*.

En el presente siglo, la seguridad mundial se enfrenta a complejos escenarios con amenazas provenientes tanto de actores estatales como no estatales, sin existir Estados que puedan escapar a esta realidad. Dichos escenarios, valorados en términos de desafíos transnacionales, riesgos y amenazas, frecuentemente no sólo atentan contra la supervivencia del propio Estado – Nación, sino que también lo hacen contra la sociedad en su conjunto al verse involucrado el bienestar de la población y la soberanía del país.

Así, la aceleración del cambio que la actualidad promueve, son aprovechadas no solo por otros Estados, que de manera directa o indirecta intentan influir sobre el control de los espacios, en especial el cibernético, sino que también lo hacen otros actores como el crimen organizado, que integrando redes transnacionales y reconociéndose impunes ante la acción del Estado, con organizaciones y estructuras jerárquicas rígidas, intentan expandir sus actividades criminales.

En este sentido y vinculado con lo anterior, la DPDN³, estableció que “el análisis de las tendencias del escenario mundial y regional, como la evaluación del impacto de estas dinámicas en la promoción de los intereses nacionales, constituyen las bases para identificar los desafíos, oportunidades, amenazas y riesgos a la Defensa Nacional” (págs. 1 - 2).

Hasta aquí lo expuesto, resulta oportuno definir los términos desafíos transnacionales, riesgo y amenaza, valiéndonos para ello de la doctrina contenida en el Glosario de términos de empleo para la Acción Militar Conjunta de las FFAA de Argentina. En relación a los desafíos transnacionales, entiende que;

³Directiva de Política de Defensa Nacional. Decreto PEN 703/2018 de fecha 30 de julio de 2018.

aquellos que no se ajustan a los patrones tradicionales de abordaje, resolución y tratamiento en materia de seguridad internacional y defensa, a saber aquellas situaciones de conflicto y/o enfrentamiento intermésticos⁴ derivados de (...) confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o de desarrollo transfronterizo de actividades criminales tales como el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva (República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA, 2015).

En cuanto al concepto interméstico, incluido en la definición anterior, nada mejor que lo dicho por Joseph S. Tulchin, Director del Programa Latinoamericano, quien en 2002 enfatizó previo a la apertura del seminario de *Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas*; que “cada vez es más difícil distinguir entre las amenazas externas e internas a la seguridad debido a lo cual la seguridad pública y la internacional se confunden y ello genera implicancias para las FFAA y la seguridad hemisférica” (Taraciuk, 2002).

De allí que, según lo planteado, podría tomarse como ejemplo de esta situación los argumentos esgrimidos en la definición de la propia doctrina, entendiendo por ella al conflicto entre partes derivado de la confrontación entre actores, provenientes de grupos étnicos, religiosos y/o raciales, o de actividades criminales de desarrollo transfronterizo; tales como el terrorismo y el crimen organizado.

También, y en relación al concepto desafíos, la DPDN expresa que estos configuran fenómenos que, “sin apreciarse como problemas específicamente militares, podrían suscitar la emergencia de conflictos interestatales, provocar situaciones de inestabilidad o la aparición de nuevos riesgos” (pág. 16).

Sobre las actividades criminales como el terrorismo, la DPDN menciona que “a pesar de la cooperación en beneficio de los Estados, el sistema enfrenta desafíos asociados a la creciente autonomía de actores estatales y no estatales de diverso peso relativo y atributos de poder” (pág. 5). La misma Directiva continúa mencionando en párrafos subsiguientes que,

⁴ El término acuñado por [BaylessManningen](#) 1977, refiere a una palabra compuesta que describe aquellos asuntos que son, profunda e inseparablemente, tanto internacionales como domésticos. El Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta (PC 00-02), entiende por tal concepto a un problema externo o una decisión en [política exterior](#) que tiene el potencial de alterar el equilibrio político o económico interno y [deafectar](#) intereses particulares al interior de la sociedad en cierto país.

este fenómeno adquiere mayor complejidad al confluir con otros delitos, como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos con asistencia de las nuevas tecnologías de la información. (...) la adopción de medidas tendientes a prevenir la expansión del terrorismo transnacional también tendrá un peso significativo en las agendas de seguridad de las naciones de la región (DPDN, 2018).

En cuanto al riesgo, la definición del glosario entiende por tal a la;

percepción de que un eventual oponente dispone de una capacidad y de que existen antecedentes como para que lleve a cabo una acción en contra de los propios intereses, sin que se evidencien señales manifiestas de ello, pudiendo subsistir aun cuando exista un proceso de cooperación entre ambos. Estos eventos, de materializarse, pueden condicionar metas, objetivos y/o previsiones (República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA, 2015).

Como puede verse, si bien existen definiciones claras para cada término, aun así podría generarse cierta confusión entre el significado de desafío transnacional y la amenaza, ya que estos resultan polisémicos⁵.

Al respecto, Héctor Saint Pierre expresa que el riesgo “indica la probabilidad estadística de que algo indeseado acontezca o que no se realice según lo deseado o planificado” (págs. 9 - 30).

El riesgo podría caracterizarse también como la probabilidad y la gravedad ante una potencial pérdida, producto de ciertos peligros en función de la presencia de un enemigo, adversario o alguna situación particular. Luego, la construcción del riesgo variará en función de; a) las experiencias previas en relación a hechos de similares características, b) del margen de vulnerabilidad dado entre la relación de la debilidad propia con la capacidad del agresor, y c) de la percepción que el decisor idealice sobre el escenario futuro. Por otra parte, deberá tenerse en cuenta que el fracaso o error en la determinación del riesgo podría resultar en un inapropiado desarrollo del instrumento militar.

La DPDN también refiere que, “existe riesgo en una mayor predisposición a apelar a la resolución de conflictos mediante el uso de la Fuerza, expresándose la tendencia no solo en actores estatales, sino también en otros de naturaleza no estatal” (pág. 6).

⁵Adjetivo empleado en el ámbito de la lingüística que refiere a la condición de una palabra o de un discurso que tiene varios significados.

Asimismo, entiende como riesgo a situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses fundamentales. En tal sentido, la DPDN vigente establece como riesgo a las siguientes situaciones; “1) competencia por recursos estratégicos; 2) ataques externos a objetivos estratégicos; 3) utilización del ciberespacio con fines militares; e 4) impacto de la criminalidad transnacional” (págs. 16 – 19).

Haciendo un análisis de las definiciones aportadas, resaltamos que el concepto riesgo no rescata a un segundo actor o sistema que pudiera generar una acción peligrosa, aunque si toma en cuenta la posición que pudiese adoptar éste, identificando dos variables que inciden en su aumento o disminución, siendo ellas la vulnerabilidad y la probabilidad de ocurrencia.

En relación al término amenaza, la doctrina propia la define como; “acción consciente y deliberada de un actor que, teniendo capacidad, muestra la intención o da indicio de probable concreción de un perjuicio en contra de los propios intereses” (República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA, 2015).

El término amenaza se refiere a un peligro latente o a un factor de riesgo externo de un sistema o de un sujeto expuesto, que se puede expresar en forma matemática como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un suceso con una cierta intensidad, en un sitio específico y durante un tiempo de exposición determinado (Cardona Arboleda, 2001).

La DPDN entiende por tal a, “aquellas que se aprecian como indicios de la manifestación de una voluntad de daño” (pág. 16). De tal manera, podríamos asegurar de nuestra parte que para que haya voluntad de daño, ésta debería provenir de un actor estatal o no estatal.

Una consideración especial merece el siguiente párrafo; “la falta de identificación de amenazas convencionales directas no implica que la República Argentina carezca de riesgos y desafíos para la Defensa Nacional” (DPDN, 2018). Esta teoría se refuerza, cuando en la misma Directiva encontramos que, “aunque la República Argentina no perciba amenazas con relación a sus países vecinos, reconoce la incertidumbre del contexto global y la existencia de riesgos” (pág. 3).

Como resultado, la verdadera amenaza no provendrá desde un país vecino tomado éste como actor estatal, sino que será a través de un actor no

estatal, que albergado al interior de una Nación lindante, se encontraría en aptitud para proyectar su capacidad de daño hacia Argentina, pudiendo “suscitar la emergencia de conflictos interestatales provocando situaciones de inestabilidad” (pág. 10) en un área determinada, tal cual fuera expresado en la DPDN 2018.

Consecuentemente, resulta obvio razonar que al no existir la identificación de amenazas directas, la Argentina niega la presencia y la posibilidad que otros actores puedan afectar nuestros intereses, habida cuenta de la característica primordial que reviste el concepto amenaza, siendo ella la presencia de un actor con voluntad para causar un perjuicio.

Habiendo abordado conceptualmente el término desafíos transnacionales, riesgo y amenaza, y a la luz de la interpretación que se realiza a través de la DPDN, debemos poner énfasis sobre la ambigüedad que se percibe entre las definiciones esgrimidas y las apreciaciones elaboradas en el documento del Decreto. Este pensamiento se va consolidando a lo largo de la lectura del mismo, donde puede verificarse el empleo del concepto desafíos y riesgos casi como sinónimos al momento de analizar la posibilidad de la presencia de un actor y de la acción que éste pueda desarrollar. Además, el documento tiende a soslayar la amenaza como opción, a pesar de haber identificado a un actor potencial como el terrorismo durante el análisis. El párrafo siguiente confirma lo anterior, donde “los Estados como los actores no estatales están desarrollando medios cibernéticos para explotar las vulnerabilidades inherentes a los sistemas de comando, control, comunicaciones, inteligencia, vigilancia y reconocimiento”(DPDN, 2018).

De acuerdo a nuestro criterio y basándonos en los análisis de las definiciones presentadas, definiremos a la amenaza como *aquella que proviene de uno o distintos actores con capacidad e intención de provocar un perjuicio, dirigida contra un individuo, grupo de personas, infraestructura o espacio físico determinado dentro de un lapso establecido, pudiéndose manifestar o no con anterioridad a la acción que materializa el perjuicio como una acumulación de factores proyectados de riesgo.*

Más allá del alcance o el significado que pueda dársele a la definición, es importante acordar que ante la identificación de algún actor con capacidad para proyectar un determinado nivel de daño a los intereses fundamentales de

la Nación, el mismo deberá ser tenido en cuenta para desarrollar un instrumento militar acorde para enfrentarlo.

La reflexión sobre la teoría de las amenazas, lejos de ser ociosa, es primordial, tanto en el cálculo y la deliberación sobre las capacidades y concepciones estratégicas nacionales, como para orientar las decisiones relativas a los sistemas de defensa, sean ellos nacionales o regionales (Saint Pierre, 2017).

A diferencia del riesgo, que desde nuestro punto de vista está fundado sobre el reconocimiento de las propias vulnerabilidades, la amenaza siempre está identificada mediante el reconocimiento de un actor ajeno a la propia voluntad, con lo cual podríamos concluir que los factores de riesgo obedecen a causas endógenas, mientras que las amenazas, a circunstancias exógenas.

El terrorismo transnacional

Ningún ciudadano escapa a la idea y a la sensación de inseguridad e impotencia que genera el accionar terrorista de alcance global, irrumpiendo como nuevo agente de conflicto conforme a su reconocimiento de actor transnacional por toda la comunidad internacional. Sus métodos violentos dirigidos contra la población, producen un efecto paralizante en la sociedad y de posible perturbación en la gestión de un gobierno, afectando por ende a la seguridad pública y a la defensa de una Nación. “Este efecto desestabilizador es la marca del terrorismo y excede por lejos el daño real que puede provocar” (Stepanova, 2009).

“Thomas Hobbes, en medio de los horrores de la guerra de los Treinta Años, anticipó la noción de inseguridad generalizada, tema que recobra vigencia de pronto en el mundo contemporáneo” (FAPEDEC, 2004). Consecuentemente, a este párrafo podríamos agregarle una frase atribuida a Eurípides⁶, quien dijo que *lo esperado no sucede, es lo inesperado lo que acontece*.

De hecho, los últimos atentados han sido llevados a cabo por individuos aislados, que en forma solitaria emplearon cualquier medio para llevar el terror a la población, entendiendo al terrorismo por definición como, “el uso o

⁶ Nacido en Salamina entre los años 484 – 480 a.C. y fallecido en el 406 a.C., fue uno de los grandes poetas de la tragedia griega. Se cree que escribió 92 obras, conocidas por los títulos o por fragmentos, pero se conservan solo 19 de ellas, 18 tragedias y el drama satírico el ciclope.

amenaza de empleo de la violencia en forma intencional contra civiles no combatientes por parte de un actor no estatal en una confrontación asimétrica” (Spatenova, 2009).

En la misma situación de inseguridad que los ciudadanos, se encuentran los Estados, quienes denunciando los actos terroristas cometidos por algunos grupos no logran poner freno a su accionar.

(...) el terrorismo internacional desconoce la normativa básica del derecho internacional humanitario y dirige sus acciones fundamentalmente contra víctimas civiles (Andrés, Daniel Pavón Piscitello & gabriel Eugenio, 2007).

En el plano regional, mientras Latinoamérica se presenta bajo una aparente zona de paz, el accionar terrorista en esta región adquiere formas distintas a las que presenta en Medio Oriente o Europa. Al respecto, nada mejor que la frase atribuida a Mariano Moreno⁷ cuando decía que, *existen verdades tan evidentes que se injuria a la razón con pretender demostrarlas*. “La actual gravitación política, económica y cultural del terrorismo y de la criminalidad organizada en sus expresiones transnacionales impacta, tanto en el sistema de seguridad supranacional como sobre el ámbito de la seguridad de los Estados”(Sain, 2003).

Mientras tanto en Argentina, si bien se ha relativizado la posibilidad de ocurrencia de algún atentado, en contraposición con los hechos terroristas sufridos en la década de los '90, el actual gobierno ha comenzado a dar alguna señal acerca de la importancia que la temática requiere. Tal es así, que la administración central de EEUU se encuentra abocado a consolidar las relaciones con Argentina en materia de seguridad con la finalidad de monitorear de cerca la zona de la TF, donde a partir del atentado al [WorldTrade Center](#), se estimaba que en el área se encontrarían células activas del Hezbollah. “En términos de seguridad, la TF no implica un peligro de guerra inminente entre los Estados, (...) sin embargo si es una amenaza a la seguridad de carácter no tradicional” (Dreyfus P. G., 2005).

En tal sentido;

Trump avanza en su estrategia global contra Irán y pretende sumar a la Argentina como aliada regional. (...) Macri está preocupado por las acciones de Hezbollah en la TF. Ya sabe que

⁷ (1778 - 1811) Abogado, periodista y político. Fue uno de los principales exponentes de la Revolución de Mayo y uno de los secretarios de la Primera Junta de Gobierno de 1810.

el terrorismo se financia con el narcotráfico y que Argentina está en una batalla asimétrica con los carteles de la droga (Lejtman, 2018).

No ajenos a la posibilidad de una participación local por parte de individuos o células terroristas, la seguridad establecida durante la última reunión del G-20 en la ciudad de Buenos Aires dio un claro mensaje a la propia sociedad y a posibles agresores contra la integridad de la Nación. En tal sentido, la gestión de gobierno vigente se ha pronunciado sobre su postura institucional.

Argentina enfocó su estrategia antiterrorista en sus fronteras Norte y Noreste, incluyendo el área de la TF (...) Anunció un plan para reformar su marco legal contra el terrorismo. La legislación incluiría reformas al sistema penal, un nuevo enfoque para contrarrestar el financiamiento del terrorismo y una modernización de las capacidades de seguridad e inteligencia (Counterterrorism, 2017).

Como decía Edgar Morín⁸, *tal vez sea la hora de esperar lo imprevisto y de comprometerse con lo improbable*. En relación a ello, el terrorismo internacional difícilmente se presentará como un actor abierto, ya que colocándose en un plano de igualdad con las Fuerzas Federales cometería un grave error. De tal suerte que, su organización, los medios que empleará y las distintas formas en que se relacionará con otras actividades delictivas, hará dificultosa la identificación de sus integrantes, las células o grupos que lo integren.

La guerra asimétrica⁹ en su entendimiento más simple resulta una acción violenta de los que no tienen, dirigida contra los que tienen, donde los que no tienen, sean actores estatales o sub estatales, buscan generar efectos profundos en todos los niveles de la guerra, desde lo táctico a lo estratégico (DerGhougassian, 2009).

Hoy nos encontramos frente a una clase de terrorismo transnacional de tipo ideológico - religioso, donde su ambiente operacional son las urbes y su objetivo es la afectación del factor psicosocial de una determinada sociedad.

Con esto se produjo un giro radical a las prácticas terroristas y al concepto de guerra, en la medida que no intentan pactar sino imponer una victoria ideal o morir en la lucha. A la vez no

⁸ (8 de julio de 1921). Filósofo [ysociólogo](#) Francés. Desarrollador de [lateoría](#) del pensamiento complejo.

⁹ El concepto de guerra asimétrica apareció por primera vez en 1995 en el [JointWarfare of theArmed of theUnitedStates](#).

respetan a la población sino que la incluyen como objetivo (Mesa, 2003).

Al respecto, bien podría esgrimirse la siguiente definición acerca de este tipo de terrorismo, en donde “el fenómeno consiste en una violencia premeditada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos no estatales o por agentes estatales clandestinos” (FAPEDEC, 2004).

Con una visión personal, Omar Locatelli, Director del observatorio de conflictos bélicos actuales de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino y experto en geopolítica de Medio Oriente define a las guerras del siglo XXI,

como una mezcla asimétrica transnacional de globalización y tribalismo radicalizado, habilitada por las comunicaciones de alta velocidad y las armas modernas, y por el empleo de tácticas antiguas y bárbaras, sostenidas por la criminalidad y la ayuda extranjera, y ubicadas en áreas geográficas inestables (Infobae. Defensa y Seguridad, 2018).

Asimismo, y habiendo aprendido de sus propios errores, este tipo de terrorismo global ha variado en su estructura organizacional pasando del tipo jerárquico al de redes, caracterizándose por la autonomía e iniciativa que poseen sus miembros, donde difícilmente pueda identificarse la figura de un líder, y en la cual, la arquitectura de la organización adquiere una forma híbrida de múltiples jerarquías diseminadas en pequeños núcleos dispuestos en un sistema de red. “Los grupos y movimientos islámicos violentos, especialmente los activos a nivel transnacional, parecieran tener estructuras más flexibles fragmentadas, interconectadas, aunque increíblemente bien coordinadas” (Spatenova, 2009).

A su vez, estas singulares características se potencian por la velocidad en que fluye y se disemina la información empleando las ventajas que ofrece la tecnología. Gracias a ello, no solo pueden comunicarse entre individuos en forma segura o realizar transferencias de fondos de una organización a otra, sino que también están en capacidad de explotar el ciberespacio pudiendo atacar contra cualquier infraestructura crítica, poniendo en riesgo grandes áreas urbanas.

Consecuentemente, resultaría válida la opción de plantear la participación del terrorismo transnacional como un hecho bélico, ya que éste afectaría el poder del Estado actuando como un verdadero Ejército no

convencional. Subyace luego, la duda acerca si una organización que pueda causar daños severos en contra de la seguridad de un Estado, como poner en peligro a una parte de la sociedad, no deba ser contrarrestada con la acción del instrumento militar. En relación a ello, la violencia religiosa de la Yihad como lucha armada, debería ser considerada una amenaza teniendo en cuenta las premisas básicas que persigue, tales como; “perseguir objetivos ilimitados y universales, interpretar su estrategia activa y ofensiva, considerar su lucha como natural, de guerra perpetua y permanente, y de rechazo a cualquier posibilidad de cese al fuego” (Spatenova, 2009).

En tanto, existe una “dificultad en los países de América Latina a participar en la lucha contra el terrorismo declarada por los EEUU, porque no existe una definición ampliamente aceptada y compartida acerca de cuáles grupos y acciones son consideradas terroristas” (Mathias, S.;Ribeiro L. & Ferreira Galdino, C., 2015).

El terrorismo transnacional entre el desafío, el riesgo y la amenaza

La preocupación por el avance del terrorismo se ha instalado en la agenda mundial. Si bien existen ciertos Estados con mayor grado de vulnerabilidad respecto a su accionar, ningún país queda exento de sus efectos. Algunos actores supranacionales, como las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Foro Global Contra el Terrorismo (GCTF), y algunos Estados liderados por EEUU, han tomado medidas para contrarrestar este flagelo mediante la implementación de tareas concretas enmarcadas bajo un concepto multidisciplinar e interagencial.

Para el caso de la ONU, ésta aprobó la estrategia global contra el terrorismo el 8 de septiembre de 2006 basándose en cuatro pilares; a) hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; b) prevenirlo y combatirlo; c) desarrollar la capacidad de los Estados miembros para poder hacerlo y fortalecer el papel del sistema; y d) garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del estado de derecho.

La Resolución 2368, promulgada el 20 de julio de 2017 expresa en uno de sus párrafos que;

el terrorismo constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional y que para afrontar esta amenaza hacen falta esfuerzos colectivos a nivel nacional, regional e internacional sobre la base del respeto del derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas , 2017).

En cuanto a la OSCE, ésta contribuye integralmente con las iniciativas internacionales contra el terrorismo encabezado por la ONU, ocupándose de las manifestaciones del terrorismo, así como de los factores sociales, económicos, políticos y de otro tipo que puedan crear las condiciones para que dichas organizaciones recaben apoyo o recluten nuevos miembros.

En tanto el GCTF, “mantiene puntos de vista y posiciones comunes reflejadas en declaraciones y memorandos que incluyen prácticas para tratar distintos aspectos del terrorismo. Contrarrestar el extremismo violento, concentra actualmente la mayor atención del foro” (Morán, 2014). Si bien éste espacio cuenta como un ámbito de trabajo informal entre un grupo de Naciones, el mismo constituye una plataforma multilateral de análisis para el contraterrorismo, aportando experiencia y recursos para la cooperación mundial.

Por otra parte, la oficina de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento del Departamento de Estado de EEUU, difunde anualmente el *Country ReportsonTerrorism*, en el cual identifica a organizaciones terroristas que desarrollan actividades en distintas regiones del mundo. Paralelamente, la 13ª edición del *Global RiskReport*, ha elaborado un informe con los diez principales riesgos en términos de probabilidad, ubicando a los ataques terroristas en el octavo puesto, como así también puede apreciarse, dentro de una estimación elaborada sobre un panorama de riesgos a nivel mundial, que los ataques terroristas ocupan una posición media de ocurrencia entre el nivel del impacto y la probabilidad de concreción.

En cuanto a Argentina y Brasil, pueden rescatarse algunos párrafos del siguiente informe;

Argentina consolidó sus planes para redefinir su estrategia antiterrorista con un enfoque en sus fronteras del Norte y Noreste, que incluyen el área tripartita donde se unen Argentina, Brasil y Paraguay, y donde operan redes de financiamiento del terrorismo sospechosas. Brasil emitió dos reglamentos de implementación para las Leyes 13.170 y 13.260 para abordar su lucha contra el

régimen de financiamiento del terrorismo, permitiendo específicamente designaciones de terrorismo nacional y facilitando la cooperación internacional (Departamento de Estado de EEUU, 2018).

Al respecto, vale la pena resaltar la presencia en la provincia de Misiones del Embajador estadounidense Edward Prado, quien acompañado por el Vicegobernador Oscar Ahuad; el Ministro de Gobierno Provincial Marcelo Pérez y el Diputado Nacional Ricardo Wellbach, participaron de la apertura de un seminario sobre la seguridad en la TF, abordando temáticas como la “amenaza terrorista global y actividades terroristas y criminales en la TF” (Infobae, 2018).

Acerca de las percepciones académicas sobre las amenazas transnacionales, el Doctor Bartolomé, presentó los siguientes seis criterios.

Cuadro Nro 1: Conceptualización de amenazas transnacionales

Institute for International Affairs	Amenazas territoriales	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas económicas	Ciberterrorismo
	Amenazas políticas	Crimen organizado y Terrorismo
Virginia Gamba	Amenazas militares convencionales	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas con potencial de transformación CBI ¹⁰	Terrorismo, narcotráfico, crimen organizado
Global Policy Studies	Problemas transfronterizos	Terrorismo
Jorge Ferrer	Amenazas contra la paz	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas contra la legalidad	Terrorismo
Comisión sobre Inteligencia de los EEUU	Crimen global	Terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva
Pughwash Group	Amenazas militares clásicas	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Amenazas resultantes de la reducción de la capacidad funcional del Estado	Terrorismo, crimen organizado

Fuente: (Bartolomé, 2006).

Nótese en el cuadro precedente que, el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva son coincidentes con la apreciación de las diferentes fuentes vertidas, observándose que “este fenómeno podría definirse como una amenaza con potencial de transformación en un CBI, un problema transnacional, una amenaza contra la legalidad, el

¹⁰Conflicto de Baja Intensidad o [LowIntensityConflict](#) (LIC, según sus siglas en Inglés).

resultante de la reducción de la capacidad funcional del Estado, un crimen global o una amenaza política” (Bartolomé, 2006).

Los CBI poseen tres características que la definen: primero, tienden a desplegarse en las partes menos desarrolladas del mundo; (...) suelen ser conocidos bajo otros nombres, como terrorismo (...) en segundo lugar, muy rara vez envuelven ejércitos regulares de ambas partes, aunque a menudo es una cuestión de regulares por un lado luchando contra guerrillas, terroristas e incluso civiles. En tercer lugar, la mayoría de los CBI no dependen principalmente de las armas colectivas de alta tecnología (Maldonado, 2017).

Hasta aquí lo expuesto, y de acuerdo a la visión institucional que posee el actual gobierno en relación a este tipo de conflicto, junto a su apreciación sobre las organizaciones criminales, el terrorismo sería percibido como un riesgo, a pesar de la individualización como amenaza a nivel global luego del evento sobre el WorldTrade Center.

El terrorismo ha pasado a ser uno de los problemas más graves de nuestra época y ningún país está a salvo de su amenaza ni puede hacerle frente por sí solo. El carácter transfronterizo (...) que conllevan los actos terroristas es una característica común del fenómeno, por lo que se requiere una respuesta colectiva (Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución A/72/840, 2018).

A esto se suma el avance de la tecnología en las telecomunicaciones, que a bajo costo permite que el flujo de información recorra distancias de manera más veloz, alcanzando lugares cada vez más lejanos, habiéndose convertido en una herramienta versátil y eficaz, donde cualquier individuo puede conectarse a la internet con un equipo, influyendo de manera remota sobre las personas y las organizaciones.

Es probable que los terroristas mejoren su capacidad ofensiva para aprovechar la creciente interconexión de ciertos sectores, como la banca y las finanzas, las telecomunicaciones, los servicios de emergencia, el transporte aéreo, marítimo y ferroviario, y el suministro de energía y agua, a fin de llevar a cabo ciberataques contra esas infraestructuras vitales (Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución A/72/840, 2018).

La preocupación no termina allí, si tenemos en cuenta que ciertos grupos terroristas han comenzado a adquirir experiencia en el empleo de vehículos no tripulados, pudiendo causar el mismo o mayor perjuicio que antaño cuando lo hacían empleando otros vectores. En este marco, “el crimen organizado

adquiere una gran sofisticación accediendo al uso de tecnologías de punta y de comunicaciones más fácilmente que los Estados. (...) De hecho hoy constituyen una amenaza seria a las democracias en la región” (Aravena, 2014). “El patrocinio estatal de grupos terroristas también aumenta la probabilidad de ataques con drones. (...) Algunos grupos están dominando la tecnología de drones sin la ayuda de los patrocinadores estatales” (World Economic Forum, 2018).

Si bien se han incrementado los avances liderados por la ONU y las grandes potencias en denunciar al terrorismo, existen otras herramientas encaminadas en la misma dirección. Así, “las iniciativas del foro mundial de internet para contrarrestar el terrorismo son encomiables, siendo necesario forjar alianzas fomentando la cooperación internacional entre las organizaciones internacionales y regionales, el sector privado, los círculos académicos y otras instancias” (Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución A/72/840, 2018). “Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube crearon el Foro Mundial de Internet contra el Terrorismo, en un nuevo avance de estos gigantes de las redes sociales en el combate contra los contenidos yihadistas”(Infobae.com, 2017).

Cabe entonces diferenciar cuándo un hecho adquiere relevancia en el plano táctico o en el estratégico. Si tomamos el recurso táctico, nos encontraremos que la generación del terror se empleará como una herramienta dentro de una variedad de otras posibilidades como el narcotráfico o el financiamiento de otras organizaciones delictivas. Contrariamente, si el recurso del terror se emplea para atacar contra la población o poner en riesgo la estabilidad del Estado, su accionar adquirirá una dimensión estratégica, considerándolos como “actos de violencia cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de obtener fines políticos”(Deutsch, 1997). Consecuentemente, “cuando estos actos de violencia involucran bienes o ciudadanos de más de un Estado, hablamos de terrorismo internacional, sub fenómeno definido como aquellos actos fuera de las fronteras nacionales o con claras repercusiones internacionales” (Bartolomé, 2006).

A fin de dotar la teoría con hechos concretos, nos remitiremos al Decreto 703/2018, donde establece que “la República Argentina no percibe amenazas

con relación a sus países vecinos, (...) aunque reconoce la incertidumbre del contexto global y la existencia de riesgos” (DPDN, 2018).

De la lectura del documento, podrían establecerse ciertas directrices de trabajo al individualizar riesgos de escala global como, “(...) la propagación del terrorismo extremista en el mundo y el auge de movimientos nacionalistas” (DPDN, 2018). Asimismo, el texto expresa que; “la ausencia de conflictos militares en la región se contrapone con el aumento de problemáticas de seguridad transnacional” (DPDN, 2018).

En lo que refiere al marco nacional, la DPDN menciona la existencia del terrorismo transnacional como uno de los principales problemas de la agenda del presente siglo. En coincidencia con ello, existe bibliografía que afirma que “la novedad del terrorismo transnacional como actor del siglo XXI aparece adherido a un nuevo acontecimiento; la emergencia espectacular de la religión en sus versiones más duras y extremas como factor político” (FAPEDEC, 2004). Sin embargo, y si bien se reconoce los atentados perpetrados contra la Embajada del Estado de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina en los años 1992 y 1994, la Directiva deja observar que “en la actualidad, nuestra región no representaría un escenario de alta prioridad para la proyección y acción directa de organizaciones terroristas, en especial de aquellas asociadas al extremismo islámico” (DPDN, 2018). En consecuencia, podríamos suponer que la DPDN presentaría una interpretación conceptual ambigua según el analista o el lector del cual se trate. Aunque si tomamos en cuenta los atentados sufridos en Argentina, deberíamos considerar ello como una amenaza probable, aunque no la más peligrosa.

Habiéndose identificado el terrorismo como un actor transnacional, el fundamento que consideramos para identificar a éste como una amenaza, reside en la potencial capacidad para causar algún tipo de perjuicio contra los intereses fundamentales de la Nación. “Lo más sencillo es asumir una nueva dimensión del conflicto armado y ubicar el terrorismo internacional dentro del conflicto asimétrico, donde el actor más débil no estatal, convencido de que está en guerra total rehúsa el enfrentamiento militar” (Aller, 2005).

Ante la pregunta acerca de cuáles amenazas podrían presentarse para Argentina y Brasil, el General de División Retirado Evergisto de Vergara respondía que, “los problemas en estos dos países, como en el resto de los

países de Latinoamérica son principalmente dos; la inseguridad pública y la corrupción estructural (...) pero la de mayor envergadura es el narcotráfico y sus asociaciones” (Benet, 2009). Ante la misma pregunta, el Coronel Retirado Guillermo Lafferriere respondía que “las amenazas más concretas son el narcoterrorismo y las acciones terroristas internacionales” (Benet, 2009). Aunque también existen otros autores que coinciden en presentar al terrorismo transnacional como una verdadera amenaza, como es el caso de Andres Fink, autor del artículo *El nuevo escenario estratégico y su impacto en América del Sur*, el cual expresa que,

los riesgos provenientes del exterior de América del Sur son consecuencia de amenazas internacionales, extrarregionales y transnacionales. (...) desde que apareció el concepto, nos enuncia los problemas que la integran: (...) proliferación de armas de destrucción masiva y transferencia de tecnología sensible; terrorismo; narcotráfico; narcoterrorismo; mafias y transnacionalización de delincuencia organizada (págs. 231 - 232).

El multilateralismo como respuesta a los problemas transnacionales

Carlos Espinosa Fernández de Córdova, en su artículo *Unilateralismo y Multilateralismo* nos dice que, por una parte, este último concepto “significa que varios Estados tomen decisiones y actúen conjuntamente en el marco de un régimen de cooperación relativamente institucionalizado, dotado de reglas y normas consensuadas” (pág. 2). Por otra parte, “puede darse a escala de la comunidad internacional o entre un grupo menos incluyente. Además, las instituciones y normas implicadas pueden ser regionales como la OTAN o la Carta de la OEA, o universalistas como el Consejo de Seguridad” (Córdova, 2004). De tal suerte, encontramos que el multilateralismo tiene cinco grandes principios;

a) una base incluyente y democrática, b) integra a los Estados como a las fuerzas y sectores sociales no estatales; c) se asienta sobre una carta de derechos de la persona que trasciende las fronteras y condiciones sociales; d) plantea una amplia y multidimensional agenda y e) está basado en el principio de subsidiariedad de instituciones internacionales capaces de administrar aquellos ámbitos que el Estado no puede absorber (Alonso, 2000).

Consecuentemente, la concepción acerca del multilateralismo y de su necesidad para contrarrestar los desafíos y los riesgos comunes a las

naciones, continúa desarrollándose en diferentes espacios de organismos internacionales, regionales, en el ámbito de la política exterior de cada Estado y en el ámbito académico. Sin embargo, y a pesar de las consecuencias multidimensionales que presentan las amenazas transnacionales, algunos países vienen pronunciándose en la intención de promover una mayor interdependencia y autonomía estatal.

En contraposición a ello, podría decirse que “es una ilusión creer que las naciones puedan tener éxito sobre una base puramente nacional” (Ugarte, 2003).

En la actualidad, algunas potencias evalúan que la arquitectura del sistema de seguridad internacional no ofrece las mismas garantías para todos los Estados. (...)la propagación del terrorismo extremista en el mundo y el auge de movimientos nacionalistas han añadido mayor complejidad a la cooperación entre los Estados. El debilitamiento de la predisposición al multilateralismo no es homogéneo ni irreversible (DPDN, 2018).

Como contraparte, distintos mecanismos de vinculación expresan la confianza en la utilización de instancias de articulación internacional, siendo un ejemplo de ello la OEA, particularmente en denunciar al terrorismo global como una amenaza común a cualquier Estado. Esta organización constituye el ámbito de diálogo apropiado en donde se promueve la resolución diplomática de los conflictos, como así también la creación de instancias de cooperación.

El instrumento más importante de coordinación hemisférica sigue siendo la OEA más allá de todas sus debilidades. La Secretaría de Seguridad Multidimensional actualmente es la Secretaría Técnica de los Ministros de Seguridad Pública de las Américas. Recientemente ha estado elaborando el Observatorio de las Tendencias del Crimen y la [Violencia](#)(Aravena, 2014).

Existe al respecto, una amplia trayectoria de trabajo en la OEA, la cual puede resumirse en los diferentes documentos emitidos por dicha organización. Como consecuencia de la transformación del terrorismo, y para prevenirlo, combatirlo y eliminarlo, se desarrolló la Primera Cumbre de las Américas en 1994. Le siguió luego la Primera Conferencia Especializada en Terrorismo, celebrada en Perú en 1996 y otra llevada a cabo en 1998 en Argentina. De esta última reunión surgiría la necesidad de formar un CICTE. Esto se materializaría tras la reafirmación del documento por parte de los Jefes de Estados del Hemisferio tras la reunión de la segunda Cumbre de las Américas celebrada en

Chile en 1998. En cuanto al CICTE, desarrolla cinco programas de acción; “a) controles fronterizos, b) protección de infraestructura crítica, c) cooperación internacional y alianzas, d) asistencia legislativa y lucha contra el financiamiento del terrorismo, y e) fortaleciendo estrategias sobre amenazas terroristas emergentes” (OEA, 2018). Respecto al punto de los controles fronterizos resulta;

una preocupación de los organismos hemisféricos, pues a través de las fronteras nacionales fluye el tráfico de drogas y armas ilícitas, el tráfico y la trata de personas, la piratería comercial, el contrabando y prácticamente todas las actividades a las que se abocan el crimen organizado transnacional y el terrorismo (Prieto, 2015).

Como ejemplo del párrafo anterior, Argentina y Brasil acordaron avanzar, recientemente, en un sistema de vigilancia conjunto para el control de la frontera entre ambos países, en la cual “un esquema de planificación de tareas conjuntas incluirán, un refuerzo de los controles en la frontera norte de la Argentina para luchar contra el narcotráfico y evitar el terrorismo en la TF” (Dinatale, 2019). También se acordó “trabajar sobre un sistema integrado de comunicaciones y una mayor cooperación en materia de inteligencia militar en lo que hace al patrullaje en las fronteras de ambos países” (Dinatale, 2019). Asimismo y por otra parte, cobran particular interés otros subprogramas, como la posible “ampliación en materia de cooperación y desarrollo de proyectos de defensa en sectores como el aeroespacial, particularmente en relación al Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras, SISFRON” (Dinatale, 2019). Asimismo, el actual Ministro del Gabinete de Seguridad Institucional de Brasil, General Retirado Augusto Heleno Ribeiro Pereira, en su visita al país el pasado 6 de junio, expresó que en cuanto al control fronterizo entre ambos países “hay un proyecto muy interesante de monitoreo con alta tecnología” (Dinatale, 2019).

Tras los atentados del 2001 en los EEUU, se adoptó la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (RC.23/RES.1/01), emitiéndose luego la Resolución sobre la Amenaza Terrorista en las Américas (RC.24/RES.1/01), declarando que los ataques terroristas sobre territorio norteamericano son considerados una agresión contra todos los Estados americanos, invocando el

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En consecuencia, la Resolución RC.24/RES.1/01 incluía acciones como; reforzar la cooperación en los planos regional e internacional, fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información, como así también fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio.

En el 2002, la Convención Interamericana contra el Terrorismo emitiría la [ResoluciónAG/RES 1840](#), firmada por treinta Estados miembros durante la Asamblea General de la OEA en Bridgetown, Barbados, donde a la fecha, veintidós de ellos son parte de la convención.

A partir de la Declaración de Bridgetown, se introdujo el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. Se trata de un diseño de seguridad regional, destinado a sustentar el sistema interamericano, mediante la determinación de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad, que se las asume como de naturaleza transnacional (Celi, 2015).

Sin lugar a dudas, una de las amenazas transnacionales que ha tomado fuerza en todos los ámbitos de la vida política y social de los países es el del terrorismo internacional. Sin embargo, esta coyuntura convive con otros fenómenos complejos, como el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas, asociadas también con las nuevas tecnologías explotando el ciberespacio. De allí que; “el carácter transfronterizo de estos fenómenos exige una mayor cooperación internacional. Esta situación también exhibe la importancia de fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Defensa y otros organismos del Estado” (DPDN, 2018). Respecto de ello, uno de los párrafos del Capítulo IV del Manual de Operaciones Interagenciales, emitido por el Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil, entiende que; “la prevención y el combate contra las acciones terroristas deben llevarse a cabo por Fuerzas militares y policiales especializadas, con colaboración del sector de seguridad pública y de organismos de inteligencia nacionales e internacionales” (págs. 4 – 6).

“Para abordar la convergencia de las redes de crimen - terror, los gobiernos tienen que involucrarse en una mayor colaboración transfronteriza entre los militares, las agencias de inteligencia y las policías para entender

mejor y combatir las redes ilícitas con mayor eficacia” (Realuyo, 2016). Pero, a pesar de la amenaza que representa el terrorismo,

en la actualidad, nuestra región no representaría un escenario de alta prioridad para la proyección y acción directa de organizaciones terroristas, en especial de aquellas asociadas al extremismo islámico. Sin embargo, los países de América del Sur colaboran estrechamente en el control de zonas calientes y puntos críticos; entre ellas la TF (DPDN, 2018).

Podría decirse que lo hasta aquí expuesto, si bien acepta al multilateralismo como la manera de articular la cooperación entre los Estados para resolver riesgos y amenazas comunes, existirían inconvenientes en cuanto a la forma de llevarla a la práctica y cierta resistencia en algunos países a una mayor participación. Por parte de Argentina, la DPDN expone una visión particular acerca del multilateralismo.

El actual escenario internacional presenta tendencias que obstaculizan la cooperación multilateral. Este contexto podría dificultar la obtención de consensos internacionales dirigidos a abordar de manera conjunta una amplia gama de fuentes de inestabilidad, tales como la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo (...) Este escenario representa un desafío para países medianos como la Argentina (DPDN, 2018).

En tanto, el Ejército de la República Federativa de Brasil guarda la firme convicción que “en Sudamérica, se debe enfatizar la cooperación con los ejércitos vecinos” (República Federativa de Brasil. Ejército de Brasil, 2010).

A pesar de las aparentes dificultades en alcanzar políticas de cooperación que conlleven al multilateralismo para la solución de problemas comunes, compartimos la apreciación de Raine, en tanto el abordaje de una visión colectiva que, en “respuesta a una amenaza inmediata, debe promover una solución a largo plazo” (Raine, 2018).

Para el éxito a largo plazo, los socios deberán sustentar los intercambios y las operaciones conjuntas con un compromiso colectivo con los estándares y la durabilidad del esfuerzo en lugar de las estrechas prioridades nacionales. Como los terroristas han colapsado las fronteras, también la respuesta debe trascender la geografía y la política (World Economic Forum , 2018).

Por ello resulta imperioso y necesario que “la Argentina deba contrarrestar el riesgo que derivan de las posibles tensiones geopolíticas propiciando la cooperación con otros Estados, fortaleciendo la integración regional y promoviendo la búsqueda de acuerdos comunes” (DPDN, 2018).

En la misma línea de pensamiento y ante la pregunta acerca de cuáles considera como amenazas actuales y futuras que podrían presentarse en Argentina y en Brasil, el General de División Retirado Evergisto de Vergara respondía que, “las amenazas son transnacionales en su esencia, es decir que las fronteras son permeables. Por tanto, la primera conclusión es que hay que cooperar para enfrentarlas (...) Para actuar y cooperar se requiere simetría en intenciones y simetría en medios” (Benet, 2009).

Tomando las consideraciones anteriores, podemos reflexionar diciendo que con el multilateralismo conviven diferentes conceptos que decantan en los distintos niveles de la estrategia. Así, conceptos como multidimensionalidad, interoperabilidad, complementariedad, interoperatividad e interagencialidad, aparecen para ensamblar y dar forma a las políticas, acciones, funciones y tareas, entre distintas organizaciones estatales y no estatales, como así también elementos del instrumento militar, de seguridad y otras Fuerzas Federales.

Luego, el multilateralismo se circunscribirá dentro de un marco supranacional, materializándose según el nivel de cooperación que alcancen las medidas consensuadas por los gobiernos involucrados, donde la estrategia nacional determinará el grado de aceptación y acatamiento.

En el mismo nivel de decisión política de la estrategia nacional, aparece el concepto de multidimensionalidad¹¹rompiendo los enfoques tradicionales y orientando su trabajo en la integración de aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, así comodesarrollando otros mecanismos pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación, donde “combatir las redes criminales y traficantes requiere una estrategia multidimensional que salvaguarde los ciudadanos”¹²(Realuyo, 2016).

La seguridad tiene cinco dimensiones: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental. La seguridad **militar** tiene que ver con la Defensa del Estado, tanto soberanía, independencia y territorio, y con las percepciones de amenazas que pudieran provenir de otros Estados. Estos cinco factores no operan separados unos de otros, sino que se entrelazan y se influyen mutuamente (Prieto, 2015).

¹¹Concepto acuñado por la OEA según la Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, celebrada el 4 de junio de 2002.

¹²The White House. National Security Strategy of the United States. Mayo de 2010; www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

En otro nivel inferior, en el de la estrategia militar, se inserta el concepto de interoperabilidad¹³, donde la compatibilización de los medios del instrumento militar resultará indispensable para coordinar las acciones del nivel operacional.

Dentro del nivel operacional, la interoperatividad¹⁴ permitirá mediante la articulación de las Fuerzas, la concreción de sus objetivos comunes, siendo éste concepto la manifestación y la esencia de la acción militar conjunta y/o combinada.

Por último, y en el mismo nivel operacional, la complementariedad¹⁵ se entiende como la complementación entre capacidades de las diferentes Fuerzas. Cabe mencionar que los conceptos de interoperabilidad, interoperatividad y complementariedad no aplican exclusivamente para el instrumento militar, sino que deberán ser tenidos en cuenta en el marco de las operaciones entre dos o más agencias.

De tal suerte que, tanto en el nivel regional como local y respecto de la visión interagencias que debería primar en la resolución de los riesgos y las amenazas, el MD 33-M-12, *Operaciones Interagenciales*¹⁶, entiende que;

estas características y tendencias requerirán que los Estados estén preparados a emplear una combinación de actores militares y civiles en la solución de los conflictos y las crisis. Para lograr el éxito, es imperativo que perfeccionen la integración entre Fuerzas y la cooperación entre agencias a nivel nacional y en acciones integradas con países de la comunidad internacional (págs. 2 – 4).

En el mismo sentido, el Decreto 1054/2018 del 15 de noviembre de 2018, dentro de sus considerandos establece que;

el Ministerio de Seguridad resulta competente en lo concerniente a la seguridad interior, (...) el Ministerio de Defensa resulta competente en todo lo inherente a la defensa nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros resulta competente en la supervisión de

¹³ Capacidad de compatibilizar, conjugar, intercambiar e integrar el poder de combate del Instrumento Militar de una Nación (Conjunta), de dos o más Naciones (Combinada), que posibilita a dicha Fuerza operar, bajo un comando único y para el cumplimiento de una misión determinada.

¹⁴ Capacidad de lograr un efecto deseado que poseen las Fuerzas integradas, actuando bajo el concepto de interoperabilidad.

¹⁵ Característica que posee un componente en función de completar y/o perfeccionar a otra igual distinto tipo.

¹⁶ Según la publicación MD33-M-12 "Operaciones Interagenciales", editado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Federativa de Brasil, entiende a ésta como la interacción de las FFAA con otras agencias con el fin de conciliar intereses y coordinar los esfuerzos para el logro de objetivos o fines convergentes que cumplen con el bienestar común, evitando la duplicidad de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de las soluciones con eficiencia, eficacia, efectividad y costos menores.

todo lo relacionado a las telecomunicaciones, y la Administración Nacional de Aviación resulta competente en todo lo inherente al control y fiscalización de la actividad aeronáutica. Que se requiere del trabajo conjunto de dichos organismos, a fin de combatir el crimen organizado (República Argentina. Decreto 1054/2018, 2018).

En el ámbito específico del Ejército Argentino, el Reglamento ROB 00-01, *Conducción para las Fuerzas Terrestres*, menciona en su Capítulo XIII, Sec VI (Ambiente Insurgente), Art 13.017, Punto g., que “en ese orden de ideas, las operaciones dispondrán de un enfoque multiagencial producto de la necesidad de coordinar y sincronizar las actividades militares y las de otros organismos de desarrollo gubernamental y no gubernamental” (pág. 31). En consonancia con ello, el Art 13.031, Punto g. del mismo reglamento establece que,

la protección de objetivos materiales incluirá el establecimiento de sistemas de seguridad para proteger instalaciones de importancia para la preservación del patrimonio de la Nación y de la libertad de acción de las fuerzas, de manera coordinada con las FFSS y policiales (pág. 34).

Consecuentemente y en relación a la interagencialidad, no solo los gobiernos dan cuenta de la necesidad de cooperación que debe existir entre los distintos órganos de gobierno en pos de hacer frente a sus riesgos o amenazas, sino que esta visión también es compartida en los ámbitos académicos, donde la percepción de amenazas transnacionales, “presionan por una mayor acción estatal en seguridad pública, con recurrencia a fuerzas militares en apoyo a policías insuficientes o desbordadas por los hechos delictivos y diversos tipos de violencia” (Celi, 2015). En el mismo sentido, el Ministro de Seguridad del Gabinete de Seguridad Institucional de Brasil, General Retirado Augusto Heleno Ribeiro Pereira planteó la necesidad de;

reforzar la cooperación y los controles entre la Argentina y Brasil en las fronteras. (...) Esta relación es cada vez más estrecha, teniendo en cuenta que tenemos los mismos problemas de ambos lados de las fronteras. Queremos disminuir la participación de organizaciones criminales en nuestros países (Dinatale, 2019).

Finalmente, si bien existen diferentes visiones, enfoques y herramientas para afrontar la problemática de la amenaza terrorista, todas comparten que la forma debiera estar orientada hacia el camino de las políticas multilaterales e interagenciales.

CAPITULO II

El terrorismo transnacional en el área fronteriza Argentino - Brasileña

Como ocurre en todos los países, las fronteras representan los límites geográficos que ponen fin y origen a uno de los elementos fundamentales que posee un Estado, su territorio. A diario, personas y un flujo de bienes y servicios la atraviesan, dando vida a una microeconomía local favorecida normalmente, por la exención en las tasas de impuestos sobre los productos comercializados.

En particular, las áreas fronterizas entre Brasil y Argentina, han cambiado su dinámica social. Las antiguas zonas rurales, paulatinamente, han ido dando paso a la expansión de centros urbanos merced al avance de la tecnología y la mejor calidad de servicios en provecho de la vida cotidiana. Paralelamente, el transporte y las comunicaciones han acelerado el tránsito de las personas de un país hacia otro y el intercambio de información. En este escenario de explosión demográfica urbana, el comercio a gran escala supo modificar la economía local mostrándose atractivo para el arribo de empresas, organizaciones y corporaciones.

En simultaneidad con ello, organizaciones del crimen organizado aparecen en escena conviviendo dentro de este enmarañado complejo social de flujo de personas e intercambio de bienes, servicios y capitales de aparente legalidad y licitud, quienes aprovechándose de las circunstancias geográficas, sociales, económicas y políticas de los países, explotan sus vulnerabilidades para realizar sus actividades ilegales.

A la circunstancia anterior, se le suma la presencia de actores vinculados con el terrorismo que, en combinación con los primeros, potencian sus actividades dando vida a un circuito ilegal de mercaderías, tráfico de drogas, armas, trata de personas y flujo de capitales financieros espurios.

Para una mejor comprensión acerca de las implicancias que presenta el fenómeno del terrorismo transnacional en la región fronteriza argentino brasileña, tomaremos como caso testigo para el análisis, el área conocida como la TF. Al respecto, existen cada vez más datos que vinculan a ésta zona geográfica con la presencia de integrantes o células del Hezbollah.

Antes de continuar avanzando en la presentación del presente capítulo, expondremos una serie de afirmaciones surgidas del seminario sobre lavado de activos y financiación del terrorismo en la TF organizado por el grupo *Hemisphere Security Network* llevado a cabo el 28 de marzo de 2019.

[Emanuele Ottolenghi](#), Senior Fellow de la [Foundation for Defense Democracies](#), decía que la selección de la TF por parte del terrorismo transnacional se fundamenta a través de su geografía, la logística, las finanzas, la zona de libre comercio y los recursos humanos. Con respecto a la geografía, el orador hacía mención a una zona compartida por tres jurisdicciones nacionales, dos idiomas, tres monedas, controles fronterizos laxos y rutas de contrabando bien establecidas, sea a través de la frontera seca como por medio de la hidrovía del río Paraná. En cuanto a la logística, la TF es una zona metropolitana con casi un millón de residentes y un importante flujo de turistas atraídos por la belleza de las cataratas del Iguazú. Consecuentemente, cuenta con una infraestructura turística bien desarrollada, tres aeropuertos internacionales, una amplia red vial, servicios públicos de nivel y una prominente industria local. Desde el punto de vista de las finanzas, las entidades bancarias operan un importante flujo de capitales producto del movimiento aduanero, las operaciones cambiarias y las transacciones vinculadas con el mercado local. La zona de libre comercio favorece el desarrollo de una economía informal, la cual es aprovechada por las organizaciones criminales para el lavado de dinero. Por último, relaciona el aspecto de los recursos humanos con la comunidad chiita libanesa instalada en la zona, la más grande de Latinoamérica. También, este experto en investigaciones sobre terrorismo, destacó que en la TF Hezbollah trafica globalmente blanqueando y sustentando el terrorismo mundial.

A su turno, Miguel Guerrero, titular del juzgado de El Dorado en la provincia de Misiones, puso énfasis sobre el vínculo existente entre parte de la comunidad sirio libanesa instalada [en Misiones](#) y el grupo Hezbollah, como también entre estos últimos y el Primer Comando Capital¹⁷, argumentando que esta relación encuentra sustento en el contrabando de drogas y armas.

¹⁷El Primeiro Comando da Capital, conocido como PCC, es una organización criminal de origen brasileño dedicada al narcotráfico. Surgida a inicios de los años '90, inicialmente compuesta

Por su parte, Andy Rodríguez, fiscal federal de EEUU residente legal de la embajada norteamericana en Buenos Aires, exponía sobre el riesgo que representaría para Argentina un aumento de la tensión entre Israel e Irán ante la posibilidad de que células de Hezbollah, que se encuentran en la TF, se activaran para cometer algún tipo de atentado como los perpetrados en territorio nacional en la década del '90. Agregaba también, que el Primer Comando Capital se ha convertido en una franquicia del Hezbollah.

El escenario descrito, indica el riesgo que podría materializarse en esa zona fronteriza entre Brasil y Argentina, por lo cual resulta meritorio tomar a la TF como ejemplo de un área **limítrofe desde** donde puede proyectarse una amenaza a través de un actor no estatal como Hezbollah.

Caracterización geográfica, social, y económica de la Triple Frontera

Dentro de la región del Mercosur, existe un espacio de inseguridad conocido como la Triple Frontera, cuya área geográfica compartida por las localidades de Puerto Iguazú por el lado argentino, Foz de Iguazú en la margen brasilera y Ciudad del Este en la costa paraguaya, resulta objetada con frecuencia por el cúmulo de actividades ilícitas emparentadas con el crimen transnacional organizado que allí se detectan. “Las diversas referencias que suelen encontrarse sobre la TF pueden sintetizarse como una región que es objeto del lavado de dinero, el contrabando, el tráfico de armas y drogas, y el financiamiento para organizaciones extremistas” (Schulmeister, 2004).

Luego de los atentados terroristas llevados a cabo contra la Embajada de Israel y la Mutual de la AMIA en Buenos Aires durante los años 1992 y 1994 respectivamente, sumado a la caída del **WorldTrade Center** en el 2001 sobre territorio norteamericano, esta región ha sido objeto de permanentes estudios y análisis acerca de la posibilidad que en las ciudades de referencia se albergan células o grupos terroristas vinculados al Hezbollah, como así también otras organizaciones conexas del crimen organizado.

(...) Y una última característica de esta zona es la importancia de sus actividades ilegales. Desde hace muchos años es conocida la zona por sus actividades comerciales delictivas. Sin dejar de lado

por reclusos de alta peligrosidad, en la actualidad se disputa el poder territorial para realizar sus actividades ilícitas con el Comando Vermelho.

a otra de las mayores actividades ilícitas que se produce en grandes proporciones, que es el tráfico de personas, drogas y armas y el lavado de dinero (Lynn, 2008).

En cuanto a su dinámica social, la actividad comercial entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú a través del puente internacional de la Amistad, constituye un polo económico de importancia, existiendo una infraestructura que facilita el flujo de mercancías de todo tipo provenientes del mercado formal como del informal.

Artículos electrónicos y todo tipo de productos importados que se ofrecen en el puerto libre de Ciudad del Este, atrajeron el turismo de compra que se integra en una red de transacciones legales e ilegales a través de las fronteras (Montenegro, 2007).

De este modo, y habiendo identificado la particularidad de la zona geográfica y sus posibles vulnerabilidades, se suma la presencia de una relevante comunidad islámica instalada, donde según datos de un centro de investigación estadounidense especializado, “se estima que al año 2010 los residentes musulmanes en los tres países fronterizos serían alrededor de 1,25 millones de personas” (Pew Research Center, 2011).

En relación con todo lo anterior, la zona se presenta como un entramado espacio socio cultural económico, donde el comercio formal, la economía informal, las comunidades instaladas en la zona y la presencia de actores actuando al margen de la ley, convierte al lugar en un complejo mapa social. “Estas vulnerabilidades son brechas que son aprovechadas y aumentadas todavía más por grupos no estatales, principalmente organizaciones criminales transnacionales y grupos insurgentes y terroristas” (Dreyfus, 2005).

La elección de la TF como emplazamiento inicial se debe a la concentración de la comunidad libanesa y siria en la zona, lo que le permitió asegurar un asentamiento cuasi imperceptible, y una gran oportunidad para el proselitismo. Su presencia se ha visto fortalecida por las favorables condiciones que ofrece el subcontinente, tales como la corrupción, la debilidad de los gobiernos y de los sistemas judiciales, y la permeabilidad de sus fronteras (Dumitrascu, 2016).

En suma, la posición espacial relativa en la que se encuentra la TF, el clima y el terreno circundante, las distintas comunidades instaladas, en particular aquellas vinculadas al Islám, el elevado tránsito de personas que se desplazan de un país a otro a través **delos** puentes internacionales, la

economía formal e informal, las debilidades en los controles aduaneros y la presencia de organizaciones del crimen organizado y de posibles células vinculadas con el Hezbollah, se presentan como variables que deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar la estrategia para conformar un instrumento militar combinado apto, política y jurídicamente sostenible, para hacer frente al flagelo del terrorismo transnacional situado en esa región limítrofe.

Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos en Puerto Iguazú

Ubicada en el noroeste argentino, en el Departamento Iguazú de la provincia de Misiones, la ciudad de Puerto Iguazú se encuentra sobre una margen de la cuenca hidrográfica del Río Paraná con una superficie estimada de 1.786 Km². Con una población total de 82.227 habitantes, según datos del INDEC arrojados del censo 2010, representa el 4° centro urbano luego de las ciudades de Posadas, Oberá y El Dorado.

De clima subtropical con abundantes precipitaciones que rondan entre los 1.500mm y 1.800 mm anuales y una temperatura anual promedio de 21° C, hacen del lugar un terreno cubierto por una formación selvática densa cuyos bosques y montes naturales ocupan casi la mitad de su superficie.

Desde el punto de vista de la economía local, el turismo se presenta como la principal fuente de ingreso del sector, convirtiendo al rubro hotelero en la actividad económica por excelencia. Ello trae aparejado un considerable flujo de personas a través del turismo, habiendo recibido durante el año 2017 “791.290 visitantes con un incremento interanual de más del 20 %” (Telam, 2017), lo cual convierte a la región en una zona vulnerable en cuanto a los controles aduaneros que se realizan tanto para el ingreso como el egreso del país. Como ejemplo de ello, “solo en el año 2014 por el puente Tancredo Neves, que une Iguazú con la vecina ciudad brasileña de Foz do Iguazú, 5.500.000 personas ingresaron y egresaron” (Misiones Online, 2015).

Asimismo de la mano del turismo, diferentes inversores hoteleros han desembarcado en la zona con propuestas diversas. Entre ellas, se destaca el desarrollo llevado adelante por el empresario árabe Alí Alwardy¹⁸ con una

¹⁸Se estima que este empresario posee una fortuna de 20.000 u\$s millones, con actividades en distintos rubros, desde el petróleo, distribución y venta de alimentos, agrobusiness,

inversión de u\$s 14 millones. En este punto, resulta no menos llamativa la presencia de intereses de Medio Oriente en la zona, tomando en cuenta la cantidad numerosa de residentes musulmanes en las tres ciudades.

Por ende, la principal actividad económica de la ciudad y de la zona, en general, se vincula con el turismo. “Esta realidad implica que los pobladores se trasladen de un lado a otro de la frontera de manera habitual e indiscriminada, y al mismo tiempo, se mimeticen con un flujo de turistas y comerciantes provenientes de todas partes del mundo” (Barvinsk, 2014).

En cuanto al índice de delitos, durante el período 2015 – 2017, se registraron 1.739 casos, evidenciando un descenso en relación a los años anteriores, con 2.167 hechos en el 2015 y otros 1.996 en 2016, mientras que en la provincia de Misiones se observó una relación inversa, aumentando la tasa en el mismo período. En relación a los homicidios dolosos se registraron tan solo 6 casos, mientras que en delitos contra la propiedad se contabilizaron 1.111 casos, observándose un descenso en el número de eventos ocurridos (República Argentina. Ministerio de Seguridad de la Nación, 2017).

Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos Ciudad del Este

Fundada en 1957, recibe su actual nombre en febrero de 1989. Ciudad Capital del Departamento Alto y compuesta por 11 municipios, ésta localidad “con 396.091 habitantes” (República del Paraguay. Gobernación de Alto Paraná, 2018) sobre una superficie de 104 km², se erige como un importante polo social y comercial de la República del Paraguay.

Con una tasa de nacimiento con 4.661 niños registrada en el año 2015, sumada al conjunto de inmigrantes, el Departamento de Alto Paraná representa la segunda población del Paraguay con 773,3 mil habitantes. “Los inmigrantes admitidos entre 2013 y 2015 provenientes del Líbano, Pakistán, Palestina, República Islámica de Irán y Siria sumaron 80 personas” (República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, 2017), representando la octava población de inmigrantes de la región luego de Brasil con 2.567, Argentina con 1.162, España con 363, Alemania con 190, EEUU con 188, Uruguay con 151 y Corea con 115 personas.

construcción e ingeniería hasta propiedad de hoteles. También posee representaciones de marcas internacionales de alimentos en diversos países.

El índice de crecimiento más elevado en el Departamento pertenece a Ciudad del Este, con cerca del 9 a 10 % al año. La densidad poblacional está conformada por un sector importante de extranjeros, más concretamente por árabes, chinos, coreanos, japoneses y brasileños (República del Paraguay. Gobernación de Alto Paraná, 2018).

Con un clima subtropical húmedo, la temperatura media anual de 22,7° C y 80 % de humedad y sus 2.278,4 milímetros promedio de agua pluvial caída, la coloca en el 5° lugar con más precipitaciones entre sus pares de la zona, ayudando ello a conformar una vegetación similar a la presentada del lado argentino en la zona del Departamento Iguazú. La temporada de lluvia se presenta predominantemente durante el verano, mediante tormentas muy intensas, no existiendo una marcada época estacional de lluvias.

Desde el punto de vista comercial, ésta localidad resulta la más activa con quien comparte frontera, registrándose en marzo del 2016 “la cifra de 4.286 operaciones de importación por administración, siendo la primera entre el resto de las ciudades paraguayas. Consecuentemente, la recaudación por administración fue de 57.914.425.512 pesos paraguayos, ubicándola en el cuarto lugar” (Aduana Paraguaya, 2016).

En cuanto al índice de delitos cometidos, solamente durante el período 2015, se registraron 565 casos de homicidios **dolosos, incluyendo** 3 secuestros y 923 robos de vehículos (República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, 2017). En cuanto al tráfico de estupefacientes, durante el período 2017 se contabilizaron las siguientes estadísticas; destrucción de 1.462 hectáreas de plantaciones de marihuana, se libraron 18 órdenes de captura, 327 hechos de tráfico de drogas, 8 destrucciones de pistas clandestinas y 4 casos de lavado de activos entre los delitos más significativos (República del Paraguay. Secretaría Nacional Antidrogas, 2018).

El gobierno argentino congeló bienes y dinero de integrantes de una organización presuntamente ligada a la agrupación Hezbollah, tras una maniobra para lavar 10 millones de dólares en un casino de la localidad de Iguazú, en el área conocida como la TF, entre la Argentina, Brasil y **Paraguay. Según** datos recopilados en las entidades financieras, el dinero provino del denominado clan **Barakat(Diario La Nación. Damián Nabot, 2018).**

Situación geográfica, económica e índice de delitos acaecidos en Foz de Iguazú

Fundada en 1914, se sitúa en el extremo suroeste del Estado de Paraná, compartiendo la frontera con las ciudades anteriormente descritas. Posee una “población estimada en el año 2017 de 264.044 habitantes en un área de 618 km², la cual representa una densidad poblacional de 414 personas por km². Su población rural asciende a 2.131 personas, mientras que 261.913 lo hacen en la ciudad” (República Federativa de Brasil. Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, 2018).

El clima se presenta de tipo subtropical húmedo con veranos calurosos y cuantiosa lluvia a lo largo del año. Su temperatura promedio anual ronda entre los 9,5 y 37,1 °C, con elevada humedad. La amplitud térmica anual se estima en 11 °C, alcanzando durante el verano temperaturas entre 35 y 42 °C.

La economía en la localidad está estrictamente vinculada con el turismo, el desarrollo de la industria hotelera, el negocio inmobiliario en general y otros proyectos de negocios asociados con las actividades anteriores, como restaurantes, casinos, centros de compras, transporte y centros de diversión y recreación. La infraestructura instalada en la ciudad generó en el año 2015 un PBI per cápita de R\$ 45.493,61, con un total de rentas realizadas durante el período 2014 por R\$ 694.480. En relación al PBI, Foz de Iguazú ocupó el 6° puesto entre los municipios del Estado de Paraná y el puesto 71° en todo Brasil durante el año 2015, lo cual aporta la impresión del importante volumen de divisas que generó esta región y que sin dudas continúa generando¹⁹.

Lamentablemente, también existe una economía informal relacionada con el delito, potenciada aún más por la presencia de bandas transnacionales que operan discrecionalmente en las tres ciudades fronterizas ante la impotencia de las tres Naciones fronterizas. Foz de Iguazú, representa un escenario de actuación de dos peligrosas mafias que lideran el negocio del narcotráfico y contrabando de armas, el Primer Comando Capital y el Comando Vermelho.

En tal sentido, “se le atribuye a Brasil el tener una economía paralela que ha llegado a u\$s 350 mil millones en 2012, aproximadamente el equivalente al 17 % del PIB del país” (Robert Muggah & Gustavo Diniz, 2013).

¹⁹ Datos extraídos del sitio web del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística IBGE, *Brasil/Paraná/Foz do Iguacu – Economía* (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>)

En relación con los hechos delictivos, la tasa de homicidios ocurridos durante el año 2004 en el Estado de Paraná fue del 28,1 %, mientras que el promedio de homicidios con armas de fuego sobre la población total fueron de 94,3 hechos, consecuentemente, la ciudad se encontraba en la 11° posición en relación al Estado con mayor frecuencia de delitos de esta índole, alcanzando 165,3 eventos²⁰. En relación a ello, se estima que “**el contrabando** de armas es un subproducto del narcotráfico. Brasil exhibe la mayor carga bruta de violencia homicida en el mundo y una tasa de mortalidad por arma de fuego tres veces mayor el promedio global” (Robert Muggah & Gustavo Diniz, 2013).

“Foz de Iguazú presenta altos índices de homicidios, ocupando los principales lugares en los rankings de decomisos de drogas, armas y contrabando en general. El problema es cómo interpretamos esos datos”(Rabossi, 2013).

Por otra parte, el lavado de dinero se presentaría como un factor asociado a la presencia de una infraestructura informal favorable, dada la débil presencia reguladora del Estado y los sectores bancarios asociados, aprovechado ello por grupos, que operando en red, sobrepasan las barreras geográficas.

Estos criminales y terroristas representan un serio problema de seguridad porque su capacidad para contrabandear bienes a través de las fronteras ha superado las medidas actuales de aplicación de la ley (...) Además, la evidencia muestra que la TF es un importante centro para el tráfico de armas, el contrabando de drogas, el financiamiento del terrorismo y, posiblemente, una vía para la proliferación de armas de destrucción masiva (Global Security, 2018).

El terrorismo islámico y su presencia en la Triple Frontera

Sabido es que cualquier actividad terrorista necesita de una apoyatura logística que le permita dar sustento a su accionar. Por consiguiente, toda organización que se encuentre al margen de la ley deberá asegurarse los recursos económicos necesarios para llevar adelante su objetivo. A partir de allí, se abren infinitas opciones de actividades delictivas, las que normalmente desembocan en la concreción de hechos complejos que se encuentran

²⁰Datos extraídos de la **Organizaçãodos** Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI realizado por Julio Jacobo Waiselfisz en el mes de febrero del 2007 impreso en la ciudad de Brasilia.

vinculados con el terrorismo, el crimen organizado o una combinación de ambos.

El análisis de la TF y su vinculación con organizaciones terroristas transnacionales no deja de generar un espacio de controversia, tanto en círculos gubernamentales, como en el entorno académico y medios de prensa especializados. No resulta extraño que en las dos últimas décadas se haya focalizado su atención, ya que el área se apreciaría como un posible refugio para agentes o células del terrorismo internacional. Paralelamente, aunque algunas contribuciones intelectuales carecen de sofisticación analítica, la idea generalizada acerca de una red de ilícitos con organizaciones terroristas de Medio Oriente, en particular aquellas vinculadas con Hezbollah, continúa latente.

Analizado como una construcción social, la TF es una zona de flujo de personas y mercancías de todo tipo como consecuencia de la presencia de determinadas minorías étnicas provenientes de Medio Oriente. De esta forma, se vincula a la TF como un nido de espías o como una zona con escaso control estatal bajo una suerte de Estado sin ley; un sitio con grupos latentes como el Hezbollah, Al Qaeda y Hamas (Amaral, 2009).

La razón por la cual la TF aún continúa siendo eje de debate en foros y organismos internacionales que tratan temas sobre la seguridad internacional, está fundada en los débiles controles fronterizos que hablan de su porosidad en cuanto al flujo de personas que se mueven a diario. Por otra parte, se suma a ello el grado de corrupción en la estructura de las administraciones locales y otras autoridades del orden, siendo no menor la presencia étnica de musulmanes provenientes del valle de Bekaa, enclave del Líbano donde Hezbollah mantiene una fuerte presencia y prestigio.

La TF y varias otras zonas tri fronterizas en América Latina se convertirán en caldos de cultivo ideales para terroristas y aquellos grupos que los apoyan, a menos que los países en la región hagan cambios en sus sistemas judiciales, mejoren sus capacidades de policía y militares, tomen medidas anticorrupción eficaces, y cooperen entre ellos (Lieutenant Colonel Philip K. Abbott, 2004).

Contexto histórico e inmigración árabe

Desde un punto de vista geográfico, la historia demuestra que esa zona estuvo inhabitada durante un largo período, debido a la falta de infraestructura

y distancia a los principales centros poblados. Sus primeros pobladores se remontan a las misiones jesuíticas, para luego pasar a convertirse en un punto de inmigración interno tras la Guerra del Paraguay. Finalizado el conflicto, el gobierno paraguayo se vio obligado a incentivar el arribo de inmigrantes, en especial hacia las zonas fronterizas, como consecuencia del deterioro de la tasa poblacional masculina.

Por el lado brasileño, el poblamiento comenzó en 1888 con la creación de la colonia militar de Iguazu. Tanto Brasil como Argentina iniciaron la ocupación de la zona en el mismo período. En ambos casos, el objetivo fue establecer puestos militares que acompañaran y desarrollaran actividades en la región luego de la Guerra del Paraguay (Ferreira, 2013)²¹.

André Gattaz en el capítulo *Periodizando a imigração libanesa* del libro *Imigração e imigrantes: umacoletânea interdisciplinar*, editado en 2015, propone cuatro períodos diferenciados en la corriente migratoria que se produjo desde Medio Oriente hacia Brasil. La primera de ellas abarca desde 1880 hasta 1920 durante el *Período Otomano*, la segunda entre 1920 y 1943 durante los años del *Mandato Francés*, la tercer corriente entre 1943 y 1975 definida como en los *Años del Pacto Nacional* en relación al territorio libanés independiente, y la cuarta corriente entre 1975 hasta el presente, denominada *La guerra civil y la reconstrucción*.

La emigración durante los años 1880 a 1940, atrajo a cientos de miles de libaneses que abandonaron sus tierras con destino a América y otros continentes. Desde el punto de vista de la inmigración a Brasil, el movimiento se inició poco a poco a comienzo de los años 1880, tomando fuerza en 1895 y creciendo entre 1903 a 1913, período donde se estima hubo un ingreso de 11.100 inmigrantes sirio libaneses por el Puerto de Santos. Se estima que “entre 1860 y 1900 partieron de los puertos árabes unas 600.000 mil personas, y que entre 1900 y 1914, la cifra de emigrantes árabes llegaría a 1 millón” (Bahajin, 2008).

Con su llegada a América del Sur, estos inmigrantes árabes, rápidamente encontraron un lugar para desarrollar su cultura y sus costumbres

²¹Cita extraída del autor [Arthur Bernardes](#) do Amaral de su disertación *A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*, realizada en la Universidad Pontificia Católica de Río de Janeiro en el año 2008.

en busca de mejores condiciones de vida, volcándose básicamente a la actividad comercial. Pronto, los réditos del esfuerzo les permitirían traer a sus familias para establecerse definitivamente en los países de acogida, ampliándose exponencialmente el número de residentes en la zona. Mientras tanto, consolidada la posición en el nuevo mundo, los inmigrantes comenzaron a enviar remesas de dinero a parientes favoreciendo la emigración completa de más familias o la posibilidad del sustento en su país de origen “Siempre nos comunicábamos con cartas y además viajaron familiares míos al Brasil, a los cuales yo mismo les pagaba el billete” (Selman, 1984)²².

A partir del incentivo de capitales aportados a la región por el gobierno de Brasil durante los años ´60, se lograba generar la atracción de inmigrantes árabes, promovida en parte por la mano de obra y por otro lado como consecuencia de los conflictos civiles gestados en el Líbano durante 1958.

Desde finales de la década de 1960, Ciudad Del Este y principalmente Foz de Iguazú se convertirían en el destino de un gran contingente de inmigrantes de origen árabe. Actualmente, la cohesión de la descendencia árabe presente en la región es la segunda más importante de América del Sur, sólo detrás de San Pablo (Amaral, 2007)²³.

Esa situación dio lugar a que un número importante de árabes de origen sirio libanés desembarcara en la TF, en su mayoría cristianos maronitas, aunque con ellos también lo hizo una minoría musulmana.

Existen referencias aportadas por los palestinos, en donde 500.000 personas que habitan en América Latina tendrían sus raíces en Palestina. Esto, sin embargo, resulta difícil de contrastar con otras estimaciones árabes más bajas, en la cual un estudio realizado en 1980 apreciaba que al menos 200.000 ciudadanos palestinos pertenecientes al reino de Hashemita habían logrado su residencia en Argentina, Brasil y Chile durante la década de 1970, según el Ministerio de Relaciones Exteriores Jordano (Klich, 1995).

En resumen, podríamos afirmar que no existe una cifra exacta sobre la cantidad de población musulmana que se encuentra residiendo en la TF, dado que “los respectivos censos no proveen datos acerca de la afiliación religiosa de su población, como así también las cifras proporcionadas por las

²²Citado por SaidBahajinen su informe sobre el *Modelo Latinoamericano en la integración de los inmigrantes Árabes*, para la Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, producido en el año 2008, pag 746.

²³Cita extraída de la *La Triple Frontera: Globalización y construcción social del espacio de Béliveau & Montenegro*, Buenos Aires: Mino y Dávila, 2006.

instituciones islámicas en ocasiones resultan contradictorias” (Dumitrascu, 2016), aunque se estima que el número de residentes es elevado, manteniendo un fuerte vínculo entre quienes allí habitan y las familias que aún lo hacen en Medio Oriente. En relación a las estadísticas locales, la información más confiable estima que la “población musulmana al año 2030 ascendería en Argentina a 1.233.000 personas, mientras que en Brasil será alrededor de 227.000 habitantes y en Paraguay solo 2.000” (Pew Research Center, 2011).

Difusión, propaganda y reclutamiento del Hezbollah

Existe una importante cantidad de indicadores, evidencias y fuentes de distinta naturaleza que dan por cierto la existencia de células del Hezbollah en América del Sur, particularmente en la zona de la TF. A continuación realizamos un compendio de variados autores acerca de distintos eventos que demuestra el accionar de este grupo islámico radical.

En el mes de octubre de 1980, se creaba la Organización de los Movimientos de Liberación Islámicos. Su líder, [Mehdi Hashemi](#), comenzó a organizar una estructura que contenía unidades de guerrilla, incorporando a ciudadanos iraquíes disidentes del régimen de Saddam Hussein que se encontraban refugiados en Irán. Durante años desarrollaron un activo proselitismo político religioso, incluyendo el trabajo en mezquitas, visitas a clérigos chiitas de Irán y del Líbano, retórica contra Estados Unidos e Israel, sistemas de aportes compulsivos para beneficencia, réplicas de modelos de adoctrinamiento, reclutamiento, viajes de estudio, instrucción y entrenamiento. Esta red de medios con contenido en español y en portugués estuvo encabezada por la cadena HispanTV, que a menudo divulgaba material sobre Paraguay y la TF, integrada, entre otros, por AhlulBayt News Agency, Radio El Minarete, AnnurTV, TakbirTV, así como medios del Hezbollah con versiones en español, como Al-Manar y Al-Mayadeen. Este último tiene un canal subsidiario en Foz de Yguazú llamado A Fronteira, y su versión en árabe, [Al-Hudud](#) (Viera, 2017).

Alexandra Dumitrascu, en su informe *El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbollah al Daesh*, producido para el Instituto Español de Estudios Estratégicos en el año 2016, detalla que América Latina “es la región donde el fundamentalismo islámico de corte chií, en particular, ha encontrado un nicho a explotar fuera de Medio Oriente”.

Detrás de este fundamentalismo, Irán ha jugado un papel importante a lo largo de las últimas tres décadas. Las persistentes y duras sanciones

impuestas por EEUU y otros Estados europeos tras la Revolución Islámica de 1979, han llevado al gobierno iraní a buscar nuevas oportunidades. En este sentido, América Latina, ha representado una oportunidad para su ahogada economía. Dentro de ese orden, Hezbollah ha sido el grupo que se ha encargado de favorecer a Irán en la región, habiendo encontrado un terreno fértil para el lavado de dinero, el reclutamiento y la planificación de actividades terroristas.

De este modo, la elección de la TF como emplazamiento inicial se debió a la concentración de la comunidad libanesa y siria en la zona, permitiéndole asegurar un asentamiento cuasi imperceptible y una gran oportunidad para el proselitismo islámico.

De igual forma, se ha expandido por todo el globo estableciendo puntos de control por medio de factores como, la financiación, el manejo de información y la propagación de su ideología. El grupo extremista ha distribuido sus células por todo el mundo, esto tiene como finalidad ampliar la esfera de su actuación. Uno de los continentes que cuenta con su presencia es América (Henao, 2016).

Según Juanita Pulecio Henao, la autora del informe *Presencia de Hezbollah en la TF, un desafío para las políticas de seguridad conjuntas de Argentina, Brasil y Paraguay*; presentado en la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario en el año 2016, expresa que, “la planeación y el flujo de información desarrollado desde la región fronteriza es un aspecto clave para el alcance de los objetivos propuestos frente al debilitamiento de la seguridad y la defensa de los países del hemisferio” (pág. 21). De tal suerte que “Hezbollah con el apoyo de Irán, encuentra en América Latina un lugar adecuado para seguir expandiendo el fundamentalismo religioso, aprovechando la existencia de una amplia población de descendencia musulmana” (Calderón, 2016).

En relación a los grupos simpatizantes del yihad o de los posibles seguidores del Hezbollah, estos ya han comenzado por hacerse más visibles, al mismo tiempo que podrían convertirse en más vulnerables. Al respecto, “uno de sus miembros, **MohsenRabbani** habría establecido una red, con la que habría planificado los ataques a la Embajada de Israel y a la AMIA” (Henao, 2016).

El nombre de **MohsenRabbani** aparece en escena en la década de los años '90 como consejero cultural de la embajada iraní en Buenos Aires, cargo que ejerció desde 1994 a 1998. En otro orden de cosas, en base a fuentes de la Policía Federal de Brasil, con el financiamiento del Hezbollah y la yihad Islámica, éste habría facilitado el viaje de dos grandes grupos de brasileños a Teherán en 2008, según el diario Folha De Sao Paulo (Dumitrascu, 2016).

Paralelamente, según Alexandra Dumitrascu en su artículo *El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbollah al Daesh*, publicado en el año 2016 en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, citaba que “en 2011 había constancia que cerca de 20 miembros de grupos extremistas de Al Qaeda y Hezbollah, tenían domicilio en Brasil, donde llevaban a cabo actividades como la recaudación de fondos, difusión de propaganda yihadista, reclutamiento y planificación de atentados” (pág. 673).

Un factor importante del extremismo islámico en América Latina es el grado de integración de la población musulmana. A diferencia de las comunidades de Europa, estas no sufren la exclusión social, sino que gozan, en su mayoría, de un estatus social medio. América Latina representa una región importante para el radicalismo islámico que, por sus condiciones, posibilita el desplazamiento impune y cuasi indetectable de sus miembros (Dumitrascu, 2016).

A pesar del escaso conocimiento general sobre la temática, gracias a la libertad de culto que existe en Argentina, aparece en escena una remarcable difusión del Islam sobre sus seguidores y sobre un nicho de la población, que descontento con algunas situaciones sociales generalizadas podrían presentarse propensos a su captación. Tal es así que encontramos diversas páginas de sitios web en donde se presenta un Islam revolucionario e indoamericano. Algunas páginas son las que se mencionan a continuación; <http://islamnationalypopular.blogspot.com/>; <http://www.Organizacionislam.org.ar>; <http://islamoriental.com/>; <http://www.redislam.net/>; <http://www.organizacionislam.org.ar/>; <http://www.umma.org.ar/>; entre otros muchos sitios. La característica principal que estas páginas web poseen, es la presentación de un variado material literario acerca de la religión islámica y la forma en cómo abordarla. Como ejemplo podemos citar al sitio <http://islam.baires.Blogspot.com/>, cuya página de presentación se titula, *Islam Buenos Aires: la revolución de los valores que necesita la Argentina*.

El profesor Ángel Horacio Molina Hussain Ali, investigador del Centro de Estudios Orientales de la Universidad Nacional de Rosario, escribe frecuentemente para la Revista de la Biblioteca Islámica en El Salvador y modera el blog islámico [oidislam.Blogspot.com](http://oidislam.blogspot.com) (...) Sin embargo, su espacio también se usa para propagar opiniones sobre la realidad política del continente desde una perspectiva revolucionaria islámica (Calderón, 2016).

La investigación de los atentados sobre Buenos Aires en la década de 1990 ha demostrado la vinculación con Hezbollah. Varios autores citan entre sus escritos, hechos, nombres de individuos y circunstancias que dan como cierta la participación de la organización terrorista con base en la TF.

Las Fuerzas Quds de la Guardia Republicana iraní –encargada de exportar la revolución y defender el régimen de los [ayatollahs](#)– y del partido libanés Hezbollah se encontrarían operando en el continente, las primeras a través de la cooperación formal en la formación de cuadros de inteligencia con Venezuela y las segundas, ligadas a actividades ilícitas como el contrabando en la Triple Frontera, el narcotráfico en Colombia y el tráfico ilegal de personas en México (Rodríguez, 2010, [pág. 199](#)).

El crimen transnacional organizado ejecutado por células de Hezbollah en la TF, así como la planeación y ejecución de atentados terroristas desde la zona, genera una mayor vulnerabilidad para la seguridad de Argentina, Brasil y Paraguay, pues la amenaza es constante y latente. (...) como evidenciaron los atentados de Buenos Aires en 1992 y 1994, Hezbollah es la organización terrorista islámica con mayor implantación en Latinoamérica (Bornstein P. , 2012).

En 1984 se envió a Brasil al clérigo [MohammadTabatabaeiEinaki](#), quien fue expulsado a los pocos años, por sus actividades y vínculos con la organización terrorista Hezbollah. En 1983, el régimen comenzó a valerse directamente de Abdul Kadir, quien años después, terminaría condenado por conspirar para cometer el frustrado atentado terrorista contra el Aeropuerto de Nueva York. También en 1983, se envió a instalarse en Buenos Aires a [MohsenRabbani](#), quien terminaría por involucrarse seriamente en el atentado contra la AMIA([Viera, 2015, pág. 15](#)).

Respecto de lo anterior, en el año 1997 la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución N° 51/210, *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*, advertía sobre [supenetración](#) en el continente latinoamericano, el que se caracterizaba por “el uso indebido de organizaciones, grupos o asociaciones, incluidos los que persiguen fines caritativos, sociales o culturales, para encubrir sus propias actividades”(pág. 3).

Varias fuentes judiciales, policiales y de inteligencia tanto Argentina como extranjera, aseguraron que la zona de la TF fue utilizada para preparar los atentados en la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y el edificio de la Asociación de Mutuales Israelitas en 1994.

El 25 de octubre de 2006, el Dr. Nisman, Procurador General de la República Argentina, y Marcelo Martínez Burgos presentaron los hallazgos del equipo especial que investigó el ataque terrorista que destruyó el edificio AMIA. El informe detallado mostró inequívocamente que la decisión de volar el edificio fue tomada por las más altas instancias del gobierno iraní, y que los iraníes le habían pedido a Hezbollah, que sirve como una herramienta para sus estrategias, llevar a cabo el ataque (Karmon, 2009).

Hezbollah se financia desde la Triple Frontera

Como se describió con anterioridad, las características propias de la TF, particularmente por su ubicación geográfica y la conformación social, hacen de ella un atractivo centro para el desarrollo de actividades comerciales legales, tanto como otras ilegales. En cierta medida, estas situaciones fuera de la ley se han visto favorecidas por intereses desencontrados de los tres países, bajo un manto de instituciones gubernamentales débiles y en un marco de cierta corrupción individual generalizada. “Hay una inadecuación entre el retrato de la criminalidad y la falta de ley en la TF y aquello que se hace e incentiva en aquel espacio fronterizo”(Rabossi, 2013).

Las Naciones Unidas en particular, junto a los gobiernos que integran la seguridad hemisférica, en especial el de EEUU, aunque también diversos autores especialistas en terrorismo internacional, atribuyen a distintos grupos o bandas delictivas el apoyo financiero al movimiento Hezbollah.

Respecto a ello, [Emanuele Ottolenghi](#), investigador de la [Foundation for Defense of Democracies](#) y experto en financiación del terrorismo, opina que;

Hezbollah está incrementando significativamente el flujo de fondos provenientes del lavado de dinero en América Latina, particularmente en la TF, al tiempo que la contribución iraní se vuelve menos fiable debido al impacto de las sanciones de EEUU. Destaca, asimismo, que brinda servicios para el blanqueo de dinero de los cárteles de la droga de la región, aunque trafica globalmente. Por otra parte, el esquema gigantesco que tiene a nivel global se funda en la cooperación de comunidades con vínculos ideológicos y religiosos con Hezbollah, radicadas en

cada zona (...) Estas comunidades, que ofrecen su trabajo y lealtad al movimiento, cuentan con instituciones e infraestructura social a nivel local, lo que justifica su presencia (Infobae, 2019).

La Declaración de Bridgetown, Barbados, celebrada en junio de 2002 contiene una serie de actas y documentos de los cuales pueden rescatarse los siguientes en relación al abordaje que se le brinda al terrorismo. Entre estas declaraciones encontramos la Resolución AG/RES 1840 (XXXII-O/02), celebrada el 3 de junio en en el marco de la *Convención Interamericana Contra el Terrorismo*, la cual acordaba medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo, tales como; “a) un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas; b) medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo, instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores; y c) (...) capacidad de cooperar e intercambiar información en los niveles nacional e internacional” (Art 4). Paralelamente, la misma resolución, trata los “delitos determinantes del lavado de dinero”(Art 6), mientras que también aborda “la cooperación en el ámbito fronterizo, instando a (...) mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas” (Art 7).

Por otra parte, la Resolución AG/RES. 1877 (XXXII-O/02), Apoyo al Trabajo del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, celebrada el 4 de junio, resolvía “reafirmar su compromiso de fortalecer la cooperación hemisférica y continuar la implementación de medidas específicas para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo internacional”(Punto 1).

Consecuentemente, el 27 de octubre de 2003, en el marco de La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA realizada en Tlatelolco, D.F, el Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Luis Ernesto Derbez, precisaba que;

(...) el mundo globalizado de nuestros días ha dado paso a nuevos elementos que ponen en riesgo nuestra seguridad y nuestra tranquilidad. El terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros, constituyen nuevas y complejas amenazas que rebasan las fronteras nacionales, por lo que requieren de la cooperación de todos para enfrentarlas

exitosamente (Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Luis Ernesto Derbez, 2003).

Al respecto existen diversas fuentes que aseveran estas ideas. Una de ellas fue la presentada por el CICTE, en la reunión anual acerca del *Llamado hemisférico a luchar contra el financiamiento del terrorismo*, publicada en la Newsletter N° 93 de fecha 6 de abril de 2013, donde oportunamente se expresaba que; “al analizar la situación en el hemisferio, el representante de Ruanda ante la ONU afirmó que la región de las Américas tiene una historia difícil, y algunos Estados continúan experimentando problemas con el terrorismo y otros delitos violentos. Sin embargo, hemos visto que muchos Estados han progresado en temas como la ratificación de instrumentos antiterroristas, la adopción de nueva legislación en la materia y la reglamentación en el tema financiero para controlar el terrorismo”(Comité Interamericano Contra el Terrorismo, 2013).

Oportunamente, el Departamento de Estado de EEUU, según la última edición disponible en el *Informe sobre Terrorismo 2015*, expresaba su preocupación sobre la presencia que aún mantenía Hezbollah en toda América Latina, donde miembros, facilitadores y simpatizantes continuaban llevando a cabo actividades en orden a crear una infraestructura estable en América del Sur, recaudando fondos para el grupo a través de medios legales como ilegales.

El autor Levitt Matthew, bajo el título *Hezbollah: Financing Terror through Criminal Enterprise*, presentaba su testimonio en la audiencia del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de EEUU el 25 de mayo de 2005, donde dijo que “el presupuesto de Hezbollah oscilaba entre u\$s 100 millones y u\$s 200 millones por año, y puede llegar a los u\$s 400 millones” (Freeman, 2011).

“Lo que se percibe en la zona de las TF, en relación al presunto lavado de dinero a través del circuito financiero, es que esa problemática parece confundirse con la remisión de divisas a Medio Oriente por parte de la comunidad árabe local, (...) algunas de estas remesas están sospechadas de ser dirigidas a organizaciones terroristas como Hezbollah”²⁴.

²⁴ *Árabes envían u\$s 50 millones al exterior*, Noticias 3 de octubre de 2001.

En este sentido, Héctor Guerín, director del periódico *Vanguardia* de Ciudad del Este, ha opinado que “el mayor problema de la zona es la criminalidad organizada, agregando que la corrupción y el contrabando crecen de manera constante, a caballo de un mercado negro del dólar cada vez mayor”²⁵.

De acuerdo al Diputado uruguayo Alberto Scavarelli, ex Prosecretario de la Presidencia de la República durante el último gobierno del Doctor Julio María Sanguinetti, y especializado en el combate a diversas formas del delito internacional, decía que en Ciudad del Este “convergen las estructuras delictivas más importantes a nivel internacional: la Yakuza japonesa, carteles colombianos y mexicanos, las mafias nigerianas y la propia mafia rusa”²⁶.

Estos puntos de vista son compartidos por el libanés [CharifHammoud](#), Presidente de la Unión de Importadores de Ciudad del Este, quien se refería a esa ciudad diciendo; “aquí nadie sabe qué porcentaje de negocios son lícitos y qué porcentaje son ilícitos. Ciudad del Este merece la fama que tiene: hay falsificación, contrabando, tráfico de drogas y armas”²⁷.

Si bien, dado el tiempo transcurrido entre la información detallada con anterioridad y la actualidad, a priori parecería perder valor, existen otras fuentes aportadas por distintos autores donde verifican que la delincuencia organizada en la TF aún no ha perdido vigencia. “Las actividades ilícitas de las células del Hezbollah en la TF, encargadas de la financiación de los actos terroristas, seguían vigentes después de varios años de su aparición en la zona y de la implementación de medidas estrictas para combatirlos” (Henao, 2016).

El crimen organizado ha encontrado en la TF el escenario ideal para el desarrollo de actividades delictivas gracias a la falta de control en la zona. Los altos niveles de corrupción y la extrema porosidad fronteriza facilitan la acción de contrabandistas, narcotraficantes, traficantes de armas, blanqueadores de dinero, etc. (...) han hecho de la TF un centro de operaciones y punto neurálgico de las actividades ilícitas en Suramérica (Bello Arellano, 2013).

Esta situación planteada, ha sido aprovechada por organizaciones, grupos y células delictivas, quienes instalándose en la zona, en

²⁵Ciudad del Este: *árabes [sobsuspeita](#)*, O Estado de Sao Paulo, 17 de septiembre de 2001.

²⁶Ciudad del Este: *centro internacional de mafias, a [unahora](#) de [vuelode](#) Uruguay*, La Onda DigitalNº 54, 25 de septiembre al 1 de octubre de 2001.

²⁷Camarasa, Jorge: *Declina la capital del contrabando*, La Nación 2 de abril de 2000.

oportunidades con negocios legales que sirven como pantalla, realizan sus operaciones vinculándose entre bandas, sean del crimen organizado como otras de carácter terrorista de sesgo islámico. Soledad Díaz en su artículo *EEUU y Brasil colaboran en secreto contra los islamistas*, explicaba que la mayoría de los “musulmanes suníes moderados afirman que algunos inmigrantes chiíes viajaban a Brasil con el apoyo de Hezbollah, apoyados con la cifra de u\$s 50.000, para crear negocios que ayudasen a dicho movimiento en el Líbano”(Diario digital El País, 2010).

Los envíos de remesas son, consustanciales al fenómeno mismo de la migración. La particularidad en el caso de la TF es que, mucho de aquello que fluye, surge de actividades económicas ilegales como el narcotráfico, la piratería informática, el comercio informal, el lavado de dinero, el contrabando y el tráfico de armas (Bello Arellano, 2013).

(...) la relación entre el crimen organizado transnacional y el terrorismo, son de gran utilidad para explicar la presunta relación entre estos dos fenómenos y la TF. Ellos afirman que estos dos actores suelen adoptar métodos similares y operan con fines semejantes: funcionan utilizando una estructura en red, redes de células organizadas lo cual les permite tener flexibilidad organizativa, reduce la penetración de la ley y proporciona una mayor eficiencia (Calderón, 2016).

“Un informe del [ThinkTankestadounidense](#), *Rand Corporation*, realizado en 2009, aseguró que Hezbollah estaba lucrando aproximadamente u\$s 20 millones por año en la zona de la TF” (Pinedo, 2015).

El área de la TF de Brasil, Argentina y Paraguay se ha convertido en el centro financiero más importante para el terrorismo islámico fuera de Medio Oriente, canalizando u\$s 20 millones anuales a Hezbollah. Al menos una transferencia de u\$s 3,5 millones fue hecha al movimiento por Assad Ahmad Barakat, quien recibió una nota de agradecimiento de su líder (Rand Corporation, 2009).

Respecto de Barakat y su red, la fiscal delegada nacional de ciber crimen en Paraguay, exponía en la conferencia sobre lavado de activos y financiación del terrorismo en la TF, llevada a cabo en Buenos Aires el 28 de marzo de 2019, que dicho clan es la principal organización político comercial ilegal de la TF, quien cuenta con una estructura financiera de generación de activos y lavado de dinero en apoyo a las operaciones de Hezbollah en el mundo. Cabe aclarar que dicho clan se encuentra integrado por sus otros tres hermanos,

entre los cuales uno de ellos se desempeña como clérigo del parlamento en el Líbano.

Por otra parte, los autores Picarelli y Shelley en su libro *Organized Crime and Terrorism*, en su página 44 expresan que “se sabe que los terroristas comercian con productos pirateados y monedas falsificadas. Por ejemplo, el área de la TF entre Paraguay, Brasil y Argentina es bien conocida como un mercado de productos falsos, creyendo que Hezbollah está involucrado” (Freeman, 2011).

El principal enlace entre la red libanesa de Hezbollah y el dinero negro de la TF lo configura el denominado clan Barakat. Assad Ahmad Barakat era, hasta su detención en Brasil y posterior extradición a Paraguay en 2003, el jefe de finanzas de Hezbollah en Latinoamérica (Henao, 2016).

En el mismo sentido, “Hezbollah estableció una presencia significativa en la TF entre Argentina, Brasil y Paraguay, utilizando negocios locales, el tráfico de drogas y las redes de contrabando con el objetivo de recaudar fondos para operaciones terroristas en todo el mundo” (Pinedo, 2015).

Según Matthew Levitt, en su informe testimonial ante el *Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate*, expresaba que “el área de la TF es especialmente importante para Hezbollah, donde el grupo recauda cerca de u\$s 10 millones al año, según un estudio producido por el Colegio de Guerra Naval de los EEUU. Según un informe del Comando Sur, se estima que los grupos terroristas islamistas recaudan entre u\$s 300 y 400 millones por año en la TF” (pág. 5).

Luego de la presentación de los datos y hechos vinculados con protagonistas ligados a la red que Hezbollah mantiene en la subregión, particularmente en la zona de la TF, no cabe dudas que las células o grupos que operan localmente mantienen una fuerte relación con Medio Oriente, sea mediante el financiamiento del movimiento islámico o a través de la propaganda y reclutamiento de nuevos adeptos a la causa. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los últimos atentados perpetrados en territorio europeo, fueron ejecutados de manera aislada por individuos oriundos de los países donde se ejecutaron los ataques, amparados por la estructura en red que le brindaba la organización.

CAPITULO III

El marco jurídico de Defensa y Seguridad de la Argentina y Brasil

La agenda de la seguridad internacional

“A partir de los ‘90 emergen perspectivas de seguridad no exclusivamente militares, que decantan en la noción de seguridad multidimensional” (Celi, 2015). De allí que la seguridad colectiva ha tomado gran importancia para los Estados conforme continúe ampliándose el horizonte de riesgos, amenazas y desafíos transnacionales comunes a afrontar. Sin embargo, cada Estado como soberano, tiene la responsabilidad de salvaguardar sus propios intereses, aunque existen ocasiones donde el mal gerenciamiento de las políticas domésticas arrastran a situaciones de inseguridad a países que comparten la región, llegando incluso a extrapolar el conflicto a otras regiones no contiguas y más alejadas. De hecho, “muchos países consideran incorrecto intervenir en los asuntos internos de sus vecinos y confían en escapar a sus efectos nocivos” (Collier, 2004), representando el actual conflicto que envuelve a la República Bolivariana de Venezuela como ejemplo de propagación de una crisis a un país lindante²⁸.

En una escala distinta de conflicto se encuentra la propagación del terrorismo transnacional, una problemática que no reconoce fronteras, sino que actúa en ocasión de las oportunidades que se les presenta.

Los Estados por más que intenten, en el siglo XXI no pueden trabajar aislados de los demás, especialmente de los Estados vecinos. Las políticas de seguridad y control fronterizo deben ser coordinadas (...) Una consecuencia del descuido en la seguridad y defensa nacionales es el movimiento pasivo de las células terroristas que en cualquier momento se pueden activar (Henao, 2016).

En tal sentido, la cooperación internacional entre países vecinos deberá ser tan estrecha como compatible en cuanto a sus leyes, a fin de disuadir, combatir y penar, en última instancia, a los integrantes de las organizaciones que lleven a cabo sus acciones delictivas. Respecto a ello, Francisco Rojas

²⁸ “La crisis política, humanitaria, social y sanitaria que atraviesa la [República Bolivariana de Venezuela](#) atenta contra la consolidación de la zona de paz sudamericana, dado que afecta negativamente la estabilidad de la región, especialmente la de los países vecinos” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Aravena, en su informe de mayo del año 2004 expresa que “una arquitectura de seguridad fundada y desarrollada desde lo subregional tendrá como característica ser flexible, modular, cooperativa y colectiva” (pág. 8). De allí entonces que el concepto de seguridad global ha incluido distintas situaciones desfavorables que afectan al sistema internacional, bregando por la cooperación internacional y un mayor compromiso hacia el multilateralismo.

Según el Doctor Mariano Bartolomé, en su libro *La seguridad internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*, expresa que “la seguridad internacional consiste en el estudio de la violencia y el conflicto en el sistema internacional y de las amenazas a la seguridad de los Estados, incluyendo enfoques y herramientas de distintas disciplinas” (pág. 23). De dicha definición surge que no solo existen actores estatales que generan entre sí situaciones de tensión, sino que también están involucrados otros de carácter no estatal, como bien puede representarlo el terrorismo transnacional. En este sentido, resulta concluyente la Declaración de Seguridad en las Américas acerca del terrorismo, cuyo texto expresa que;

constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el respeto al estado de derecho y al derecho internacional (págs. 8 - 9).

Análisis del marco legal vigente en Argentina sobre el empleo de las Fuerzas Armadas

Como ya vimos, el terrorismo transnacional junto a la multiplicidad de otros delitos con los que puede vincularse, constituye la agenda común para aquellos países que integran la OEA. En este escenario, Argentina y Brasil necesitarán no solo políticas comunes que regulen la cooperación entre ambos, sino que también será prioritario diseñar una arquitectura legal con instrumentos idóneos, ágiles, flexibles y adaptables a sus realidades. *Idóneos*, apelando a instrumentos en consonancia con las leyes, tratados y otros documentos bilaterales o multilaterales suscritos por las dos Naciones. *Ágiles*, *parabrir* rapidez en el intercambio de información entre las distintas agencias, haciendo efectiva la extradición de individuos involucrados con actividades terroristas o logrando celeridad en las condenas para las sentencias establecidas por la justicia. *Flexibles y adaptables*, dotando a las

normas jurídicas que regulan el empleo de la Fuerza por parte del Estado, de la conveniente elasticidad ante las múltiples e innovadoras formas que empleará el terrorismo transnacional para infundir terror.

Ley 23.554 (Defensa Nacional)

Estructurada en ocho acápites con cuarenta y nueve artículos, la Ley, sancionada en 1988, aún no ha conseguido su revisión a pesar de los dos ataques terroristas de envergadura sufridos, a juzgar por la cantidad de víctimas y conforme a los cambios necesarios que los Estados producen ante situaciones que no solo perturban a su seguridad, sino que trascienden sus fronteras afectando la seguridad global.

La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FFAA, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes (Art 2°).

Este artículo contiene dos aspectos que ameritan ser resaltados; el primero de ellos es el *empleo de las FFAA en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo*, y el segundo es *garantizar la protección a la vida y la libertad de sus habitantes*.

En cuanto al empleo de las FFAA en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo, deberíamos separar los conceptos de empleo disuasivo y empleo efectivo por un lado, y agresiones de origen externo por otro.

Respecto a la disuasión, el Glosario (PC 00-02) de términos militares para la Acción Militar Conjunta entiende por tal al;

efecto de desalentar el potencial accionar negativo de un actor a través de la comunicación clara y creíble de la decisión, determinación y capacidad a emplear el poder nacional propio a efectos de impedir aquella acción y/o de infligir costos o daños no tolerables a dicho actor si éste consumara su accionar (pág. 76).

En tal sentido, para que exista disuasión habrá que contar no solo con la generación de un Elemento u Organización del instrumento militar que permita hacer frente a la amenaza, sino que éste deberá estar acorde con la comunicación y la credibilidad a transmitir al actor en oposición; para nuestro

caso, el terrorismo transnacional situado en la frontera con Brasil. Para tal fin, también coadyuvará a disuadir un marco legal que garantice el empleo real de dicho instrumento armado.

En cuanto a empleo efectivo, entendemos a la utilización de medios de una o más FFAA, que en forma conjunta o combinada, puedan cumplir una misión amplia y continua, trayendo a la reflexión la conveniencia de participación del instrumento militar dentro de un marco combinado e interagencial, con la participación de agencias de la República Federativa del Brasil.

Con respecto al concepto de agresiones de origen externo, el Decreto 683/2018 establece que “las FFAA, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo” a diferencia del anterior Decreto 727/2006.

Luego, aunque el texto precedente no varía en su esencia en relación al Artículo 2° de la Ley 23.554, deja claramente definida que la agresión puede provenir tanto de un actor estatal como no estatal. De tal suerte que, cualquier acción en contra de los intereses fundamentales de la Nación por parte de grupos terroristas podría encuadrarse en esa definición, y en consecuencia, habilitar la acción del instrumento militar.

Continuando con el análisis de la Ley, “la defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra” (Art 3°).

En relación a ello, el planeamiento de corto, mediano y largo plazo supervisado por la estrategia militar, generarán sus planes militares correspondientes, cuyos documentos deberán hacer frente a aquellos desafíos transnacionales, riesgos y/o amenazas que emanan del análisis de la DPDN. De allí, que en el corto plazo, el instrumento militar no debería soslayar la posibilidad de hacer frente a agresiones por parte de grupos terroristas, mientras que en simultaneidad, el análisis a mediano plazo debería generar la Fuerza adecuada con capacidad para disuadir o contrarrestar cualquier intento de agresión de aquel tipo.

Por otro lado, también en su contenido se hace una distinción esencial entre el concepto de Defensa y Seguridad. Relacionado a ello, el texto expresa

que “para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior” (Art 4°). Cabe agregar que la Argentina es uno de los pocos países que tiene esta división que establece *límites a la capacidad de actuación de sus FFAA*²⁹. En cuanto a ello, “han transcurrido muchos años de gobiernos democráticos en Latinoamérica, y asombrosamente para el resto del mundo, todavía se discute la diferencia entre seguridad y defensa” (Oreglia, 2017).

Mientras seguimos debatiendo las incumbencias que le caben a las FFAA y FFSS, el terrorismo transnacional podría valerse de esta debilidad que presenta el marco legal argentino para realizar alguna acción. En tal sentido, Maldonado Prieto en su artículo *La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial*, expresa que “la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales, las nuevas y otros desafíos a la seguridad de los Estados” (pág. 81).

Así las cosas, “el funcionamiento ordenado del sistema de defensa nacional estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización” (Art 7°). Al parecer, este artículo dejaría abierta la posibilidad para mejorar, reinterpretando o aclarando, el concepto que aún prevalece sobre la división de responsabilidades entre las FFAA y las FFSS.

Entonces, ante la presencia de un riesgo o una amenaza, ¿Cuál sería el órgano de trabajo natural que permitiría atender la emergencia con una visión multidimensional? Independientemente del ámbito de trabajo, nuestra postura es que la solución merece una respuesta superadora a la hoy establecida.

Por otra parte, si una de las finalidades del sistema de defensa nacional es, “asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las FFAA y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse” (Art 8°, Punto h), resulta obvio pensar que existen las garantías y bases suficientes

²⁹ Para explicar esta división habría que retrotraerse al período donde fue analizada y sancionada la Ley, luego de un breve período del regreso de los gobiernos democráticos en nuestro país y de una serie de levantamientos militares en contra de las propias autoridades castrenses. Estos hechos, podrían haber sido interpretados por el cuerpo de legisladores que participaron en la redacción del documento, como nuevos intentos de golpes de Estado.

para conformar a futuro una Fuerza combinada que permitiera hacer frente a amenazas comunes.

Limitaciones que imponen la Ley 25.520 (Inteligencia Nacional) y la Ley 24.059 (Seguridad Interior) en relación al empleo de las FFAA

La Ley de Inteligencia Nacional sancionada en 2001 está organizada en diez títulos distribuidos en cincuenta y dos artículos, cuya finalidad es establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de Inteligencia.

En su redacción nos encontramos con un primer impedimento acerca del alcance de la Inteligencia Estratégica Militar, cuando identifica a esta como;

parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional. Así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar (República Argentina. Ley 25.520, 2001).

Nótese que particularmente se refiere al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional. En tal sentido y ante esta definición, el conocimiento de las capacidades y debilidades de un actor no estatal, como el terrorismo transnacional, le estaría vedado. Sin embargo, a lo largo de su análisis sobre el diagnóstico regional, la DPDN reconoce que “la dinámica de la situación hace que los riesgos se presenten interconectados entre una variedad de actividades delictivas como el narcotráfico y el terrorismo”. Por ello, podría interpretarse como opción, la necesidad de compartir información entre la inteligencia militar y la criminal, a fin de reducir al máximo los vacíos propios que pudieran originarse por la falta de superposición entre los límites establecidos para el área de la Defensa y la Seguridad.

Consecuentemente, seguirá siendo un error analizar tan solo al terrorismo transnacional desde la inteligencia criminal, máxime que dadas sus características, estas podrán afectar “la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (República Argentina. Ley 25.520, 2001).

Surge entonces el interrogante; ¿a pesar de los posibles resultados adversos ante la hipotética acción terrorista contra determinadas infraestructuras vitales, su análisis, seguirá siendo responsabilidad de la inteligencia criminal o de la inteligencia militar? Ante esta pregunta, vale decir que un ataque terrorista podrá incluir de manera **simultánea, hechos** que resultarán de incumbencia tanto para la Seguridad como para la Defensa, aunque su efecto solo ello podrá determinarse luego de un análisis *ex post*. En consecuencia, la inteligencia solo será útil si logra anticiparse ante las acciones percibidas como riesgos o amenazas y no luego de producido el hecho. Por lo tanto, la propia legislación atenta contra la anticipación en la producción de inteligencia estratégica, aunque observamos que existiría una posibilidad en trazar lineamientos generales pudiendo avanzar en el intercambio de información según el siguiente artículo. Al respecto,

el Presidente de la Nación podrá convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional, determinando en cada caso los miembros participantes en el mismo, pudiendo convocar a participar de dicho Consejo, con carácter consultivo, a representantes de las FFAA y FFSS cuando lo considere pertinente (Art 14°).

En cuanto a la Ley 24.059 de Seguridad Interior, esta fue sancionada en el año 1991. Su texto se extiende a lo largo de cuarenta y cinco artículos agrupados en ocho capítulos, de los cuales revisten interés para nuestro análisis, el de la complementación de otros organismos del Estado y el empleo subsidiario de elementos de combate de las FFAA en operaciones de seguridad interior.

Adentrándonos en su análisis, resultan llamativas las semejanzas conceptuales que existen en la redacción de los Artículos 2° de la Ley de Seguridad Interior y de Defensa Nacional. Mientras que, el de la Ley de Defensa Nacional expresa que la misma “tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (República Argentina. Ley 23.554, 1988), el de la Ley de Seguridad Interior menciona que se basa en el “derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes,

sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones” (República Argentina. Ley 24.059, 1991). Cabe destacar entonces las coincidencias de ambas leyes cuando se manifiesta a favor de proteger y resguardar la vida y la libertad de los habitantes. Luego, para que ello suceda, debe preexistir la vigencia de las instituciones que aseguren los derechos y garantías de los ciudadanos. Por ello, resulta una apreciación razonable que tanto la Seguridad como la Defensa se fundan en la búsqueda del mismo bien común, encontrando una vez más errónea la división que existe entre ambos ministerios.

En tanto, el Capítulo II del Decreto 703/2018, restringe el empleo de las FFAA al analizar los riesgos, particularmente el ocasionado por el terrorismo transnacional. Al respecto expresa que;

la adopción de medidas tendientes a prevenir la expansión del terrorismo transnacional tendrá un peso significativo en las agendas de seguridad de las naciones de la región. En Argentina, la responsabilidad primaria de atención de estos fenómenos corresponde a los organismos de seguridad pública e inteligencia nacional y criminal (República Argentina. Decreto 703/2018, 2018).

En cuanto al funcionamiento del sistema, la Ley preve la conformación de un Consejo de Seguridad Interior, donde para el cumplimiento de su misión deberá, entre otras tareas, establecer la coordinación necesaria con el Consejo de Defensa Nacional (Art 10°). En consecuencia, si analizáramos los riesgos y amenazas en forma sistémica, vistos ellos como una serie de eventos posibles con una determinada probabilidad de ocurrencia, el Estado Argentino podría dar inicio a la concreción de un documento que rija las operaciones interagenciales a similitud del que se encuentra vigente en la República Federativa del Brasil desde el año 2017. La formalidad de un documento que operativice el accionar de todas las Fuerzas, junto a otros organismos estatales, redundará en beneficios eliminando pasos burocráticos, maximizando los recursos del erario, reduciendo costos innecesarios y eliminando la duplicación de tareas.

Así también, a través del Artículo 28°, se podría concluir sobre la necesaria coordinación que debe existir entre la Defensa y la Seguridad, cuando “todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, (...) constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior”. O también cuando manifiesta

que “el Consejo de Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Interior establecerán la adecuada coordinación del apoyo que las FFSS y Policiales pueden brindar en esas circunstancias en lo atinente a la preservación del orden en el ámbito territorial militar” (Art 30°).

Las expresiones anteriormente vertidas, vienen a ratificar la coordinación que deberá existir entre las FFAA y FFSS en situaciones particulares. Este aspecto también reforzaría la idea sobre la necesaria redacción de un manual de procedimientos para operaciones interagenciales. Dentro de la misma línea de razonamiento, los siguientes artículos ponen de relevancia la necesidad de operativizar la coordinación interagencial.

El Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las FFAA apoyen las operaciones de seguridad interior, (...) (Art 27°). Las FFAA serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales (...) a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Artículo 2° (Art 31°). El Presidente de la Nación en uso de las atribuciones contenidas en el Artículo 86°, Inciso 17° de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las FFAA para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior (...) (Art 32°).

Decreto 1273/1992 (Reglamentación de la Ley 24.059)

El presente Decreto cuenta con un glosario de términos junto a 26 artículos distribuidos y ordenados a lo largo de siete títulos. El Artículo 1° del Decreto expresa que;

la seguridad interior remite al debido y más eficaz tratamiento policial, preventivo o represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, (...) comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional (...) (República Argentina. Decreto 1273/1992, 1992).

En relación al riesgo que representaría el terrorismo transnacional y su potencial capacidad para afectar infraestructuras vitales, resultaría necesario que esta problemática sea atendida tanto por las FFSS como por las FFAA de manera multidisciplinar. En tal sentido, la DPDN 2018 en el Párrafo 14 del Capítulo I expresa que el terrorismo internacional configura uno de los principales problemas en la agenda de las Naciones, cuyo abordaje “requiere

una estrecha articulación nacional e internacional, que incluya la participación de organismos gubernamentales y de la sociedad civil” (República Argentina. Decreto N° 683/2018, 2018). Asimismo, si hubiera conflictos en materia de competencia que pudieran plantearse entre los Ministerios de Defensa y Seguridad, “darán lugar a la constitución de comisiones de trabajo interministeriales temporarias acorde a los términos del Apartado 4°” (Art 5°, Punto 7).

Una vez más puede apreciarse, que de su lectura se desprende la posibilidad para abordar esta problemática común, tanto como la forma y el ámbito donde resolverlos. Mientras tanto, cuando se prevea el empleo de las FFAA en apoyo de las operaciones de las FFSS, “el Ministro de Defensa, dentro de las modalidades que establece el Artículo 27° de la Ley N° 24.059, designará un representante del Estado Mayor Conjunto en la Dirección Nacional de Planeamiento y Control” (Art 21°). Dicho enlace tendrá a su cargo la coordinación del apoyo a brindar por parte de los Servicios y Elementos de la FFAA a las operaciones de seguridad interior previstas o en ejecución.

Ley 24.948 (Reestructuración de las Fuerzas Armadas)

La presente Ley, sancionada en 1998 consta de treinta y seis artículos, estableciendo las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las FFAA.

El Artículo 2° refiere que “la política de Defensa implica proteger los intereses fundamentales y también se sustenta en consolidar e incrementar las capacidades que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de nuestro continente” (República Argentina. Ley 24.948, 1998). En relación al incremento de capacidades, cabe destacar que los mecanismos de financiación no han sido cumplidos hasta el momento. Consecuentemente, resulta válido mencionar la suspensión del Artículo 27°³⁰ de la presente Ley a través del Artículo 25° de la

³⁰ Según la Ley 24.948, el total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa, distribuidos según los programas indicados en el Artículo 24° se incrementarán anualmente hasta completar el 15 % en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3 %; para ello se tomará como base lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000).

Ley 25.401 (Presupuesto General de la Administración Pública) para el ejercicio 2001.

Por otra parte, la reestructuración de las FFAA en el Artículo 6° solo prevé el empleo del instrumento militar para las operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación, operaciones en apoyo de la seguridad encuadradas en la Ley 24.059, operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y operaciones en el marco de la ONU. Consecuentemente se mantiene el impedimento de participación de las FFAA en acciones directas contra una posible amenaza como el terrorismo transnacional. Sin embargo podría existir la posibilidad de intervención del instrumento militar si se analizara al terrorismo como un actor con capacidad para dañar infraestructuras vitales, afectando por ende, los intereses fundamentales del país.

En tal sentido, cabe destacar que siendo siempre escasos los recursos aportados en materia de Defensa y Seguridad, no debería soslayarse el empleo de elementos altamente adiestrados, como bien podrían representarlo las tropas de operaciones especiales pertenecientes a las FFAA, ante posibles acciones directas contra células o grupos terroristas.

Decreto 683/2018 (Modificación del Decreto 727/2006)

El presente documento de fecha 23 de julio de 2018, viene a salvar algunos impedimentos establecidos en el Decreto N° 727 y la Reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. En tal sentido, el Artículo 1° del Decreto N° 727, establecía que “las FFAA, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por FFAA pertenecientes a otro/s Estado/s, entendiendo como agresión de origen externo el uso de la Fuerza Armada por parte de un Estado” (República Argentina. Decreto N° 727, 2006). En tal sentido, y con la finalidad de otorgar mayor amplitud a la posibilidad de empleo de las FFAA ante eventuales agresiones de actores no estatales, el Decreto N° 683 establece que;

las FFAA, instrumento militar de la Defensa Nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de la ONU (...) (Art 1°).

Así también, el Artículo 23° del Decreto N° 727, el cual expresaba que “la misión primaria fundamental del Instrumento Militar consiste en asegurar la Defensa Nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por FFAA de otro/s Estado/s” (República Argentina. Decreto N° 727, 2006), fue modificado por el texto del Artículo 3°, estableciendo que “la misión primaria fundamental del Instrumento Militar consiste en asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa” (República Argentina. Decreto N° 683, 2018).

Nótese luego, que el cambio sustancial se encuentra en determinar el carácter indistinto del origen de la agresión, eliminando la imposición del empleo de las FFAA solo ante una agresión externa de origen estatal por parte de una Fuerza Armada. Consecuentemente, el eventual accionar terrorista, entendiendo el mismo como el proveniente de un actor no estatal, bien podría significar una posible causa de empleo del Instrumento Militar. Paralelamente, el Artículo 6° del Decreto N° 683, deroga el Decreto N° 1691, entendiendo de manera contundente que la misión principal de las FFAA, es la de conjurar y repeler toda agresión de origen externo, independientemente si ella se trata de origen estatal o no estatal.

Por otra parte, el Artículo 3° del Decreto N° 727, que expresaba que “el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar formulación doctrinaria, planificación, adiestramiento, previsión de adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco actividades de producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (República Argentina. Decreto N° 727, 2006), fue sustituido por el Artículo 2°. A tal efecto, establece especialmente que “el Ministerio de Defensa considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento de las FFAA, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las FFSS” (República Argentina. Decreto N° 683, 2018).

Se destaca en consecuencia, la posibilidad por parte del Ministerio de Defensa, en considerar la integración operativa con las FFSS en tanto la misma tenga como objeto el apoyo logístico, siendo ésta la oportunidad para establecer bases sólidas en el abordaje, y posterior consolidación, de un documento que reúna procedimientos de empleo interagencial.

Consecuentemente, podemos deducir que el Ministerio de Defensa ha ampliado su visión acerca de la preparación y empleo de las Fuerzas, mientras que el Decreto N° 727, el alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios estaban encasillados dentro de un planeamiento militar marginado ante la posibilidad de amenazas provenientes de actores no estatales. De tal forma, el propio planeamiento soslayaba *per se*, cualquier posibilidad **vagaacerca** del impacto posible que el accionar del terrorismo transnacional pudiera ocasionar contra los intereses fundamentales de la Nación.

En cuanto a la custodia y protección de los objetivos estratégicos, como bien pueden representarlo las infraestructuras críticas, el Decreto N° 683 establece que será “el Sistema de Defensa Nacional quien ejercerá esta responsabilidad, en los términos del Artículo 31° de la Ley N° 23.554, mediante el empleo del Ejército Argentino, la Armada Argentina, la Fuerza Aérea Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina” (Art 5°).

Asimismo, el Decreto N° 703 afirma lo establecido en el Decreto N° 683 expresando que “en tiempo de paz, el Instrumento Militar de la Nación priorizará el desarrollo de operaciones tales como, entre otras, la protección de objetivos estratégicos” (Art5°). A tal fin; el Capítulo III, I., 2., establece que “las FFAA deberán contar con las capacidades humanas, materiales y tecnológicas requeridas para el cumplimiento de esta responsabilidad, lo que implicará contar con unidades militares especializadas y la elaboración de los protocolos de actuación correspondientes” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Decreto 703/2018 (Directiva de Política de Defensa Nacional)

Si bien en su análisis global y regional, la DPDN 2018 admite que la predisposición al multilateralismo no es homogénea, también existen mecanismos de vinculación entre las Naciones, aptos para la resolución de conflictos provenientes de las amenazas, los desafíos y riesgos actuales. Luego, el Decreto N° 703 no reconoce posibilidades de disputas entre países en el escenario regional, aunque sí se podrían enfrentar ciertos desafíos asociados a la creciente autonomía de actores estatales y no estatales con diversos atributos de poder, de tal suerte que fenómenos como el terrorismo

extremista global vienen a añadir mayor complejidad a la cooperación entre los Estados.

Consecuentemente los países de la región, al igual que otros extra regionales, han adaptado sus estrategias ante posibles agresiones no tradicionales, en virtud de la posibilidad de una acción de grupos o células terroristas. En respuesta a esta opción, una mirada multidimensional y multidisciplinar debiera preverse para las FFAA propias ante esta posibilidad. Para ello, parte del contenido del Capítulo I expresa que “el empleo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, de vigilancia y control de los espacios, el fortalecimiento del accionar militar conjunto, la flexibilidad e interoperabilidad de medios y el despliegue rápido de elementos en el territorio serán prioridad” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018). Pero, ello solo podrá lograrse maximizando todos los recursos de las FFAA y FFSS con los que cuenta el Estado, así como a través de una reestructuración integral que permita la coordinación de acciones e integración de medios.

Las organizaciones criminales participan de múltiples actividades delictivas, tales como narcotráfico (...) y eventualmente terrorismo. El carácter transfronterizo de estos fenómenos exige una mayor cooperación internacional, (...) Esta situación también exhibe la importancia de fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Defensa y otros organismos del [Estado \(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018\)](#).

Este escenario, que se aprecia preocupante para un país con un amplio territorio que destina escasos recursos a la Seguridad y a la Defensa, debiera constituir el pilar para el accionar futuro, donde “la mayor competencia interestatal convive con problemáticas de seguridad que afectan transversalmente a todas las Naciones del mundo” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018). De tal suerte, “las FFAA del siglo XXI se constituyen como organizaciones flexibles con un fuerte componente tecnológico, en contraste con las otras similares del siglo [XX](#)” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

En su análisis de orden regional, el documento plasma una apreciación donde el escenario actual no representaría de alta prioridad para la proyección y acción directa de organizaciones terroristas, en particular con las asociadas al extremismo islámico. Sin embargo, manifiesta que los países de América del Sur colaboran estrechamente en el control de zonas calientes y puntos críticos,

como la TF entre Argentina, Brasil y Paraguay. Consecuentemente, la principal preocupación de seguridad en esa zona se encontraría en los flujos de financiamiento para organizaciones vinculadas al terrorismo islámico, o bien en su rol como escala de tránsito y entrenamiento de células terroristas.

En cuanto al posicionamiento estratégico, el Capítulo III del documento expresa que la Argentina “sostiene una estrategia cooperativa en los ámbitos vecinal, regional y global, manteniendo un respeto irrestricto de las normas del derecho internacional, los tratados multilaterales y los mecanismos de cooperación interestatal”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018). En tal sentido, el país se expresaría a favor de adoptar una respuesta multilateralista ante los riesgos y amenazas comunes que pudiera afrontar la región. Por dicha razón, “el sistema de Defensa Nacional y las FFAA deben contribuir a esta estrategia incrementando su participación en organismos de cooperación en materia de defensa, tanto en el plano global como regional”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Vinculado con los riesgos que podría enfrentar la Nación, y en relación al objeto de estudio del trabajo en desarrollo, podemos decir que existen tres ejes principales vinculados con el terrorismo transnacional. El primero de ellos se relaciona con posibles ataques sobre objetivos estratégicos, configurando “un problema de alto impacto potencial para la Defensa Nacional”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018), para lo cual “la atención deberá focalizarse sobre aquellas infraestructuras cuyo funcionamiento resulte crítico para el cumplimiento de las funciones vitales del Estado, su Defensa Nacional, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018). Tratándose de riesgos, el segundo punto guarda relación con el anterior, y trata sobre el “uso del ciberespacio como un ambiente operacional militar a fin de garantizar la seguridad de sus infraestructuras informáticas críticas o estratégicas”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018). Consecuentemente, “esta tarea debe contemplar la cooperación con otras áreas del Estado que tengan responsabilidad en la política de ciberseguridad nacional”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018), trayendo nuevamente la idea acerca de la colaboración que las distintas Fuerzas y organismos estatales deberán prestar para alcanzar un estado óptimo de

interagencialidad. Como tercer y último punto, el impacto de la criminalidad transnacional y sus vínculos relacionados a actividades terroristas tenderá a que “la seguridad de los Estados de América del Sur estará crecientemente asociada a fenómenos de carácter transnacional”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

En consecuencia, el documento del Decreto N° 703 cuenta con un apartado donde se delinearán cuáles son las prioridades y lineamientos en materia de reforma del sistema de Defensa Nacional. En tal sentido, allí se establecen los parámetros que orientan la reconversión del Instrumento Militar respecto a la organización, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales.

Por y para ello, la acción de las FFAA deberá estar orientada hacia la transformación del Instrumento Militar, particularmente en cuanto a su estructura; con organizaciones versátiles, ligeras y aptas para dar respuesta en forma disuasiva o efectiva a los conflictos originados por agresiones de origen externo contra los espacios de jurisdicción nacional, la soberanía y la integridad territorial, la vida o la libertad de sus habitantes. Nunca mejor entonces la frase atribuida a Albert Einstein, quien dijo que *locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando conseguir resultados diferentes*.

En cuanto a la doctrina militar, cobra interés la propuesta de su actualización adecuándola de cara al futuro, “como así también la necesidad de fortalecer la interoperabilidad del Instrumento Militar de la Nación con aquellos que integran el sistema de Defensa Nacional y con otros organismos del Estado, en particular con los Elementos del sistema de Seguridad Interior” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Análisis del marco legal vigente en Brasil sobre el empleo de las FFAA

A lo largo de todo el plexo legal que involucran las posibles acciones que las FFAA de la República Federativa del Brasil pueden desarrollar en el propio territorio, podrán observarse diferencias y similitudes a las leyes vigentes en Argentina; sin embargo cabe destacar que la sociedad brasileña, a través de sus Instituciones, le ha asignado un rol más amplio al empleo del Instrumento

Militar. Dicho ello, cabría resaltar algunas particularidades respecto del terrorismo, que la propia Constitución Federal expresa.

En su Capítulo I, de los derechos y deberes individuales y colectivos, el Artículo 4° menciona que “la República Federativa de Brasil, entre otros principios, se rige en sus relaciones internacionales por la independencia nacional, la no intervención, la defensa de la paz, la solución pacífica de los conflictos y el repudio del terrorismo y del racismo” (República Federativa del Brasil. Constitución Federal, 1988). Obsérvese luego que el Artículo 5° considera “delitos no afianzables y no susceptibles de indulto o amnistía la práctica de la tortura, el tráfico de estupefacientes y drogas afines, el **terrorismo**”(Apart 42°). Asimismo y con igual criterio, el mismo artículo expresa que, “constituyen delito no afianzable e imprescindible las acciones de grupos armados, civiles o militares, contra el orden institucional y el estado democrático” (Apart 43°).

Acerca de la interpretación sobre cuales se considera actos terroristas, esta Ley entiende **queson** actos de **terrorismoutilizar** o amenazar con;

usar, almacenar, transportar o traer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, contenidos biológicos, químicos, nucleares u otros medios capaces de causar daños o promover destrucción masiva; sabotear el funcionamiento o sirviéndose de mecanismos cibernéticos, apoderarse con violencia del **controlde** medios de comunicación, de transporte, de puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, hospitales, centros de salud, escuelas, estadios deportivos, instalaciones públicas o locales donde funcionen servicios públicos, instalaciones de generación o transmisión de energía, instalaciones militares, de explotación, refinamiento y procesamiento de petróleo y gas, instituciones bancarias y su red de atención o atentar contra la vida o la integridad física de las personas (Art 2°).

El Capítulo I, Título V, de la Defensa del Estado y de las Instituciones democráticas, trata sobre la situación para el caso del estado de defensa y del estado de sitio. En tal sentido, para el estado de defensa;

el Presidente de la Nación puede, a instancia del Consejo de la República y el Congreso de Defensa Nacional, decretar el estado de defensa para preservar o restablecer en breve tiempo, en lugares concretos y determinados, el orden público o la paz social cuando se vean amenazadas por una grave e inminente inestabilidad institucional o se vean afectadas por desastres naturales de grandes proporciones. El decreto que declara el estado de defensa determinará el tiempo de su duración,

especificando las áreas que serán abarcadas e indicará, en los términos y límites de la ley, las medidas coercitivas en vigor (Sec I, Art 136°).

Continuando con el análisis de las leyes y decretos, la Ley Complementaria N° 97 “dispone las normas generales para la organización, la preparación y el empleo de las FFAA, entendiéndose que éstas son destinadas para la defensa del país, la garantía de los poderes constitucionales, la ley y el orden” (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 97, 1999), como así también para el cumplimiento de atribuciones subsidiarias.

Al respecto, cabe señalar que la Ley Complementaria ha sido abonada por la Ley Complementaria N° 117 del 2004 y la Ley Complementaria N° 136 del 2010, en cuanto a las “normas generales para la organización, preparación y empleo de las FFAA para establecer nuevas atribuciones subsidiarias” (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 117, 2004), y “normas generales para crear el Estado Mayor Conjunto de las FFAA” (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 136, 2010), respectivamente.

El Capítulo IV, dedicado a la preparación de las FFAA, aunque también incluido en la Ley Complementaria N° 117, menciona que “la planificación y ejecución de ejercicios operacionales se puede hacer con la cooperación de las Fuerzas del Orden y los organismos públicos con intereses similares” (Apart 3°). Esto da cuenta de la articulación lograda en las operaciones interagenciales.

En referencia a las operaciones interagenciales, el 6 de agosto de 2003 se creó por decreto,

la Cámara de Asuntos Exteriores, de Defensa Nacional y el Consejo de Gobierno, con el fin de desarrollar políticas y directrices en los asuntos relacionados con el ámbito de las Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional del Gobierno Federal, para promover la coordinación y supervisar la aplicación de los programas y acciones establecidas en el marco de las acciones cuyo alcance va más allá de la competencia de un solo Ministerio, incluyendo las destinadas a la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa, operaciones de mantenimiento de la paz, el tráfico de drogas y otra configuración de crímenes internacionales, la seguridad de la infraestructura crítica y la seguridad cibernética (República Federativa del Brasil. Decreto 4801, 2003).

En relación al empleo de las FFAA, el Capítulo V, Artículo 15°, Punto III, Apartado 2°, hace mención que;

el papel de las FFAA para garantizar la ley y el orden, se llevará a cabo de acuerdo con las directrices emanadas por el Presidente de la República, después de agotar los instrumentos para la preservación del orden público y la seguridad de las personas y los bienes (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 97, 1999).

Consecuentemente, **en ante** dicha oportunidad, se constituirá un Centro de Coordinación de Operaciones, compuesto por representantes de los órganos públicos, bajo control operacional³¹ de la autoridad militar.

En el Capítulo VI se menciona que en caso de empleo de las FFAA, “éstas podrán ejecutar acciones preventivas y represivas, en la franja de frontera (...). Así también, los integrantes de las FFAA tendrán poder de policía para detener personas ante la comisión de delito flagrante”(Art 16°). Con el mismo criterio que el artículo anterior, “las FFAA podrán cooperar con los órganos federales, cuando sea necesario, ante delitos de repercusión nacional o internacional, brindando apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción”(Art17°). Así también podrá,

actuar de manera continua y permanente, por medio del control del espacio aéreo contra todo tipo de tráfico ilícito, (...) actuando en operación combinada con organismos de vigilancia competentes, a los que corresponderá la tarea de actuar tras el aterrizaje de las aeronaves implicadas en tráfico ilícito, pudiendo en su ausencia, registrar personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves, así como dar arresto a individuos en caso de delito flagrante (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 136, 2010).

En correspondencia con la posibilidad de actuación de las FFAA en la zona de frontera, a través del Decreto N° 8903 del 2016, se establece “la creación del Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF), para fortalecer la prevención, el control, la vigilancia y la represión de los delitos fronterizos” (Art1°)

En relación a ello, el PPIF tiene como directriz “la actuación integrada y coordinada de los órganos de Seguridad Pública, de Inteligencia, de la

³¹Competencia otorgada **ala autoridad** a cargo de las operaciones, para asignar y coordinar las misiones o tareas específicas a realizar por los órganos de seguridad pública, en concordancia a sus poderes constitucionales o legales (República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 117, 2004).

Secretaría de la Reserva Federal del Ministerio de Hacienda y del Estado Mayor Conjunto de las FFAA”(República Federativa del Brasil. Decreto N° 8903, 2016), como así también busca optimizar “la cooperación e integración con los países vecinos” (Art 2°). En tal sentido, existe una voluntad manifiesta en cuanto a la solución de problemas comunes apelando al multilateralismo.

Por otra parte, en su Artículo 3°, el PPIF presenta como objetivos la integración y articulación de acciones de la Seguridad Pública, de Inteligencia, del control aduanero y de las FFAA, con las de los Estados y Municipios situados en la frontera, mejorando la gestión de los recursos humanos y de la estructura destinada a la prevención, el control, la fiscalización y la represión de los delitos transfronterizos; como así también prevé integrar y articular acciones con los países vecinos.

Reforzando esos objetivos, el Artículo 4° plantea la posibilidad de compartir información y herramientas entre los órganos de Seguridad, de inteligencia, de la Secretaría de la Reserva Federal y del Estado Mayor Conjunto de las FFAA, integrando el Sistema Brasileño de Inteligencia y las acciones de cooperación entre países vecinos, con el fin de fortalecer la presencia estatal en la región fronteriza.

Continuando con la posibilidad de empleo de las FFAA, el Decreto N° 3897 del 2001, también determina las directrices para el empleo de las FFAA en garantía de la ley y el orden. En tal sentido, el Artículo 1° establece que estas directrices “están destinadas a orientar la planificación, coordinación y ejecución de las acciones de las FFAA y las agencias del gobierno federal para garantizar el orden público” (República Federativa del Brasil. Decreto N° 3897, 2001).

Cobra particular interés para el presente trabajo de investigación, el Artículo 7°, al expresar que “se deberá garantizar el apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción, así como el asesoramiento a los órganos gubernamentales involucrados, incluso en aquellas acciones de combate que se ejecuten para reprimir delitos transfronterizos y ambientales” (Punto f).

Observamos también, que a través de la Medida Provisional N° 870 del 2019, delinea la organización básica de los órganos de la Presidencia de la

República y de los Ministerios, y asigna al Ministerio de Defensa áreas de competencia cuando corresponda, tal como se expresa a continuación;

- a) en la garantía de la ley y del orden, con miras a la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del patrimonio; b) la garantía de la votación y el escrutinio electoral; y c) en la cooperación con el desarrollo nacional, la defensa civil y en la lucha contra los delitos transfronterizos y medioambientales (Artículo 27°, Punto XVI).

En cuanto a la organización y áreas de competencia de los Ministerios involucrados en la Medida Provisional, lejos de observar limitaciones para el empleo de las FFAA en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado transnacional, vemos una oportunidad de actuación a través de acciones u operaciones interagenciales dentro del marco de políticas multilaterales entre Argentina y Brasil.

El Decreto N° 8793, que fija la política nacional de inteligencia, da forma y contenido a un área sensible, criticada y atacada por cierta parte de la sociedad, que interpreta su trabajo como una labor al margen de la ley. Sin embargo, éste área resulta uno de los más importantes para todo gobierno y sociedad, ya que permite mediante su anticipación estratégica, prevenir acontecimientos que atenten contra los intereses nacionales. En tal sentido, el Estado Brasileño establece en el documento citado que, “la actividad de Inteligencia debe tener un alcance tal que le permita identificar amenazas, riesgos y oportunidades al país y a su población” (Punto 2.6). Paralelamente, “la Inteligencia potencia su interés frente a fenómenos como la violencia generada por organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, los delitos financieros internacionales, el terrorismo y las actividades ilegales que involucren el comercio de bienes y tecnologías sensibles de uso dual” (Punto 3).

Para ello, las amenazas a la seguridad de la sociedad en su conjunto, demandan acciones preventivas entre los organismos de Inteligencia de diferentes países, acentuando luego la importancia en el intercambio de información y del trabajo coordinado e integrado entre los diferentes Estados y agencias interestatales. Este último punto, no solo pone de relieve el concepto del multilateralismo, sino que también coloca énfasis una vez más, sobre la cooperación interagencial. Al respecto, “ninguno de los problemas asociados a

estos temas globales puede ser evitado o enfrentado sin una efectiva cooperación internacional (...) por medio de iniciativas de integración sudamericana” (Punto 4).

Asimismo, es necesario resaltar que la complejidad global ha alcanzado una dimensión tal, que sobrepasa todo esfuerzo individual por parte de uno o varios Estados o agencias, no identificándose claramente si el origen de las amenazas son de carácter interno o externo, estableciéndose la necesidad de ser entendidas, analizadas y evaluadas en forma integrada y sistémica.

Dichas amenazas podrían provenir a través de “ataques cibernéticos, no solo conducidos por otros Estados, sino que también por parte de grupos y organizaciones criminales de manera autónoma o alentado por aquellos” (Punto 6.5). Brasil considera al terrorismo como una amenaza para la paz y la seguridad de los Estados. En razón de ello;

la prevención y el combate contra acciones terroristas y su financiación, solamente serán posibles si se realizan de forma coordinada y en cooperación con los servicios de Inteligencia nacionales e internacionales y, en el ámbito interno, en asociación con los demás órganos involucrados en las áreas de defensa y seguridad (Punto 6.6).

El Decreto N° 5484 de Política de Defensa Nacional del Brasil, guarda una similitud con la Directiva de Política de Defensa Nacional Argentina. En él, se analizan y se expresan cuáles son los principales riesgos y amenazas a la seguridad nacional que el Estado identifica. En tal sentido, Brasil entiende que su política de defensa está orientada preponderantemente hacia las amenazas externas, teniendo por finalidad establecer objetivos y directrices para la preparación y el empleo del potencial nacional, con la participación del sector militar y civil. Así también, el documento expresa en el Punto 1.4., Apartado II, que la Defensa Nacional es el “conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas” (República Federativa del Brasil. Decreto N° 5484, 2005).

En cuanto a la situación internacional, el vecino país observa poco probable un conflicto generalizado entre Estados. Sin embargo, reconoce la renovación de conflictos de carácter étnico y religioso, con un vigor que

amenaza el orden mundial. Consecuentemente, el terrorismo transnacional resultaría el medio a través del cual se podría canalizar el extremismo religioso. En tal sentido, “estos actores no estatales con capacidad de cometer delitos transnacionales de naturaleza variada, representan una amenaza a la paz, la seguridad y el orden democrático” (Punto 2.6).

En relación a la situación regional, el documento reconoce “la existencia de zonas de inestabilidad e ilícitos transnacionales que pueden provocar el desbordamiento de conflictos hacia otros países de América del Sur” (Punto 3.5). “Como consecuencia de su situación geopolítica, es importante para Brasil que se profundice el proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, lo que se extiende al área de defensa y seguridad regionales” (Punto 3.6).

Por otra parte, desde el punto de vista de integración regional, Brasil “proclama un orden basado en el multilateralismo y la cooperación, entre otras medidas” (Punto 4.7), considerando que el terrorismo internacional constituye un riesgo para la paz y la seguridad, reconociendo también, la necesidad de que las naciones trabajen juntas para prevenir y combatir las amenazas terroristas.

Asimismo, “las FFAA podrán ser empleadas contra amenazas internas, buscando la preservación del ejercicio de la soberanía del Estado” (Punto 6.16), disponiendo entre sus organizaciones, de Elementos militares con una “estructura ágil, capaz de prevenir acciones terroristas y de conducir operaciones de contraterrorismo” (Punto 6.18).

Para alcanzar los objetivos impuestos, las directrices estratégicas guiarán la acción, determinándose entre otras medidas; “perfeccionar la capacidad de mando y control del sistema de inteligencia” (Apart III), “incrementar la interoperabilidad entre las FFAA, tendiente al empleo combinado” (Apart IV), “mejorar la vigilancia, el control y la defensa de las fronteras” (Apart V), “disponer de una estructura capaz de contribuir a la prevención de actos terroristas y de llevar a cabo operaciones de contraterrorismo” (Apart XI), “actuar en el mantenimiento de un clima de paz y cooperación en las áreas de frontera” (Apart XIX), “intensificar el intercambio con las FFAA de las naciones amigas, particularmente con las de América del Sur” (Apart XX).

El Decreto N° 6703 del 18 de diciembre de 2008, se refiere a la Estrategia Nacional de Defensa de la República Federativa del Brasil. En relación a ello, ésta se organiza en torno a tres ejes, siendo uno de ellos cómo deberá organizarse las FFAA en relación a las hipótesis de empleo. En tal sentido, “el análisis de las hipótesis de empleo de las FFAA permite enfocar con precisión las directrices estratégicas, donde ningún análisis puede soslayar las amenazas futuras” (República Federativa del Brasil. Decreto N° 6703, 2008).

Entre las directrices de la Estrategia Nacional de Defensa, vuelve a repetirse al igual que en otros documentos, la necesidad de “estimular la integración de América del Sur” (Punto 18), **afianzandola** cooperación entre los países de América del Sur. De este modo, “el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverán el incremento de **las** actividades destinadas al mantenimiento de la estabilidad regional y a la cooperación en **las** áreas de frontera del país”(República Federativa del Brasil. Decreto N° 6703, 2008).

Relacionado con las hipótesis de empleo, al igual que el Decreto N° 5484, establece que “debido a la incertidumbre de **las** amenazas al Estado, la preparación de las FFAA deberá estar orientada **a actuaren** el cumplimiento de variadas misiones, en diferentes áreas y escenarios. Atento a ello, “la Seguridad Nacional velará por la prevención de actos terroristas, como la conducción de operaciones contra el terrorismo” (República Federativa del Brasil. Decreto N° 6703, 2008).

CAPÍTULO IV

Fuerzas de Operaciones Especiales, una respuesta al combate contra el terrorismo transnacional

Cualquier organización digna de aprender de sí misma, deberá ser capaz de recrear una visión prospectiva reflexionando sobre sus vulnerabilidades. Para ello deberá inicialmente, identificar y asumir sus propios errores tanto como estar dispuesta a revertirlos. En tal sentido, la DPDN 2018 ha expresado que “las FFAA del siglo XXI se constituyen como organizaciones flexibles con un fuerte componente tecnológico, en contraste con las organizaciones militares del siglo XX”. En cuanto a las vulnerabilidades que el Estado Argentino identifica en relación a la Defensa Nacional, “el terrorismo internacional configura uno de los principales problemas de la agenda del Siglo XXI (...) el abordaje de estos asuntos requiere una estrecha articulación nacional e internacional, que incluya la participación de organismos gubernamentales”(República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Esta problemática irá consolidándose en el escenario regional y subregional, mientras las organizaciones terroristas transnacionales en connivencia con las criminales, continúen desarrollando sus actividades en espacios donde la gobernabilidad se presente débil.

La trayectoria futura de las Organizaciones Criminales Transnacionales es desconcertante (...) tratarán de establecer más zonas de influencia por medio de la corrupción y la violencia. El dominio cibernético les dará un nuevo entorno operativo (...) Otra evolución peligrosa y preocupante es la convergencia del terrorismo y el crimen (...) Para combatir la evolución de estas amenazas, la Fuerza Conjunta necesitará crear métodos más innovadores y construir sus propias redes para neutralizar las redes criminales transnacionales (Realuyo, 2016).

Mientras tanto, las FFAA mantienen una estructura organizacional bajo un modelo tradicionalmente jerárquico, rígido y matricial que responde a una visión de los conflictos del siglo XIX. Por lo tanto, “es posible que este diseño no sea el más adecuado cuando sean muy importantes las respuestas rápidas” (Padilla Meléndez, Antonio del Águila Obra & Ana Rosa, 2003, [pág. 74](#)). Paralelamente a ello, la masa de sus integrantes fueron formados en el siglo XX, aunque tienen por delante un entorno con riesgos y amenazas propios del presente siglo.

Por otro lado, las distintas leyes y decretos han modelado y definido el tipo de FFAA vigentes, donde junto a sus responsabilidades que les cabe como instrumento armado de la Nación, aparecen una serie de limitaciones previstas en la Ley de Defensa Nacional, de Inteligencia Nacional, de Seguridad Interior, y de Reestructuración de las FFAA. Sin embargo, las sucesivas DPDN son las que han orientado la acción dando inicio a un proceso de planeamiento, cuyo resultado debería sentar las bases para un diseño de Fuerzas posible para enfrentar las amenazas.

La DPDN es el documento que establece los lineamientos centrales de la política de Defensa Nacional de la República Argentina. Estas definiciones determinan la visión y criterios que orientarán la organización, el funcionamiento, la planificación, el desarrollo de capacidades operacionales, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales, conforme las apreciaciones estratégicas de los escenarios global y regional en materia de defensa y su impacto en la seguridad estratégica de la Argentina (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

En tal sentido, el Capítulo III, Prioridades y lineamientos para la reforma del Sistema de Defensa Nacional, Punto II, Instrucciones para la Reforma del Sistema de Defensa Nacional de la DPDN, expone a través de nueve puntos, un plan para reformar el Instrumento Militar a fin de recuperar la capacidad de cumplir su misión principal, considerando la situación operativa actual, las restricciones fiscales y el cambio en el contexto estratégico. Acerca de los puntos mencionados, existen dos de ellos que son de interés para este trabajo de investigación; el del accionar militar conjunto y desarrollo de elementos de carácter modular e integrado para la conformación de Fuerzas de Intervención Rápida, y el de la estructura de las FFAA y del Estado Mayor Conjunto. Acerca del último punto, existe la intención por parte del Ministerio de Defensa, de llevar adelante una reestructuración en las Fuerzas en atención de que cumplan sus funciones bajo los criterios de eficiencia, eficacia y calidad, fortaleciendo el accionar militar conjunto, maximizando el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de comunicación e información y suprimiendo comandos intermedios y estructuras carentes de utilidad práctica.

Consecuentemente, la organización de la Fuerza futura deberá considerar dentro de su estructura el diseño de organizaciones más reducidas en número, aunque con capacidad para oponerse incluso, a un adversario no

convencional como el terrorismo transnacional. Para ello, al momento de la elaboración del diseño de Fuerzas, resultará válido tener presente uno de los tantos conceptos vertidos en el libro *Redes y guerras en red*, donde se expresa que;

las redes se combaten mediante redes. En tanto los gobiernos pretendan defenderse de este tipo de guerra en red, deberán adoptar diseños y estrategias organizativas similares a las de sus adversarios. Así la guerra en red necesitará de procedimientos y tácticas comunes muy efectivas entre distintas agencias, mezclando estructuras jerárquicas con suficiente autoridad con organizaciones menores netamente operativas. Mediante la creación de Elementos³² híbridos, los gobiernos podrán estar mejor preparados para enfrentarse a las nuevas amenazas (Arquilla, J. & Ronfeldt, D., 2003).

Las Organizaciones Criminales Transnacionales son actores no estatales difíciles de identificar por causa de su tendencia a la formación de redes. No llevan uniformes, no poseen estructuras tradicionales de comando y control, y no respetan las fronteras ni los derechos humanos. La Fuerza Conjunta tendrá que atacar estas redes criminales transnacionales a través de operaciones militares más creativas (Realuyo, 2016, pág. 2).

Así también, vale la pena destacar la visión, que dentro del seno de las Fuerzas, vienen desarrollando distintos integrantes de la FFAA, entre los cuales se puede mencionar al Capitán de Navío Alejandro Vera, quien en su artículo *Guerras en Red. Un riesgo estratégico transnacional* menciona que “en el campo militar, las técnicas estarán apoyadas en el despliegue de pequeñas unidades de comando con alto poder de fuego, autonomía propia, coordinación electrónica y acceso constante a información por satélite y apoyo aéreo instantáneo con armas de precisión” (pág. 18). La mención anterior viene de la mano de definiciones tales como; “las Unidades del Mando de Operaciones Especiales Conjuntas y sus agrupaciones operativas se han convertido en el arma más letal y eficaz del gobierno de los EEUU contra los terroristas y sus redes”(United States Congress, 2011), o como afirma Linda Robinson, cuando expresa que “mediante esta innovación las Fuerzas de Operaciones Especiales (FFOOEE) han simplificado su cadena de toma de decisiones, han adoptado una organización más plana y se han integrado y

³²Según el Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta, se refiere a cada una de las partes orgánicas de determinada organización militar **que tiene** una misión o tarea específica, considerada con independencia de su **magnitud, constitución** interna, capacidades, limitaciones o funciones particulares.

colaborado con diversas agencias de inteligencia” (Robinson, 2013, págs. 10 - 21).

Hacia una organización militar posible

En un escenario de conflicto asimétrico, el terrorismo transnacional ha elegido a la guerra en red como la mejor opción para hacer frente al poder duro de los Estados. En este contexto, estos grupos son quienes mejor se han adaptado y evolucionado con mayor celeridad en oposición al instrumento armado nacional, el cual aún mantiene una posición conservadora en su estructura organizacional.

Si bien, la rígida cultura organizacional que caracteriza a los ejércitos nunca llegará a deshacerse por completo, todavía existen espacios para desarrollar organizaciones flexibles, siendo una de ellas la FFOOEE. En tal sentido, la Ley 24.948, esboza determinadas directrices donde bien podrían enmarcarse este tipo de organizaciones con capacidades distintivas.

La reestructuración y modernización de las FFAA, asegurará fundamentalmente: a) Cuadros motivados vocacionalmente, y de alta capacitación profesional teórica y práctica en operaciones tácticas y operaciones específicas conjuntas y combinadas, b) Unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar operaciones tácticas prolongadas que permitan acciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos (Art 4º). Tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las Fuerzas, así como con la FFSS en sus funciones de apoyo y con Fuerzas del ámbito regional (Art 5º). Para la reestructuración y el despliegue, se considerará en forma especial su probable empleo, (...) por lo que será priorizada la capacidad para despliegue rápido (Art 10º).

En vinculación con lo anterior, la DPDN Año 2018 ha determinado los siguientes lineamientos en relación al despliegue militar, asignando “prioridad al alistamiento de organizaciones operativas completas (...) con el propósito de incrementar el alistamiento, flexibilidad, movilidad y capacidad de despliegue” (República Argentina. Decreto N° 703/2018, 2018).

Más recientemente, existiría por parte del gobierno nacional, la intención de ampliar, tanto como profundizar el empleo de las FFAA bajo un concepto ambicioso de unificación de tareas entre el Ministerio de Defensa y la

Cancillería, en pos de que las FFAA sean visualizadas como brazo ejecutor de la política exterior.

Di Chiaro coincidió con Aguad en establecer, en coordinación con el Canciller y con el Secretario de Asuntos Estratégicos, una nueva visión para la Defensa que contemple al crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico como nuevos riesgos de amenaza para la Argentina a tomar en cuenta por los militares. Así, se buscará unificar estos criterios de acción con países de la región. Tenemos un frente común de amenazas en la región que hay que ponerse de acuerdo entre las FFAA de cada país para potenciar el combate contra el narcotráfico y el terrorismo en las fronteras. El Vicecanciller mantuvo con Di Chiaro intercambios de mensajes en función de este proyecto para la frontera norte a fin de ajustar los mecanismos de trabajo con las FFAA de Brasil en la TF. Los últimos informes de Israel y EEUU advierten sobre una mayor presencia del grupo terrorista Hezbollah en la TF (Dinatale, 2019).

El enfoque del gobierno a raíz de los ataques a la embajada de Israel en 1992 y a la sede de la AMIA en 1994, tanto como el actual apoyo que las FFAA vienen prestando a las FFSS en la prevención y disuasión ante posibles amenazas que afecten la seguridad nacional en el Operativo Frontera Norte, debería coincidir en una mayor y eficaz colaboración institucional entre las distintas organizaciones del instrumento militar, los organismos de seguridad y otros órganos de inteligencia especializados en asuntos sobre terrorismo en vinculación con el crimen organizado.

Todos los escenarios para las FFAA del Hemisferio Sur, especialmente aquellos en los que sea necesario el uso de la fuerza, tendrán unos factores comunes que deberán ser tenidos en cuenta; a) La cooperación cívico - militar será cada vez más necesaria, b) Se aumentará la colaboración entre FFAA y las FFSS del Estado de forma que se complementen, e) Los límites entre seguridad pública y defensa nacional se tornarán difusos, f) Las fuerzas empeñadas actuarán más en un ambiente conjunto y combinado donde serán necesarios la interoperabilidad de materiales y procedimientos. (Decaro, 2018).

La Fuerza a organizar deberá prepararse para un tipo de amenaza con características complejas y multifacéticas, tales como las provenientes del terrorismo global. "Al ser tan incierto el futuro, requiere que reevaluemos nuestras capacidades militares como la forma de emplearlas en situaciones que no han estado tradicionalmente contempladas en el repertorio doctrinal" (Decaro, 2018).

En un futuro más inmediato que lejano, el terrorismo junto al crimen internacional, no podrá ser abordado solo por las Fuerzas del orden público, ya que éste tipo de amenazas no solo impactará sobre la economía y la sociedad en su conjunto, sino que también lo hará contra la soberanía, haciéndolo con mayor énfasis en aquellas regiones fronterizas más vulnerables, especialmente las del Norte y Noreste del país.

La globalización está provocando fenómenos nuevos de carácter transnacional, que obligan a definir los ámbitos de la seguridad y la defensa nacional. Lo anterior debe concretarse teniendo en cuenta la naturaleza de las actuales amenazas y riesgos, que definen nuevos paradigmas de seguridad y defensa nacional (Spielman, 2017).

En consecuencia, ello obligará a una necesaria reformulación de las políticas de Defensa y de Seguridad con el fin de subsanar la división de responsabilidades. Al respecto, [LiddellHart](#), en su libro *Pensamiento sobre la guerra* decía que, “los filósofos y los científicos han demostrado que la adaptación es el secreto de la existencia. Los ejércitos, sin embargo, han sido los más rígidos”(Decaro C. , 2018).

Las FFAA requerirán entonces de un *aggiornamento* a los nuevos escenarios, lo cual exigirá una estructura que asegure la iniciativa en los más bajos niveles; dotadas con organizaciones ligeras en cuanto a medios a emplear y rápidas en relación a su movilidad, garantizando la inserción sincronizada en la profundidad del dispositivo del adversario, bajo los principios de ofensiva, objetivo, sorpresa, simplicidad, seguridad y libertad de acción. Sin embargo, esto solo podrá llevarse a cabo si se cuenta con un sistema de información que garantice el suministro de datos en tiempo real bajo un contexto de protección ciber de orden local o táctico. “La revolución de asuntos militares vigente, favorece las actuaciones militares de perfil bajo con un alto componente de inteligencia estratégica materializado en ataques con drones, el empleo discreto de las unidades de operaciones especiales y en acciones de ciberguerra” (Jordán, 2014).

En este orden de ideas, el Ejército de EEUU ha acuñado el término de *Full Spectrum Operations* para definir la combinación adecuada entre las operaciones de carácter ofensivas, defensivas, de estabilización y de apoyo civil. En tanto en el orden nacional, la organización del instrumento militar

deberá asegurar la adecuada preparación de las tropas para una serie de tareas que van más allá del uso de la Fuerza en un teatro de operaciones clásico. Andrei Serbin Pont³³, analista internacional, defiende la necesidad de contar con estructuras compactas, flexibles y modernas señalando que “tenemos que pensar el instrumento militar como polivalente, para hacer frente a una multiplicidad de amenazas externas” (Infobae. Defensa y Seguridad, 2018).

En ese contexto, cobran especial importancia las FFOOEE ([Special Operations Forces](#), conocidas en inglés por su sigla SOF), unidades de tamaño reducido, bien equipadas tecnológicamente y preparadas para ejecutar tareas que una fuerza terrestre, aérea o marítima convencional no puede realizar con la misma eficacia y economía de costos. El incremento de las operaciones especiales es resultado de dos tendencias confluentes: la persistencia de conflictos asimétricos en distintas partes del mundo; y las restricciones en el presupuesto de Defensa que exigen cada vez mayores esfuerzos por hacer más con fuerzas más reducidas (Infobae. Defensa y Seguridad, 2018).

Asimismo, y contando con la experiencia adquirida por las FFAA de EEUU en Afganistán, podría afirmarse que una acción militar clásica resultaría ineficaz contra un enemigo asimétrico.

Moldearnos para contrarrestar la red de nuestro enemigo fue más fácil decirlo que hacerlo. Una verdadera red comienza con una robusta conectividad de comunicaciones, pero también aprovecha la proximidad física y cultural, el propósito compartido, los procesos de toma de decisiones establecidos, las relaciones personales y la confianza (Mc Crystal, 2011).

Es por ello, que se aprecia conveniente el empleo de tropas ágiles, versátiles, fácilmente sostenibles en tiempo y en recursos, y con un alto grado de letalidad, características propias de las FFOOEE.

En relación al empleo de estas organizaciones, el Reglamento ROB 00-01, *Conducción para las Fuerzas Terrestres*, en su Capítulo XII, Artículo 12.001, Puntos d y e, expresa que cuanto mayor sea la complejidad del escenario, más pertinente será el empleo de ellas, por cuanto permitirá mantener el velo, lograr la sorpresa y así multiplicar su poder de combate. Normalmente, serán ejecutadas por fracciones de escasa magnitud ([pág. Cap XII – I](#)).

³³Actualmente se desempeña [como Director](#) del [thinktank](#) regional CRIES ([Coordinadora Regional](#) de Investigaciones Económicas y Sociales).

Los defensores de las operaciones especiales arguyen que se trata de un arma sutil que cabe emplear preventivamente para abortar un conflicto más grave, aniquilar armas de destrucción masiva y muchos otros fines (...) la actividad bélica autónoma, cobrará más importancia porque a los gobiernos les parecerá una opción de coste relativamente bajo (Toffler, 1994).

En el mismo sentido, en el libro *Redes y Guerras en Red*, se afirma que;

El ataque militar norteamericano al bastión de Al-Qaeda se basó en bombardeos estratégicos. Estas medidas no funcionaron demasiado bien. La acción de unos cientos de comandos combinada con ataques aéreos y aviones de reconocimiento no tripulados permitió tácticas de *swarming war*³⁴, convirtiendo la campaña afgana en una guerra que cambiaría todas las guerras (Arquilla, J. & Ronfeldt, D., 2003).

De la misma manera la doctrina propia expresa que en un ambiente insurgente, las operaciones a desarrollar “responderán procurando localizar, aislar y posteriormente destruir las Fuerzas enemigas en sus primeras etapas organizativas, como así también las Fuerzas a emplear serán esencialmente ofensivas, rápidas y de elevada fluidez” (Ejército Argentino. ROB 00-01, 2015).

Desarrollo actual de las Fuerzas de Operaciones Especiales

En alusión con el párrafo anterior, el terrorismo se enmarca dentro del tipo de conflictos de cuarta generación, de baja intensidad o asimétricos, caracterizados por la presencia de organizaciones terroristas estructuradas en forma de redes que emplean tácticas propias de *swarming war*. Estos utilizarán todos los medios a su alcance para enviar un mensaje claro y unívoco sobre el costo que deberá afrontar quien se oponga a sus fines. “Las unidades de operaciones especiales constituyen una herramienta eficaz de respuesta militar para enfrentar estas amenazas, ya que sus capacidades les permite accionar de forma preventiva o coactiva” (Lauriani, 2017). Ante este tipo de amenazas y la forma en que entabla combate, el instrumento militar debería evolucionar en su organización, pasando de una estructura jerárquica rígida a otra más flexible, reduciendo los tiempos en la transferencia de información entre los distintos niveles jerárquicos, restringiendo el mensaje o los datos a aquellos

³⁴Entiéndase por *swarming*, al ataque o maniobra multidireccional simultánea ejecutada por un gran número de unidades pequeñas, independientes o semiindependientes, convergiendo sobre un mismo objetivo o blanco. En las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI), específicamente, esta técnica fue anunciada como la nueva forma de guerra antes de la Segunda Guerra del Líbano de 2006.

estamentos esenciales que aporten valor agregado al proceso de decisión. En referencia a lo anterior, la tendencia de las FFOOEE, es que estas organizaciones “adoptaron una estructura organizativa plana y colaboraron estrechamente con las agencias de inteligencia, permitiendo que las operaciones especiales se movieran a la velocidad del conflicto, en palabras del General Mc Chrystal, el arquitecto del enfoque del contraterrorismo de los EEUU” (Robinson, 2012).

Significa una guerra de nichos, operaciones especiales, aviones robot, armas inteligentes, objetivos precisos, fuerzas de reacción rápida y coaliciones profundas, que además de Naciones incluyan corporaciones, organizaciones no gubernamentales, etc. Es una guerra de violencia quirúrgica, concentrada y muy puntual (Weinstabl, 2002).

Sus características esenciales como multiplicador del poder de combate, su elevada capacidad de respuesta ante la amenaza, flexibilidad para la acción coordinada con Fuerzas de la misma naturaleza pertenecientes al mismo país u otros y su reducido sostenimiento logístico y tamaño de sus organizaciones, hacen de ellas la opción más rentable, tanto en la etapa de prevención o una vez desatado el conflicto.

Pero a pesar del escenario general presentado sobre dónde y contra cual amenaza posible podría emplearse a las FFOOEE, cabe señalar que existen otras variables exógenas que contribuyen al desarrollo de este tipo de elementos de combate. No solo el vasto territorio nacional con su amplia geografía y diversidad climática contribuiría a justificarlas, sino también la variada gama de acciones de combate, directas y no directas, que sus integrantes podrían desarrollar con gran precisión y un alto grado de eficacia en contraste con el bajo costo de personal, material y financiero. Además, “la esfera de decisión política entiende que se trata de una herramienta diferente para problemas y soluciones diferentes, que se adapta mejor en la lucha contra adversarios híbridos y asimétricos” (Salazar, 2018, págs. 77 - 78).

En las FFAA de otras Naciones, la organización y el empleo de este tipo de Fuerzas ha evolucionado considerablemente, ya que los gobiernos comprenden, aceptan y aprueban con mayor facilidad el despliegue de estos elementos de combate en respuesta a la escasa atención que reciben por parte de la opinión pública propia y la internacional. Así también, el costo del

despliegue y esfuerzo logístico lo hace rentable frente a la magnitud que significaría el traslado de elementos de mayor tamaño obteniendo el mismo grado de satisfacción. Por otra parte, la presencia de este tipo de tropas guarda un perfil discreto entre la población local en donde actúan percibiéndose como poco intrusiva.

Cuadro Nro 3: Datos comparativos sobre reducción de las Fuerzas Terrestres clásicas y el aumento de FFOOEE en países occidentales

	Fuerzas Terrestres		Tendencia	Hab(s) Millones (2014)	PIB en Billones (2013)	FOE (2001-2014)	FOE Futura	Tendencia
	(1996-2013)	(2020)						
EEUU	520	540		318,3	16,80	33	71	
Alemania	240 (1996)	61		82,6	3,63	Aumento División (2008)	3	
Reino Unido	100 (2013)	82		63,1	2,53	Aumento Un Recon (2006)	3,5	
Italia	103 (2013)	80		61,4	2,07	Aumento Regimiento (2004)	3	
Francia	268 (1996)	110		65,8	2,73	2,2	3,6	
Turquía	402 (2013)	402		76,7	0,82	3	6	
Polonia	69	65		38,5	0,52	2,5	2,7	
España	72	68		46,8	1,36	1,1	1,35	
Bulgaria	50 (1996)	16		7,2	0,05	1,3	1,5	

Fuente: Cifras de las Fuerzas expresadas en Miles (Salazar, 2018).

No resultan extraños los datos aportados en el cuadro anterior, en tanto simultáneamente disminuye el tamaño de la Fuerza clásica y se aumentan las organizaciones aptas para desarrollar operaciones especiales. No solo se debe a un mayor avance del terrorismo transnacional como amenaza en los países europeos, sino que también se percibe un reclamo social en cuanto a las dimensiones y el gasto que significan poseer grandes organizaciones militares. “La lucha contra redes terroristas de alcance global se ha convertido en uno de los principales cometidos de los Ejércitos occidentales. El empleo de FFOOEE forma parte de la adaptación necesaria al entorno” (Roca, 2015).

En cuanto a la garantía de éxito alcanzado por las organizaciones de FFOOEE en el combate contra el terrorismo, tan solo bastaría observar a aquellos países más involucrados directamente para combatirlo.

Cuadro Nro 4: Mandos de Operaciones Especiales creados desde el año 1980 al 2001

Año	País	Nombre	Observación
1980	EEUU	Creación del Mando de Operaciones Especiales Conjunto (JSOC)	Estructura Conjunta
1981	Noruega	Mando espacial de la Defensa Noruega (FSK)	
1987	EEUU	Mando de Operaciones Especiales (USSOCOM)	
1987	Reino Unido	Dirección de Fuerzas Especiales (DSF)	
1991	Francia	Mando de Operaciones Especiales	
1996	Alemania	Mando de Operaciones Especiales (KSK)	Estructura en la Fuerza Ejército
1998	España	Mando de Operaciones Especiales (MOE)	Estructura Conjunta
2000	Holanda	Departamento de Operaciones Especiales	

Fuente: Cifras de las Fuerzas expresadas en Miles (Salazar, 2018).

Como observamos a partir de las referencias y cuadros anteriores, este tipo de organizaciones no solo ha tomado preponderancia dentro de cada Fuerza Armada de los países indicados, sino que también lo han hecho en un nivel supranacional obteniendo excelentes resultados. De modo tal que la experiencia aportada por las grandes potencias que integran la OTAN resulta válida para reforzar la intención de creación de un elemento de TTOOEE combinado entre Brasil y Argentina.

Las Fuerzas de Operaciones Especiales Argentinas

Según el PC 00-02, Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta Año 2015, define a las operaciones especiales como “aquellas que por sus características adquieren una fisonomía distinta del resto de las operaciones, sea porque imponen procedimientos, organizaciones o medios particulares, o porque requieren de Fuerzas especialmente instruidas” (pág. 158). En relación a ello, y sobre la interpretación que el concepto requiere, podemos decir que estas son acciones conducidas por Fuerzas del instrumento militar, que de manera exclusiva o contando con el apoyo de otras agencias o integrantes de una resistencia local, están especialmente organizadas, equipadas e instruidas para desarrollar acciones contra objetivos concurrentes al nivel operacional y superiores. Consecuentemente, estas operaciones estarán conformadas por un conjunto de acciones abiertas o encubiertas conducidas por TTOOEE, cuya característica esencial será la aplicación de una combinación de medios directos e indirectos no violentos para la consecución de los fines impuestos.

En cuanto al término TTOEE, el mismo Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta, las define como “Fuerzas militares a

nivel conjunto o específico que requieren una instrucción, adiestramiento, equipamiento y/o doctrina particular para ser empeñadas en tareas que por su dificultad demanden técnicas especiales para el logro de un objetivo militar. Dentro de estas se encuentran: Buzos tácticos, Cazadores de Montaña y Monte, Comandos, Comandos Anfibios y Fuerzas Especiales” (pág. 214).

Por otra parte, cabe destacar que la doctrina específica del Ejército, en su Artículo 2020, menciona a las TTOOEE como “los Elementos de combate, equipados y adiestrados para ejecutar operaciones de naturaleza compleja, normalmente asociadas a objetivos de alto valor estratégico o táctico. Están representados por organizaciones de Comandos, Fuerzas Especiales, Cazadores de Montaña, Monte y Buzos de Ejército” (Ejército Argentino. ROB 00-01, 2015). En tal sentido, se agrega a la definición dada por la doctrina Conjunta a los Buzos de Ejército. Paralelamente, cabe mencionar que la Fuerzas Aérea Argentina cuenta con un Elemento considerado TTOOEE, denominado Grupo de Operaciones Especiales, cuyas tareas principales son;

- a) seguridad de objetivos vitales, b) rescate en combate, búsqueda y el salvamento, c) apoyo a las tareas de transporte ejecución de tareas abiertas, donde se incluye la incursión, e) exploración y el reconocimiento, y f) ejecución de áreas cerradas con tareas operativas tales como recuperación de instalaciones, aeronaves y rescate de rehenes (Fuerza Aérea Argentina. MAP 18, 1999).

En la actualidad, y dependiendo del Comandante Operacional del Estado Mayor Conjunto de las FFAA, se encuentra en etapa de evolución el Comando Conjunto de FFOOEE. Asimismo, cada una de las Fuerzas en el ámbito específico mantiene sus organizaciones de TTOOEE.

Relacionado con el Ejército, dicha Fuerza cuenta con la Agrupación de FFOOEE, cuya estructura organizacional se encuentra en etapa de estudios preliminares para su modificación, a fin de adaptarla a los riesgos y amenazas actuales. Dependiente del Comando de la Fuerza de Despliegue Rápido, la Agrupación posee en su orgánica tres Compañías de Comando, una Compañía de Fuerzas Especiales, una Compañía Apoyo de FFOOEE y una Compañía de Buzos de Asalto.

Por su parte, cada Compañía está integrada por Secciones de Asalto, contando cada una de ellas con un dominio particular sobre aspectos

relacionados a los distintos ambientes geográficos que cuenta el territorio nacional o con competencias específicas sobre algunas técnicas de combate.

En relación a las Tropas de Cazadores de Montaña y Monte, las mismas forman parte del sistema de Armas combinado de la Gran Unidad de Combate³⁵ a la que pertenecen, siendo generalmente empleadas en la ejecución de operaciones dentro del ambiente geográfico particular y en el marco de la Gran Unidad de pertenencia.

Por el lado de la Armada Argentina, la misma cuenta con una Agrupación de Comandos Anfibios dependiente de la Fuerza de Infantería de Marina de la Flota de Mar que a su vez depende del Comando de la Infantería de Marina, y una Agrupación de Buzos Tácticos dependiente del Comando de la Fuerza de Submarinos, que a su vez depende del Comando del Área Naval Atlántica.

Si bien cada una de las organizaciones mencionadas se mantiene dentro de un campo de especificidad particular dado por el adiestramiento especial de cada una de sus Fuerzas, existe en el ámbito conjunto un ciclo de selección y formación común a través del Curso de Comandos. El mencionado curso de capacitación, a pesar de desarrollarse bajo la supervisión de la Escuela de Tropas Aerotransportadas y Tropas de Operaciones Especiales del Ejército Argentino; la Armada y la Fuerza Aérea Argentina participa del mismo aportando personal idóneo y las infraestructuras necesarias para su desarrollo.

Desde un punto de vista general, puede decirse que las TTOOEE poseen capacidad para ejecutar operaciones militares aplicando procedimientos particulares, permitiéndoles actuar tanto en territorio ocupado o bajo control del enemigo u oponente, con una combinación de técnicas de infiltración realizadas por modo terrestre, acuática o aérea, sean estas realizadas a pie, con apoyo de ganado, con cualquier tipo de embarcación, buceo autónomo o por medio de aeronaves a través de un **aerodesembarco** o lanzamiento en paracaídas.

Su capacidad para insertarse en zonas hostiles con presencia enemiga, en cualquier ambiente geográfico y bajo condiciones meteorológicas adversas,

³⁵Según el ROB 00-01, reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres, entiende por tal al menor agrupamiento de las Armas, TTOOEE, Tropas Técnicas y Servicios, bajo un comando único, con una organización fija (Cuadro de Organización) diferenciado por el ambiente geoestratégico de interés.

les permitirá luego, desarrollar acciones como golpes de mano, emboscadas y bloqueos de vía de comunicación para afectar el sistema de comando y control del oponente, como así también negar o impedir su acceso a un área determinada para ganar tiempo en contribución a una operación mayor.

En adelante, y respondiendo a la complejidad del tipo de operaciones que desarrollan y el grado de riesgo a afrontar, los integrantes de estas fracciones de combate serán Oficiales y Suboficiales pertenecientes a las tres FFAA, caracterizados por un perfil psicológico con alta capacidad de resiliencia y adaptación constante al entorno del ambiente operacional, una formación y educación militar apartada de esquemas preconcebidos, criterio para evadir o afrontar la amenaza tomando en cuenta el costo – beneficio del objetivo a alcanzar como única premisa, un elevado espíritu de cuerpo basado en la confianza del trabajo en equipo ante situaciones límites, una profunda y constante capacitación técnico – profesional y un alto grado de alistamiento. Asimismo, las estructuras de las organizaciones de TTOOEE tendrán una composición orgánica propia que las caracteriza y distingue, permitiéndoles variar rápidamente en su organización según el tipo de amenaza a enfrentar. Para ello, contarán con armamento, equipos, materiales y medios que le otorguen flexibilidad de empleo en función de la variedad de misiones a cumplir y la diversidad de ambientes operacionales donde deberán actuar.

Las operaciones especiales requerirán un particular modo de empleo, tácticas, técnicas, procedimientos y equipos. A menudo se llevan a cabo en entornos complejos y hostiles bajo control del oponente. En tal sentido, las TTOOEE podrán desarrollar la siguiente variedad de operaciones militares enmarcadas en acciones directas e indirectas como exploración, resistencia con fuerzas locales, dentro de ambientes urbanos e insurgente, apoyo a la seguridad interior, ayuda humanitaria y apoyo a la comunidad. Consecuentemente, estas se concretarán en operaciones tácticas tales como incursión³⁶, interdicción³⁷, exploración³⁸ y seguridad³⁹. Asimismo, emplearán

³⁶El ROB 00-01, *Conducción para las Fuerzas Terrestres*, la define como una operación de carácter ofensivo que ejecuta una Fuerza para cumplir un propósito específico dentro de la posición enemiga, sin intención de retener terreno.

³⁷El ROB 00-01, *Conducción para las Fuerzas Terrestres*, entiende como tal a la finalidad que busca restringir o impedir los desplazamientos del enemigo hacia, en y/o desde una determinada zona o área, contribuyendo a aislar el campo de combate e interferir su acción de comando y control.

procedimientos de combate como el golpe de mano, la emboscada y el bloqueo de vías de comunicación, como así también tendrán capacidad para adquirir blancos, dirigir y controlar los fuegos para la Artillería y la Aviación, entre otras tareas.

En general, el empleo de las FFOOEE podría resumirse bajo el concepto de emplear la Fuerza más pequeña en el lugar más lejano lo más rápido posible. Esta descripción nos permite conformar una idea acerca de la concepción que este tipo de Elemento del instrumento militar deberá desarrollar, dando cuenta de su tamaño desde el punto de vista organizacional, la capacidad de autosuficiencia logística, el grado de alistamiento con escaso tiempo de preaviso, la capacidad de proyección, la necesidad de apoyo específico y particular por parte de otras organizaciones militares y agencias estatales, la preparación física y psicológica que deberán poseer sus integrantes, como así también del profundo grado de instrucción y adiestramiento a adquirir para llevar a cabo operaciones en ambientes operacionales de gran complejidad.

Para ello, la propia organización posee determinadas capacidades que hacen factible el desarrollo de las operaciones antes mencionadas. Entre ellas podemos mencionar la idoneidad de sus miembros para emplear cualquier tipo de armamento liviano y equipos especiales de dotación en las Fuerzas, la infiltración por modo aéreo mediante el lanzamiento de paracaidistas desde aeronaves a alta y baja altitud, la evasión de una zona ocupada o bajo control del oponente siendo convenientemente asistidas por otras Fuerzas, la interacción con otras FFAA en el marco de operaciones combinadas, la colaboración con autoridades civiles y la población local durante las tareas de estabilización o apoyo ante la emergencia, como así también, proporcionando asesoramiento a autoridades nacionales ante situaciones de contingencia o crisis.

Por otra parte, este tipo de organizaciones contará con una serie de limitaciones que restringirán su empleo, siendo estas el alcance limitado en

³⁸El anterior manual, define a esta **operación** como **aquella cuyo finalidad es** la de obtener información sobre el enemigo, el terreno, las condiciones meteorológicas y otros factores del ambiente operacional para satisfacer las necesidades de inteligencia de los distintos niveles de conducción.

³⁹La misma **doctrina** la define **como operación** complementaria de carácter **defensivo** y permanente, que se ejecuta durante el desarrollo de cualquier operación táctica.

tiempo y profundidad que presentarán sus operaciones sin el adecuado apoyo de otras Fuerzas, el riesgo de agotar sus capacidades ante un empleo inadecuado y la dificultad para obtener reemplazos de sus integrantes.

Paralelamente, resultará importante el establecimiento de las relaciones de comando⁴⁰ a fin de lograr la efectividad esperada en las acciones. Para ello, se establecerá una cadena de comando con roles y relaciones claras dentro de la propia organización y con otras que deberán prestar apoyo, asegurando la autoridad suficiente con el propósito de evitar la innecesaria pérdida de tiempo ante la adopción de resoluciones de carácter complejo. Para el caso de las relaciones con otras Fuerzas en el marco de las operaciones combinadas, también será primordial establecer las autoridades, sus responsabilidades y funciones, como así también el de los enlaces necesarios.

Las Fuerzas de Operaciones Especiales Brasileñas

El presente punto ha sido desarrollado tomando como base lo expuesto por el Mayor de Infantería Fabricio Moreira de Bastos del Ejército de la República Federativa de Brasil en la presentación de su trabajo de investigación titulado, *La doctrina del Comando de Operaciones Especiales para el combate del terrorismo en el territorio Nacional*, para la aprobación del curso de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército. En tal sentido, dicho Oficial hace un recorrido sobre algunas definiciones que enmarcan el ámbito de acción de las FFOOEE de su país, como así también define con claridad la organización de este tipo de Elementos de combate y ciertas características, responsabilidades, funciones y tareas. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el texto original en idioma portugués ha sido traducido al español, por lo cual se ha intentado mantener la esencia del pensamiento del autor, respetando convenientemente cada una de las siglas que identifican a las organizaciones que se mencionan.

Las Operaciones Especiales son conducidas por Fuerzas militares, especialmente organizadas, equipadas y adiestradas con el fin de alcanzar objetivos militares, políticos, económicos o psicológicos relevantes, por medio de una alternativa militar.

⁴⁰Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, entiende como tal a la vinculación que otorga autoridad a un comandante respecto de los elementos puestos a su disposición para el cumplimiento de una misión

Estas operaciones, planificadas y ejecutadas por Fuerzas de Operaciones Especiales (FOEsp) se dividen en tres tipos: las acciones directas⁴¹, las acciones indirectas⁴² y el reconocimiento especial⁴³. Es oportuno subrayar que no siempre habrá una clara distinción entre los tipos de acciones que se han mencionado, pues ellas son complementarias e interdependientes entre sí, pudiendo ser conducidas por la misma Fuerza en forma simultánea.

Este tipo de acciones enmarcadas por las operaciones especiales, exigen militares con competencias específicas que no se encuentran en las Fuerzas clásicas, pues, normalmente se ejecutan en ambientes complejos, englobando entre otras, operaciones antiterroristas y de contraterrorismo.

En tal sentido, las FOEsp se emplearán cuando, a) las alternativas no militares, por sí solas, sean incapaces e insuficientes para solucionar una crisis, o cuando las alternativas militares clásicas se muestren inexcusables ante la exigüidad de plazos o carencia de medios apropiados en relación a la amenaza a enfrentar, b) el empleo de las Fuerzas clásicas no ofrezca resultados efectivos, c) se requiera un alto grado de precisión a fin de reducir daños innecesarios, d) se requiera discreción y sorpresa en la acción, e) sea necesario evitar la escalada de una crisis, empleando prematuramente Fuerzas clásicas o como economía de Fuerzas.

Organización del Comando de Operaciones Especiales del Ejército de Brasil

El Comando de Operaciones Especiales⁴⁴ (COpEsp) es la Gran Unidad de Combate⁴⁵ de Operaciones Especiales del Ejército Brasileño. Esta puede

⁴¹Las acciones directas son acciones agresivas y de corta duración, realizadas por tropa calificada, de valor y constitución variables, contra blancos significativos, localizados en áreas hostiles o bajo el control del enemigo, siendo normalmente definidas por las siguientes acciones tácticas: destruir, interdicar, neutralizar, eliminar, capturar, rescatar, retomar, conquistar u ocupar.

⁴²Las acciones indirectas son acciones destinadas a estructurar, proveer, instruir, desarrollar y dirigir el trabajo apoyo local, contribuyendo a la consecución de objetivos políticos o estratégicos a mediano y largo plazo.

⁴³El reconocimiento especial comprende las acciones de reconocimiento y vigilancia en áreas hostiles, denegadas o políticamente sensibles, con el propósito de obtener, confirmar o actualizar datos y conocimientos de importancia estratégica, operativa o, eventualmente, táctica.

⁴⁴El Decreto N° 4289 del 27 de junio de 2002, creó la Brigada de Operaciones Especiales (BdaOpEsp) en la guarnición de Río de Janeiro. El 3 de septiembre de 2003, el Decreto N° 4828 rectifica la sede en Goiânia. El 16 de diciembre del mismo año, el Comando de la Brigada de Operaciones Especiales inicia efectivamente sus actividades. A partir del 13 de

integrar un Comando Combinado o una Fuerza de Tarea Combinada de Operaciones Especiales, con parte o la totalidad de sus elementos. Cuenta asimismo, entre sus misiones, con el control de sus Unidades orgánicas durante las operaciones de contraterrorismo.

Dicho Comando, está constituido por un Estado Mayor, un Batallón de Fuerzas Especiales (BFEsp), un Batallón de Acciones de Comandos (BAC), un Centro de Instrucción de Operaciones Especiales, un Batallón de Operaciones Psicológicas (BtlOpPsc), un Batallón de Apoyo a las Operaciones Especiales (BApOpEsp), una Base Administrativa (BADM), tres Compañías de Fuerzas Especiales (CiaFEsp), una Compañía de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (Cia DQBRN) y seis Pelotones de Policía del Ejército (Pel PE).

A éste Comando le cabe la responsabilidad de sostener, preparar, conducir, coordinar y controlar el empleo de sus elementos subordinados, de modo que esta Gran Unidad de Combate esté siempre lista para ser empeñada eficientemente en el menor lapso posible, en cualquier parte del territorio nacional o fuera de él. Actualmente, el Comando está conformado por un Comandante y un Estado Mayor con seis Secciones o áreas de la conducción (personal, inteligencia, operaciones, logística, comunicación social y planificación), una Ayudantía y una Sección Informática.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo, el asesoramiento a órganos gubernamentales, tanto como a organismos federales y estatales de seguridad pública en asuntos relativos a las operaciones de contraterrorismo, se ha convertido en una de las diversas tareas que contempla el Comando.

El COPEsp está subordinado administrativamente al Comando Militar del Planalto⁴⁶ (CMP), aunque funcionalmente está vinculado en cuanto a su alistamiento y empleo, al Comando de Operaciones terrestres (COTer)⁴⁷, apoyando las operaciones militares en todas las áreas estratégicas de Brasil.

marzo de 13, pasa de la denominación de BdaOpEsp a Comando de Operaciones Especiales.

⁴⁵ Entiéndase por tal a la organización militar de nivel Brigada de Ejército.

⁴⁶ Sede del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal Brasileño.

⁴⁷El Comando de Operaciones Terrestres tiene por misión orientar y coordinar la preparación y el empleo de la Fuerza Terrestre, de conformidad con las directrices del Comandante del Ejército y del Estado Mayor del Ejército. Disponible en <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/regulamiento>.

Cabe resaltar que el COpEsp cuenta con el Batallón de Fuerzas Especiales, el Batallón de Acciones de Comandos, el Batallón de Operaciones Psicológicas y la Compañía de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear.

El Batallón de Fuerzas Especiales (BFEsp), está organizado, equipado y adiestrado para la planificación, conducción y ejecución de operaciones especiales por medio de las siguientes acciones; operaciones de guerra irregular, guerra de guerrillas, subversión, sabotaje, apoyo a la evasión y escape, guerra de resistencia, reconocimiento especial, operaciones psicológicas con carácter limitado, acciones directas y contraterrorismo.

Las operaciones se caracterizan por su elevada movilidad táctica y rapidez estratégica, capacidad de intervención con escaso lapso de alistamiento y flexibilidad de adaptación al ambiente operacional.

Las principales tareas a desarrollar en las operaciones de antiterrorismo y contraterrorismo son; proporcionar asesoramiento a otras Fuerzas clásicas en cuanto al empleo del Batallón, proporcionar asesoramiento y asistencia a otras Fuerzas en la ejecución de operaciones de **antiterrorismo, proporcionar** asesoramiento a niveles superiores en ocasión de la gestión de una crisis, planear y ejecutar acciones de reconocimiento táctico, participar en operaciones de antiterrorismo, prestar apoyo a otras organizaciones de contraterrorismo y operar en áreas donde haya presencia terrorista realizando operaciones de contraterrorismo.

Como contraparte, las principales limitaciones del BFEsp durante las operaciones de anti y contraterrorismo están dadas en razón de la vulnerabilidad a las contramedidas electrónicas e inteligencia del oponente; constante actualización de las armas, equipos y materiales a emplear; necesidad de coordinación con otras Fuerzas que puedan ser empleadas en el combate contra el terrorismo; preexistencia de un marco legal ante las acciones a ejecutar por las Fuerzas implicadas en la crisis; autosuficiencia logística por períodos prolongados.

El BFEsp está organizado por un Jefatura y su Plana Mayor, una Compañía de Comando y Apoyo (CiaCAp), tres Compañías de Fuerzas Especiales y un Destacamento Contraterrorista (DCT). Cada CiaFEsp posee un Destacamento de Coordinación y Control (DstCooCt) y cuatro Destacamentos

de Fuerzas Especiales (DOFEsp). El DstCooCt está constituido normalmente por un Capitán y tres Suboficiales auxiliares encargados de las áreas inteligencia, operaciones y logística; teniendo por misión coordinar el empleo de dos o más DOFEsp cuando son empleados simultáneamente.

El DOFEsp es el elemento básico de empleo de las FOEsp, constituido por cuatro Oficiales; Jefe, 2do Jefe, Oficial de Operaciones y Oficial de Inteligencia, junto a ocho **Suboficiales expertos** en demoliciones, armamento, comunicaciones y sanidad. Las CiaFEsp del Batallón podrán apoyar o reforzar las acciones del Destacamento según la magnitud de la operación.

En cuanto al Batallón de Acciones de Comandos (BAC), es un elemento orgánico del COPEsp especialmente organizado, equipado y adiestrado para planear, conducir y ejecutar operaciones especiales en acciones de combate directas. El BAC está constituido por una Compañía de Comando y Apoyo (CiaCAp), tres Compañías de Comandos (CAC) y un Destacamento de Reconocimiento y Cazadores (DRC). Las CAC están constituidas por una Sección Comando y tres Destacamentos de Acciones de Comandos (DAC). Entre las posibilidades de empleo en el combate contra el terrorismo, se destaca su participación en operaciones de contraterrorismo en coordinación con el BFEsp.

El Batallón de Operaciones Psicológicas, se encuentra organizado para planificar, conducir y ejecutar operaciones psicológicas⁴⁸ en un contexto de agresión territorial externa, durante las operaciones de garantía de la ley y el orden, de guerra irregular y combate contra el terrorismo. El BOpPsc está organizado con una Sección de Operaciones Psicológicas (SecOpPsc) y una Sección de Diseminación (SecDis). La Sec OP Psc está integrada por cinco grupos y es la responsable de planificar las campañas de comunicación, donde cada grupo posee capacitación para desarrollar su tarea en un determinado ambiente operacional, sean operaciones en la selva, de garantía de la ley y el orden, operaciones convencionales, operaciones de paz y operaciones especiales.

⁴⁸Operaciones **psicológicas** procedimientos y técnicas empleadas contribuyente al logro del éxito sobre objetivos políticos y/o militares. Normalmente, éste tipo de operaciones se desarrollan en todo tiempo, **antes, durante** y después del empleo de la Fuerza, con el fin de motivar a los destinatarios del mensaje el o los comportamientos deseables a alcanzar, sean estos amigos, neutrales u hostiles.

La Compañía de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (DQBRN), es un elemento de apoyo al combate del COpEsp cuya misión consiste en analizar y determinar el riesgo de un ambiente que ha sido contaminado por agentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. La DQBRN está constituida por un Equipo de Apoyo Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear y un Equipo de Contraterrorismo Químico.

El Destacamento Contraterrorista es un elemento perteneciente al BFEsp especializado en acciones de contraterrorismo, responsable en la planificación y ejecución de operaciones de rescate de rehenes, captura y/o eliminación de terroristas, recuperación de instalaciones, desactivación de artefactos explosivos y reconocimiento táctico. El DCT posee un Jefe, una Sección Comando, un Grupo Comunicaciones y Electrónica, un Grupo Inteligencia, un Grupo Antiexplosivos, un Grupo Negociación, un Grupo Cazadores y un Grupo Asalto.

El Comando del DCT es responsable de planificar y coordinar a todos los elementos empleados durante las operaciones de contraterrorismo, durante el asesoramiento al BFEsp en el empleo de sus fracciones y en la ejecución de las alternativas tácticas⁴⁹.

La Sección Comando instala y mantiene el Puesto Comando del DCT, además de proporcionar el apoyo logístico necesario a las operaciones. El Grupo de Comunicaciones y Electrónica establece los vínculos entre los elementos operativos del DCT empleados y los demás elementos del Batallón. El Grupo de Inteligencia instala y opera los equipos de soporte técnico, realizando la búsqueda recolección de datos necesarios para la producción de inteligencia. El Grupo Antiexplosivos realiza el registro de instalaciones buscando y desactivando artefactos explosivos. El Grupo Negociación conduce y/o asesora la negociación táctica durante una operación de contraterrorismo, con el fin de resolver la crisis sin llegar al empleo de la fuerza o ganar tiempo para el empleo de los equipos de asalto. El Grupo de Cazadores, formado por cuatro equipos, tiene por misión neutralizar una amenaza terrorista. Además, puede contribuir en la planificación del asalto, enviando información del lugar por medio de la observación continua del objetivo. El Grupo Asalto, compuesto

⁴⁹Las alternativas tácticas abarcan las siguientes actividades: a) negociación, b) empleo de agentes no letales, c) empleo **delos** elementos de cazadores y d) Asalto.

por tres equipos tácticos, es el responsable de la ejecución del asalto, pudiendo ser reforzado por elementos del BF Esp o del BAC.

Empleo del Comando de Operaciones Especiales del Ejército de Brasil

El Comando de Operaciones Terrestres (COTer) es el órgano responsable del empleo del COpEsp y de sus elementos subordinados. El COpEsp integra la Fuerza Estratégica de Acción Rápida (FAR Estrt) del Ejército de Brasil, cuyas características esenciales son el alistamiento de la Fuerza, la movilidad estratégica, la flexibilidad y la máxima eficiencia en los distintos ambientes operacionales. El COpEsp está orientado, prioritariamente, en la ejecución de operaciones de contraterrorismo, pudiendo también contribuir en acciones de antiterrorismo, en particular a través del asesoramiento técnico - profesional especializado. Asimismo, el COpEsp podrá ser empleado durante las operaciones de contraterrorismo según las capacidades expuestas en el siguiente cuadro.

Cuadro Nro 5: Operaciones de Contraterrorismo

Tipo de operación especial	Acciones Proactivas	Acciones Reactivas
Reconocimiento especial	Ubicación de áreas de entrenamiento de organizaciones terroristas	-----
Acción Directa	Captura o eliminación de líderes o integrantes de organizaciones terroristas Secuestro de armas, municiones e insumos para la construcción de artefactos explosivos	Rescate de rehenes Recuperación de instalaciones
Acción Indirecta	Apoyo a la población bajo áreas de influencia de organizaciones terroristas Entrenamiento y asistencia militar	-----

Conforme al Manual de Operaciones Especiales (C31-1), el empleo de las FOEsp en OCT se basan en los principios de precisión y eficacia en tareas de inteligencia para la búsqueda y recolección de datos, investigación y análisis, anticipación estratégica y táctica, tanto como explotación del éxito de las operaciones desarticulando la estructura que apoya las actividades terroristas.

Conformación del Comando de Operaciones Especiales Combinado Argentino Brasileño(COPEC)

La interoperabilidad en las Fuerzas Combinadas

Toda organización militar posee una estructura que responde a las necesidades que la Defensa de cada Nación requiere. Dentro de esa estructura, diferentes Elementos organizados normalmente en Armas, Especialidades y Servicios de distintas magnitudes, están diseñados para relacionarse entre sí merced a cuatro variables; el establecimiento de una cadena de comando definida, un adecuado canal de comunicación entre sí, una doctrina que clasifique el tipo de operaciones comunes a ejecutar regulando los procedimientos, las funciones y las tareas generales, comunes y específicas de cada Elemento; y por último, el conocimiento que otorga la experiencia en base al adiestramiento compartido. Pero cuando la interoperabilidad trasciende el espacio conjunto dando lugar a organizaciones combinadas, las variables antes mencionadas se agudizan.

En este sentido, tanto Brasil como Argentina han demostrado vocación para actuar en un espacio común de forma combinada, donde la reciente reunión de los Ministros de Defensa de ambos países llevada a cabo en Río de Janeiro a inicio del mes de abril del 2019 en relación a un “refuerzo de los controles en la frontera Norte de la Argentina para luchar contra el narcotráfico y evitar el terrorismo en la TF” (Dinatale, 2019), señala una dirección en ese sentido.

Cada vez habrá mayor necesidad de actuación fuera de los límites nacionales, en muchos casos a gran distancia, obligando a disponer para el futuro de una capacidad de respuesta rápida y eficaz no sólo en el empleo de la Fuerza, sino también en la posibilidad de adelantarse a los riesgos y eliminarlos antes de que alcancen el umbral de conflicto (Decaro, 2018).

Consecuentemente y en relación a la guerra contra el terrorismo, podemos asumir que la interoperabilidad comenzará a gestarse en el nivel estratégico nacional de ambos países mediante la implementación de los instrumentos legales que garanticen el derecho al empleo de la Fuerza o *jus ad bellum*⁵⁰ y otras que regulan el empleo real de la Fuerza o *jus in bello*⁵¹. En tal sentido, si bien el concepto de guerra contra el terrorismo no resulta válido, por ser esta una construcción política y no jurídica, cabe la aplicación de los

⁵⁰ Conjunto de normas que definen las razones legítimas por las cuales un estado podría involucrarse en una guerra.

⁵¹ Normas aplicables durante el conflicto armado.

diversos convenios internacionales en la lucha contra este flagelo, teniendo a las Naciones Unidas como garante a través del Comité Contra el Terrorismo. En atención a ello, apreciamos como necesario que tanto Argentina como Brasil, definan que entienden por terrorismo como concepto, como así también deberían determinar cuáles serían las organizaciones identificadas como terroristas.

Metafóricamente, podríamos imaginar la interoperabilidad como las diferentes capas que conforman una cebolla, la cual en su parte exterior posee una lámina de protección dado por el nivel estratégico nacional, quien mediante el establecimiento de ciertas garantías legales, establecerá los acuerdos para la construcción de organizaciones militares combinadas y su campo de acción. Asimismo, y previo a lo anterior, habrá que identificar los riesgos y/o amenazas comunes, definiendo un objetivo estratégico compartido, compatible con los intereses y el liderazgo que ambas Naciones desean proyectar en la arena internacional.

Descendiendo hacia el interior de las capas encontramos al nivel estratégico militar, espacio de la conducción donde comenzará a diseñarse la estructura de una Fuerza Combinada, desarrollando las capacidades necesarias que aseguren el grado de eficiencia deseado. Paralelamente, se fijará una cadena de mando definida en tiempo y alcance, que podrá estar sujeta a la autoridad de un Comandante en forma alternada entre los países miembros, o establecida de común acuerdo según el espacio territorial donde actúen las Fuerzas. También deberá redactarse una doctrina combinada⁵² con el fin de ajustar la terminología y los procedimientos comunes. Paralelamente, se deberán generar las bases en el ámbito educativo de los Institutos de Formación en determinadas materias militares específicas que alienten el aprendizaje de la acción combinada, la enseñanza de la cultura del país socio y su idioma, así como la selección, preparación y la formación del personal, a través del intercambio de expertos y en la realización de cursos de capacitación en relación a las TTOOEE. Por otra parte se determinarán los estándares para

⁵² Cabe aclarar que la única doctrina combinada con las FFAA de la República Federativa del Brasil está representada en las Normas de elaboración de publicaciones de doctrina combinada para la acción militar de las FFAA de Argentina y Brasil a través del Reglamento DC AR-BR 00-01 Proyecto – Edición 2012, suscrito por ambos Jefes de Estado Mayor Conjunto de las FFAA el 24 de Abril de 2012.

el empleo de equipos de comunicaciones, medios de transportes estratégicos y tácticos, tanto como del armamento liviano fijando el tipo de calibre a emplear.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar al

Centro de Coordinación de Operaciones Especiales de la OTAN (NSCC), cuyas responsabilidades son las de formalizar la integración multilateral de las FFOOEE de la OTAN, lograr la colaboración entre ellas y establecer los aspectos en común (la OTAN define al concepto “*aspectos común*” como “*el estado alcanzado cuando se emplea doctrina, procedimientos o equipamiento común*”, está relacionado con el término de *Interoperabilidad de las Fuerzas*” evitando duplicidad de infraestructuras (Tibilletti, 2011).

Más abajo, y en dirección al núcleo de nuestra metáfora, llegamos al nivel operacional, donde según el Reglamento ROB 00-01, *Conducción para las Fuerzas Terrestres*, “las Fuerzas deberán contar con reglas de **empeñamiento estrictas**” (Art 13.031, pág. 33) para el empleo de la Fuerza, como así también se fijarán las oportunidades para las ejercitaciones combinadas, tanto como el establecimiento de los acuerdos para fijar el personal necesario como enlace entre las Fuerzas.

Finalmente arribamos al nivel táctico, el núcleo donde la estructura del cuerpo se vuelve más compacta. Allí, por medio de la instrucción y el adiestramiento se terminará por definir las acciones, las técnicas y los procedimientos de combate comunes y cómo deberán emplearse.

Reforzando la idea acerca de la interoperabilidad, podemos citar el Reglamento FM 100-8, *El Ejército en Operaciones Multinacionales*, el cual menciona determinados factores que favorecen las interoperabilidad. Ellos son,

el planeamiento, conocimiento de las personalidades del **comandante** y su estado mayor, evaluación de las capacidades de los aliados, proporcionar un clima en el comando que favorezca la crítica, proveer equipos de **enlace** constantes esfuerzos por eliminar la fuente de confusiones y **malentendidos** (Ejército de los Estados Unidos de América, 1997).

Habiendo repasado las responsabilidades que en cada nivel de la conducción merece se lleven a cabo, podemos afirmar que cuanto más bajo el nivel de la conducción, más fluida resultará la interoperabilidad. Esto se debe a que básicamente los Elementos de combate y los apoyos de ambos países, comparten en general, los mismos valores, persiguen objetivos similares,

poseen hábitos con una identidad propia de la vida militar y ejecutan técnicas de combate que no varían en demasía desde lo procedimental.

Finalmente, cabe agregar que en cuanto a la elaboración de doctrina combinada con Brasil, se encuentran vigentes los manuales DC AR-BR-00-01, *Normas de elaboración de publicaciones de doctrina combinada para la acción militar de las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil* y el DC AR-BR-13-01, *Operaciones de paz entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil*.

Concepto de empleo del Comando de Operaciones Especiales Combinado Argentino Brasileño

La relevancia de las FFOOEE dependerá de la habilidad del decisor para significar el vínculo entre las operaciones tácticas y los objetivos estratégicos. Para ello, el COPEC deberá planificar, sostener, ejecutar, conducir y supervisar las operaciones especiales dentro del ámbito específico, conjunto o combinado, antes y durante distintas contingencias, períodos de crisis o conflicto armado, a fin de satisfacer requerimientos del nivel estratégico nacional, nivel operacional y/o táctico. Eventualmente, con parte de sus Elementos dependientes, podrá integrar contingentes bajo el mandato de Naciones Unidas en operaciones multidimensionales integradas de estabilización o participando de una coalición de Fuerzas Combinadas en el marco de una alianza de Defensa y Seguridad Subregional o Regional.

Con parte o la totalidad de sus Elementos dependientes, en forma reunida o separada, ejecutará las funciones que engloban las acciones directas e indirectas, el reconocimiento y las acciones de apoyo.

Convenientemente equipada, será empleada en forma reunida o separada sobre un objetivo de magnitud o varios objetivos simultáneos a lo largo de una línea de operaciones⁵³. Su supervisión estará centralizada a través de sus facilidades C4ISR⁵⁴, mientras que la conducción de sus Elementos y la ejecución de las acciones se harán en forma descentralizada.

⁵³Según el PC 00-02, Glosario de términos de empleo **militar** para la **Acción Militar** Conjunta, entiende por tal al conjunto de acciones relacionadas entre sí, normalmente dependientes unas de las otras, cuya ejecución permitirá lograr alcanzar el punto decisivo, que a su vez darán acceso al centro de gravedad.

⁵⁴El concepto C4ISR, Comando, Control, Comunicaciones, Computación, **Inteligencia, Vigilancia** y Reconocimiento, fue formulado por el Departamento de Defensa de EEUU como un marco para organizar la información multimedia procedente de fuentes múltiples y heterogéneas que se originan en un escenario espacial y temporalmente determinado.

También tendrá una autonomía y sostén logístico compatible con la duración de las operaciones y poseerá rapidez estratégica y velocidad táctica.

Durante la ejecución de las operaciones en un Teatro de Operaciones en territorio nacional, podrá formar parte del Comando Conjunto de Operaciones Especiales o integrará un Comando Combinado⁵⁵ de Operaciones Especiales en el marco de una operación dentro de una Alianza Subregional o Regional, como también durante las operaciones multidimensionales integradas de estabilización de Naciones Unidas. Para la proyección de su poder de combate, empleará normalmente, medios de transporte en apoyo. Su empeñamiento en combate responderá exclusivamente a satisfacer el efecto ulterior de una campaña.

Podrá ser empleada antes, durante y después de la gestión de crisis o conflicto armado. Se empleará preeminentemente para; destruir objetos de alto valor, capturar personalidades importantes del oponente, rescatar rehenes, recuperar connacionales que se encuentren aislados o cercados por las Fuerzas en conflicto o ser parte de los medios de reunión para obtener información de valor cuando otros medios humanos o electrónicos no posean la capacidad para ejecutarlo. Cuando sea necesario, será empleada ante la necesidad de aplicar el principio de Economía de Fuerza⁵⁶.

El COPEC será destacado ante la situación de un escenario que requiera discreción en el empleo del instrumento militar, en relación al impacto contraproducente que pudiese causar en la opinión pública el empleo de Fuerzas mayores o cuando se requiera un nivel de daño y destrucción controlada en concordancia con el efecto a lograr. Podrá emplearse también, en un estadio anterior a la crisis para obtener información contribuyente con la anticipación estratégica.

Con parte de sus Elementos dependientes, podrá desplegar al inicio de la campaña a fin de crear condiciones favorables al resto de la propia

⁵⁵Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, es la estructura compuesta por las Fuerzas Armadas de más de un Estado, establecido para el cumplimiento de una misión asignada en el nivel de conducción estratégica operacional.

⁵⁶ Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, la misma consiste en la dosificación cuidadosa del poder de combate disponible, de modo de asegurar los medios suficientes en el lugar decisivo, y los medios necesarios en las áreas de esfuerzos secundarios.

organización, como asimismo, podrá formar núcleos de Fuerzas de Resistencia Local (FRL)⁵⁷, asesorándolos y asistiéndolos técnica y tácticamente.

Convenientemente apoyada por Elementos de Ingenieros especializados en técnicas Químicas, Biológicas, Nuclear y Radiológica (QBNR), será empleado para negar el uso de Armas de Destrucción Masiva (ADM) por parte del oponente.

Su Comandante y parte de los miembros de su Estado Mayor, a requerimiento del Nivel Estratégico Militar, podrá asesorar al Consejo de Defensa Nacional (CODENA)⁵⁸ durante el inicio de la crisis, acerca de las ventajas, desventajas y limitaciones del empleo del Elemento en relación al objetivo a alcanzar. Del mismo modo, participarán del planeamiento del Plan de Contingencia⁵⁹ y del Plan de Campaña⁶⁰ junto con el Comandante del Teatro de Operaciones, asesorando sobre el empleo del COPEC.

También ejecutarán técnicas particulares de combate urbano durante las operaciones de combate en localidades para recuperar una instalación o edificio llave, rescatando rehenes, capturando o destruyendo material o equipo de importancia o capturando personalidades importantes del oponente. De la misma manera, emplearán tácticas y aplicarán procedimientos de combate durante las operaciones dentro de un escenario en ambiente insurgente, para neutralizar a las fuerzas especiales y otros elementos regulares del oponente que apoyan a las facciones irregulares. Finalmente, a orden y cuando la

⁵⁷ Según el ROP 61-02, *Conducción de Fuerzas Especiales*, es la estructura que surge de la reunión y organización de los recursos humanos que quedan **aislados** en territorio ocupado por el oponente, provenientes de Fuerzas dispersas, normalmente Fuerzas militares, de Seguridad, Policiales, y población civil que se encuentre en el área de operaciones, y que voluntariamente se obliguen a tomar las armas en defensa de la Patria y de la Constitución, según el Artículo 21° de la Constitución de la República Argentina.

⁵⁸ Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, es **el organismo** integrante del Sistema de Defensa Nacional, cuya misión es **lade** asistir y asesorar al Presidente de la Nación en la determinación de los conflictos **yen** la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias **parasu** resolución.

⁵⁹ Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, es el plan que contiene y desarrolla las previsiones respecto del modo de acción a adoptar (las operaciones que se han **deejecutar** y determina las fuerzas participantes) para el caso en que **unacontecimiento** previsto, pero no contemplado como variable o elemento **deocurrencia** por el planeamiento, efectivamente se materializase.

⁶⁰ Según el PC 00-02, *Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta*, es el plan correspondiente al nivel de conducción operacional para el desarrollo de **unacampaña**, destinado a prever todas las exigencias y medidas necesarias **paraafrontarlas** y a proporcionar una orientación relativamente detallada para la **conduccióny** coordinación por parte de los componentes de las fuerzas del teatro de **operaciones**, a fin de asegurar la unidad de esfuerzo.

situación amerite su empeñamiento, participarán en las operaciones para la preservación o el restablecimiento del orden dentro de una determinada jurisdicción militar.

Organización del Comando de Operaciones Especiales Combinada

La organización del COPEC, si bien en apariencia mantiene la rigidez de la estructura jerárquica militar tradicional, esta responde sin embargo a un concepción basada en la teoría del *swarming war*, ya que en los niveles más bajos de las Compañías con responsabilidad de ejecución en acciones directas, se han eliminado niveles de comando y control innecesarios, los que deberán ser reemplazados por medios tecnológicos bajo el concepto de digitalización de la Fuerza.

Esta revolución, articulada en torno a una tecnología integradora capaz de combinar digitalmente a los sistemas de Mando y Control (C2) y los sensores de Inteligencia, Observación, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR), plataformas, sistemas de armas y apoyo logístico, no solo dotaría al comandante operacional conjunto de un elevado conocimiento del campo de batalla y le permitiría batir cualquier objetivo con total precisión; sino que en la guerra terrestre permitiría a pequeñas unidades digitalizadas y equipadas con plataformas furtivas operar dispersas por el campo de batalla y destruir cualquier objetivo a gran distancia y con enorme precisión (Piella, 2011, pág. 69).

En la percepción que los conflictos modernos, se caracterizarán por desarrollarse en ambientes operacionales complejos y asimétricos con la preeminencia de fuerzas irregulares, como bien puede representarlo el terrorismo transnacional en vinculación con el crimen organizado, estamos convencidos que la estructura de la organización que se presenta más adelante en la Figura Nro 1 cumplirá con las características enunciadas, como así también tendrá capacidad para realizar tareas de apoyo a la estabilización y reconstrucción finalizado el mismo.

Por otra parte, también responde a ciertos criterios de eficiencia que toda Fuerza debe alcanzar. En consecuencia, entendemos como tales a la *rapidez estratégica y velocidad táctica* para desplegar en cualquier punto del territorio nacional moviéndose con libertad dentro del Teatro de Operaciones, *modularidad* para proporcionar organizaciones con autonomía limitada obteniendo eficacia a menor costo, con bajo o ningún impacto en la opinión

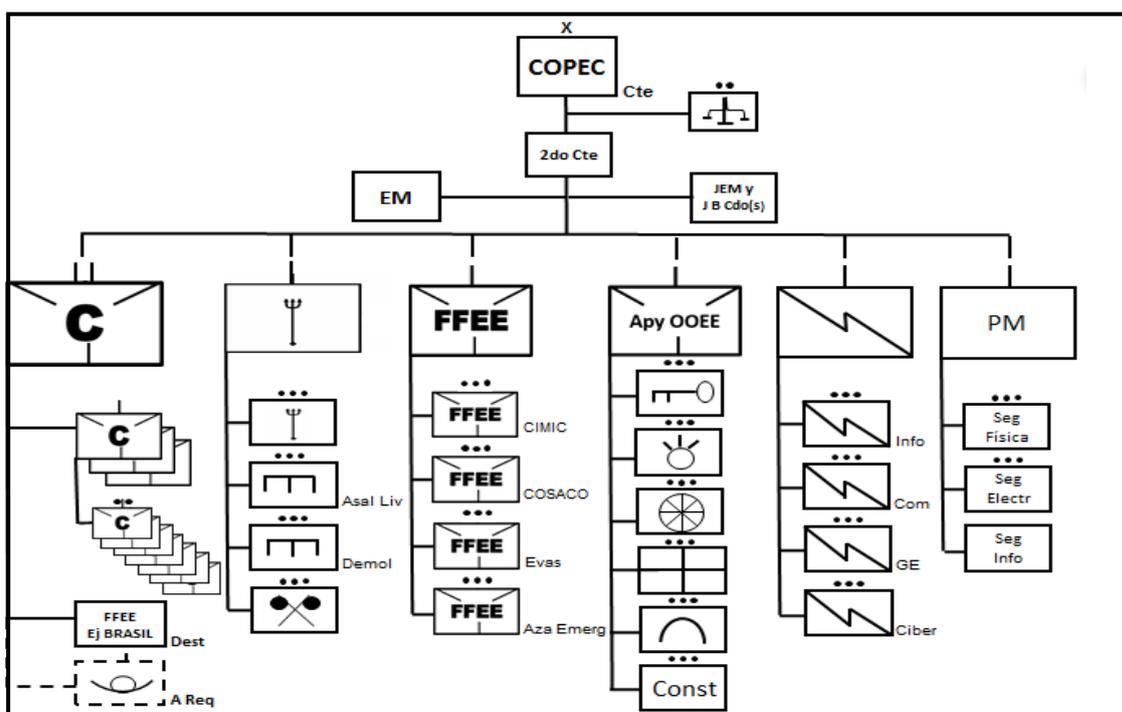
pública y un mínimo de riesgo en relación a los posibles efectos colaterales, *letalidad para* neutralizar objetos de alto valor con precisión valiéndose de medios de posicionamiento global, *conectividad* entre todos los distintos escalones integrando y generando un efecto multiplicador en las organizaciones involucradas, *flexibilidad doctrinaria* para garantizar iniciativa y libertad de acción compatible con el efecto a lograr en los Jefes de las mínimas organizaciones, *adaptabilidad* ante los repentinos cambios de situación, *versatilidad* para ejecutar operaciones en todo el espectro del conflicto, incluso en las denominadas otras operaciones distintas de la guerra para el caso del Ejército de la República Federativa del Brasil, conocida también bajo las siglas (OOTW) por su denominación en inglés como *Operations Other Than War*⁶¹, o las operaciones subsidiarias para el caso de la clasificación de las operaciones para el Ejército Argentino, adecuado *comando, control y supervisión en combate* previniendo la adopción de planes alternativos que aseguren el éxito ante imprevistos, *ampliación del campo de batalla* por medio de la capacidad de proyección que otorgan los medios de transporte, las comunicaciones y los medios de observación de alcance global, *simultaneidad de las acciones* a lo largo de una línea de operaciones y *superioridad en todo el espectro del conflicto* *valiéndose de* la ventaja que otorga el dominio de todas las dimensiones del Teatro de Operaciones y de la anticipación estratégica para aplicar la sorpresa y la iniciativa.

Por lo tanto, y en palabras del analista *Iver Johansen*, del Instituto Noruego de Investigaciones para la Defensa, los escenarios asimétrico necesitarán, "unas fuerzas más pequeñas, flexibles, altamente entrenadas y en condiciones de hacer uso de la fuerza con gran precisión" (Infobae. Defensa y Seguridad, 2018). En tal sentido, ellas "ofrecen la promesa de alcanzar resultados estratégicos, con la finalidad de evitar los costos prohibitivos de las grandes operaciones militares en el terreno" (Infobae. Defensa y Seguridad, 2018).

⁶¹El Manual 100-5 del Ejército de los EEUU define OOTW a la ayuda prestada por las FFAA en situaciones de zonas afectadas por desastres naturales o ante la necesidad de prestar asistencia humanitaria y apoyo ante insurgencias, como así también garantizar la evacuación de no combatientes o ejecutar operaciones de mantenimiento e imposición de la paz.

Por consiguiente, el COPEC estará conformado por una Comandancia a cargo de un Comandante con la jerarquía de Oficial Superior, preferentemente con el grado de General de Brigada o equivalente, quien será asistido por un Grupo Justicia. En la cadena de comando directa se encontrará un Segundo Comandante con la jerarquía de Oficial Superior con el grado de Coronelo equivalente perteneciente al Ejército de Brasil, un Jefe de Estado Mayor y a su vez Jefe del Batallón de Comandos, un Estado Mayor, un Batallón⁶² de Comandos con tres Compañías de Comandos a ocho Equipos de Comandos por cada Compañía y un Destacamento de la FFEE del Ejército de la República Federativa del Brasil.

Figura Nro 1: Estructura del COPEC



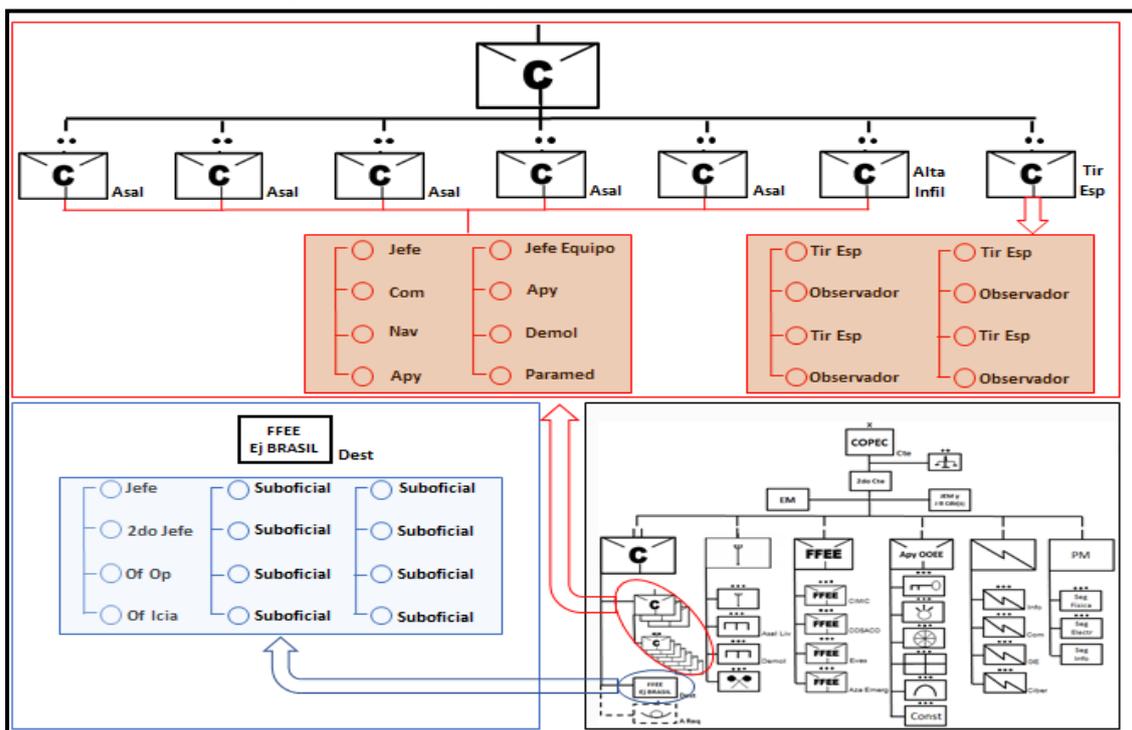
Fuente: Elaboración propia.

También contará con una Compañía de FFEE a cuatro Secciones, una especializada en Cooperación Civil - Militar (CIMIC), una en Comunicación Social Aplicativa al Combate (COSACO), una en Evasión y otra en Amenazas Emergentes; una Compañía de Buzos de Ejército a cuatro Secciones, una con

⁶² Según el Art 1.017 del Reglamento ROP 61-01, *Conducción de Tropas Comando,es* la mayor **organizaciónde** la Aptitud Especial de Comandos que posee un cuadro de organización fijo y estable bajo un comando único. Se organiza con Subunidades de Comandos en número variable de dos a cinco y con hasta una subunidad de los servicios de apoyo de combate.

la capacitación de Buzos de Combate, una de Botes de Asalto, una especializada en Demoliciones y otra en Ambiente Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN); una Compañía Apoyo a las Operaciones Especiales a seis Secciones, con una de Intendencia, una de Arsenales, una de Transporte, una de Sanidad, una de Veterinaria y una de Construcciones; una Compañía Comunicaciones y Ciberseguridad a cuatro secciones, una especializada en Comunicaciones, una en Informática, una en Guerra Electrónica y una en Ciberseguridad y una Compañía de Policía Militar responsable de la seguridad en guarnición conformada por tres secciones, una de seguridad física, una de seguridad electrónica y otra de seguridad informática. A orden y según surja del planeamiento de la operación militar a desarrollar, podrá agregarse una Compañía de Cazadores de Monte.

Figura Nro 2: Estructura de la Compañía de Comandos Argentina y el Destacamento de Operaciones Especiales de Brasil del COPEC



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de la organización propuesta permitirá cumplir con cuatro funciones básicas. La primera de ellas está relacionada con las acciones directas, siendo especialmente aptas para llevarlas a cabo el Batallón de Comandos. La segunda función engloba las acciones indirectas, cuya responsabilidad recaerá en la FFEE. La tercer función es la de reconocimiento,

siendo la Compañía de Buzos de Ejército y alguna de las Compañías de Comandos que integra el Batallón de Comandos las encargadas en su ejecución. Y por último la función apoyo, bajo responsabilidad de ejecución por parte de la Compañía Apoyo a las Operaciones Especiales, la Compañía Comunicaciones y Ciberseguridad y la Compañía de Policía Militar.

Cabe señalar que la misma o similar estructura podría replicarse en el seno de las FFAA de la República Federativa del Brasil, invirtiéndose los roles y pequeñas organizaciones ocupadas por personal brasileño, por pares argentinos.

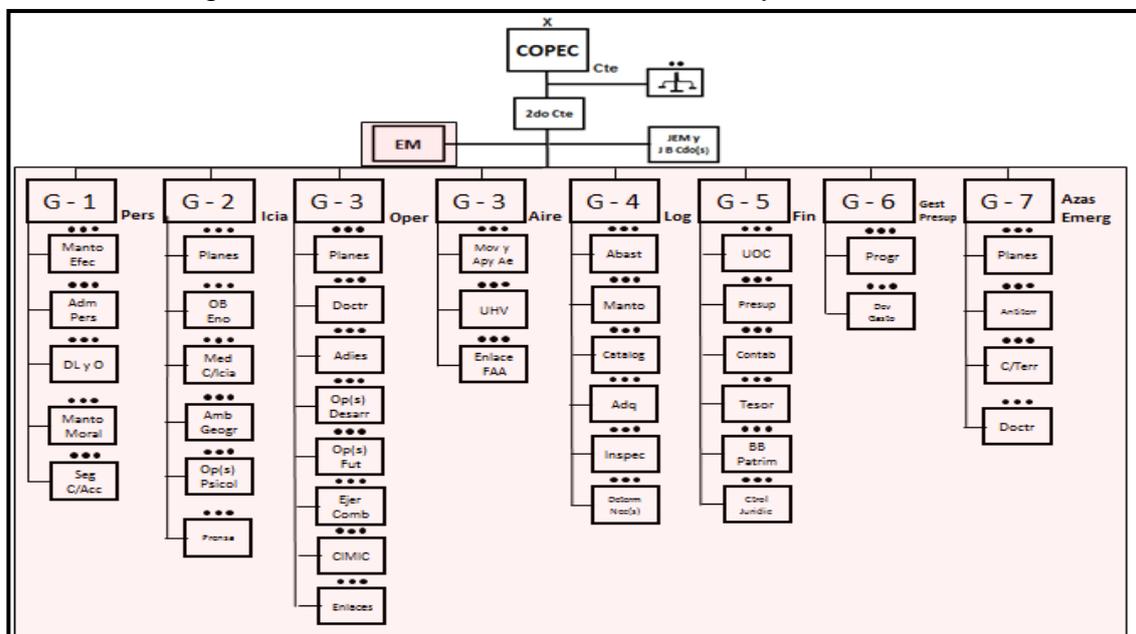
En cuanto al Estado Mayor, estará organizado en siete áreas de conducción, Personal, Inteligencia, Operaciones, Operaciones Aire, Logística, Finanzas, Control de Gestión y Amenazas Emergentes. Todas ellas, estarán cubiertas por personal de Oficiales Jefes con jerarquía de Tenientes Coroneles, Mayores o sus equivalentes, con la idoneidad académica y profesional suficiente que requerirá cada uno de sus campos de acción. La primera de dichas áreas tendrá responsabilidad sobre Personal (G 1), atendiendo con particular interés las funciones de Mantenimiento de los efectivos, Seguridad contra accidentes Administración de personal, Mantenimiento de la moral, Sanidad y Disciplina, Ley y Orden. Así también tendrá bajo su responsabilidad una asesoría jurídica, aunque el personal que la integre dependerá directamente del Comandante.

La segunda es la dedicada al área de Inteligencia (G 2), cuya responsabilidad recaerá en el análisis del orden de batalla (OB) del oponente o enemigo, elaboración de las medidas de contrainteligencia a adoptar para contrarestar las acciones del oponente, análisis del ambiente geográfico, el desarrollo de un plan referido a las operaciones psicológicas, incluye las COSACO y la elaboración de los informes de prensa propios como el análisis de los medios de comunicación social.

El área Operaciones Aire (G 3 Aire), tendrá asignado para sus funciones un Oficial de enlace de la Fuerza Aérea Argentina con experiencia en vuelo de drones. El primero, tendrá la responsabilidad de las coordinaciones del movimiento y apoyo aéreo a proporcionar, básicamente, por el Comando de Aviación de Ejército y la Fuerza Aérea Argentina, como así también de algún otro componente aéreo perteneciente a la Armada Nacional, FFSS nacionales

o FFAA del Brasil. Paralelamente, coordinará junto al Oficial de enlace de la FAA, las acciones de los aviones no tripulados y drones o UHV⁶³ por sus siglas en inglés.

Figura Nro 3: Estructura del Estado Mayor del COPEC



Fuente: Elaboración propia.

El área de operaciones (G 3), será responsable de la elaboración de los planes del COPEC; la elaboración, seguimiento y mejoramiento de la doctrina relacionada con el funcionamiento del COPEC, la instrucción y el adiestramiento de sus Elementos dependientes. También se encargará de elaborar el plan de adiestramiento específico y conjunto, incluyendo los juegos de guerra y la simulación. Una Sección será responsable de las operaciones en desarrollo, mientras otra lo será de las operaciones futuras. La siguiente Sección se dedicará con exclusividad a la elaboración del plan de intercambios y las ejercitaciones combinadas. Otra Sección atenderá las acciones orientadas a la cooperación cívico – militar, mientras una Sección se ocupará de las relaciones con el personal designado como enlace, albergando en la organización, un Oficial de enlace de las FFEE del Ejército Brasileño, un Oficial de enlace de la Armada Nacional con la aptitud especial de buzo táctico o comando anfibio, un Oficial de enlace de la Gendarmería Nacional y uno de la Prefectura Nacional, preferentemente con experiencia en operaciones en el sector Norte y Noreste del territorio nacional.

⁶³ Dichas siglas responden a la denominación **UnmannedHybridVehicle**.

El Oficial Logístico (G 4), será responsable de coordinar todos los requerimientos de abastecimiento y mantenimiento de Arsenales, Intendencia Transporte, Veterinaria y Construcciones, así como planificará las acciones relacionadas con la catalogación, adquisición, almacenamiento, clasificación, provisión, distribución, evacuación y transporte de los distintos efectos de Arsenales, Intendencia y Veterinaria. Paralelamente, programará las acciones de mantenimiento e inspecciones que hagan a la preservación del patrimonio y trabajará estrechamente con el área de Control de Gestión (G 6) en cuanto a la determinación de las necesidades de los Elementos dependientes y del propio Comando.

El Oficial de Finanzas (G 5), tendrá responsabilidad sobre la administración, verificación, registro y rendición de cuentas de los fondos y valores puestos a disposición del COPEC. Recibirá el plan anual de obtención consolidado elaborado por el (G 6) y redactará el plan de contrataciones. También, elaborará la proyección del ejercicio financiero respecto a la oportunidad de los plazos contractuales.

El Oficial de Control de Gestión (G 6) será responsable sobre la planificación y ejecución presupuestaria, fiscalizando que la programación del gasto sea coherente con los créditos asignados. Trabajaré estrechamente con el (G 5) maximizando la ejecución presupuestaria, a fin de alcanzar un nivel óptimo entre la cantidad de bienes y servicios requeridos teniendo en cuenta los parámetros de calidad deseados.

Finalmente, el Oficial responsable de las amenazas emergentes (G 7), deberá ser un Oficial Jefe, preferentemente con la jerarquía de Teniente Coronel o equivalente, con competencias en relación a la Aptitud Especial de Inteligencia y Comandos o Fuerzas Especiales e idoneidad profesional para asesorar sobre operaciones de terrorismo y contraterrorismo. Asimismo, será responsable de supervisar a la Compañía de FFEE acerca de las tareas de asesoramiento a proporcionar a otras **Fuerzasen** la ejecución de operaciones de antiterrorismo. También planificará acciones de reconocimiento táctico en el marco de operaciones de antiterrorismo y asesorará sobre la ejecución de operaciones de contraterrorismo. Participará, junto con el Comandante, del asesoramiento a niveles superiores en ocasión de la gestión de una crisis ante hechos vinculados a acciones terroristas. Paralelamente, junto con el (G 3)

participará en la elaboración de la doctrina vinculada a las operaciones militares contra el terrorismo, sirviéndose de la Compañía de FFEE para su experimentación.

La presente estructura no solo permitiría cumplir con las cuatro funciones básicas previstas para su empleo, como la acción directa, el reconocimiento, la acción indirecta y los apoyos, sino que también cumpliría con **las características** esenciales en el proceso de empleo del COPEC, dado a su alto grado de alistamiento y respuesta, rapidez estratégica, escasa dependencia logística, capacidad para proveer asistencia a otras Fuerzas locales y asesoramiento especializado sobre situaciones de crisis enmarcado en un ambiente operacional volátil, incierto, complejo y ambiguo; bajo impacto en la opinión pública, alta letalidad y un mínimo de riesgo de producir efectos colaterales durante su empleo.

También vería garantizado el C4ISR como aspecto vital para alcanzar el adecuado ajuste entre lo planeado y lo desarrollado en la acción, como así también permitiría corregir los posibles desvíos que ocurran durante la ejecución, evaluando finalmente la efectividad conforme el resultado. Así, el Comando lo realizará a través del equipo comandancia, bajo la figura del Comandante y el 2do Comandante, incluyendo a los Jefes del Batallón de Comandos y el resto de las Subunidades. El control se materializará a través de todos los integrantes del Estado Mayor del COPEC. Las comunicaciones y computación, básicamente estará representada por la Compañía de Comunicaciones y Ciberseguridad, y la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento, estarán garantizados por todos sus Elementos dependientes obrando como medios de reunión de información y otros medios de adquisición electrónicos, satelitales y de guerra electrónica, como así también por el resultado del trabajo de los analistas que conforman el área del (G 2).

Finalmente, si bien la organización mantiene un aspecto vertical tradicional, se han eliminado funciones de comando y control en los niveles más bajos convirtiéndola en una estructura lineal, particularmente en la orgánica del Batallón de Comandos, quien tendrá la responsabilidad de ejecutar acciones directas.

Conclusiones

El terrorismo contemporáneo **se caracteriza** por la ausencia de toda **negociación, su** imprevisibilidad y letalidad, resultando su vigencia un hecho indiscutible que adquiere carácter **transnacional. Así**, las nuevas organizaciones terroristas han acogido formas de estructura en red para conformar un **diseño de** forma híbrida con múltiples jerarquías diseminadas en pequeños **núcleos, donde** difícilmente pueda identificarse la figura de un líder. Luego, estas se distinguen tanto por la autonomía e iniciativa de sus miembros como por la rapidez para adaptarse al entorno.

Los ataques terroristas como en EEUU al **World Trade Center** (2001), en España contra una formación ferroviaria (2004), en Francia sobre las oficinas del periódico **Charlie Hebdo** o el teatro Bataclán (2015) y en Gran Bretaña a la estación del metro Parsons Green (2015), ha dejado demostrado que tanto las Fuerzas Federales, incluso en vinculación con otras agencias del Estado, no han resultado suficientes.

En consecuencia, los **gobiernos que** lideran la lucha contra el terrorismo han optado por modificar la estructura de algunas de las organizaciones de sus instrumentos **militares para** enfrentar esta amenaza, incrementando a partir del año 2001 las organizaciones de Fuerzas de Operaciones Especiales, mientras disminuyeron el tamaño de sus Fuerzas clásicas del tipo mediano y pesado, como ha quedado expresado en el Capítulo IV del presente trabajo.

Mientras tanto, en el orden subregional, reconocemos que Argentina y Brasil comparten una zona limítrofe que se manifiesta compleja, en la cual el área de la Triple Frontera (TF) ha merecido una particular atención no solo de los gobiernos locales, sino también de Estados Unidos de América o de organizaciones supranacionales luego de los atentados del 11-S. Paralelamente, la geografía del ambiente geográfico, la extensión de la frontera caracterizada por múltiples puntos de contacto de difícil control por parte de las Fuerzas Estatales, el desarrollo exponencial que han experimentado las urbes fronterizas favorecidas por el elevado intercambio comercial, la presencia de organizaciones delictivas y la probabilidad que el área sea una escala de tránsito y entrenamiento de células terroristas del Hezbollah como ha quedado plasmado en la DPDN 2018, se presentan como variables de análisis e indicios

a ser tenidos en cuenta por la Estrategia Militar para la elaboración de los distintos documentos de su competencia.

Sin embargo, **Argentina** percibe al terrorismo como un riesgo y no como una amenaza, con FFAA con escaso margen de actuación ante la ocurrencia de un ataque terrorista y cuyas organizaciones y despliegue retrotraen a hipótesis pasadas surgidas ante la eventualidad de conflictos interestatales.

En este sentido, la visión nacional sobre los aspectos legales en materia de Defensa y Seguridad, ha impedido que las FFAA avanzaran en el diseño y desarrollo de organizaciones para hacer frente a una amenaza que pareciera probable en el futuro inmediato, la cual ha dado testimonio de su accionar en los años '90.

A pesar de ello, el gobierno **actual** ha mostrado su inclinación hacia un cambio de paradigma para tratar los efectos que causan en la sociedad el terrorismo y su vinculación indudable con el crimen organizado, especialmente con el narcotráfico. Así las cosas, el Decreto 683/2018 exhibe elementos de prueba que pueden tomarse como fundamentos amplios y suficientes para lograr la integración tan esperada entre las FFAA con las FFSS ante la aparición de amenazas de origen externo, con lo cual podría ser el punto de partida para la elaboración de un documento de carácter interagencial a similitud con el que cuenta Brasil.

Bajo este contexto, no resulta aleatorio entonces que Argentina mantenga desplegada parte de sus FFAA en apoyo a las FFSS en el denominado *Operativo Integración Norte y Frontera Norte* en la límite con Brasil, así como tampoco lo es la presencia de militares brasileños en la misma franja fronteriza a través del *SISFRON* (Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras), puesto que la región se aprecia vulnerable ante las operaciones de grupos criminales como el Comando Vermelho y el Primer Comando de la Capital, a quienes se los vincula con grupos relacionados al Hezbollah. De hecho, en cuanto al terrorismo transnacional, la DPDN vigente en Argentina reconoce la existencia de actores no estatales con determinado peso relativo y atributos de poder como uno de los principales problemas de la agenda del siglo actual, y en particular, el identificado en la zona de la TF. El terrorismo, expresa el documento, se encuentra con capacidad de avanzar sobre el ciberespacio, financiándose de otras organizaciones para cometer sus

acciones y sirviendo de base como escala de tránsito y entrenamiento de células terroristas.

Como resultado de todo lo expuesto, el objetivo del presente proyecto de intervención que fuera plasmado como propuesta a lo largo del Capítulo IV, fue establecer las bases para la conformación de una Fuerza de Operaciones Especiales Combinada con la República Federativa del Brasil, en el intento de aportar una visión distinta a la percepción que existe en resolver actualmente las amenazas provenientes del terrorismo transnacional, ya que estamos convencidos que mientras esperamos que lo probable suceda, lo inesperado acontecerá.

En tal sentido y para arribar a dicha propuesta, resultó imprescindible analizar el terrorismo como concepto genérico, pasando luego a focalizarnos específicamente en la TF, en atención a que esa región tripartita ha sido sindicada como una zona en la cual se planearon las acciones y desde donde se brindó apoyo logístico a quienes luego ejecutaron los ataques en la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires en 1992 y 1994 respectivamente.

En este contexto general donde los hechos ocurridos tanto en Argentina como en otros países corroboran que el terrorismo continúa latente, se suma la presunción de células o grupos presentes en la TF que apoyan al Hezbollah, así como la confirmación, en paralelo con las últimas detenciones de individuos del clan Barakat y su líder Assad Ahmad, que existe una red de personas, negocios y organizaciones criminales que apoyan a dicho grupo terrorista.

En cuanto a la región de la TF, se destaca por un entramado espacio sociocultural económico, donde el comercio formal, la economía informal y la presencia de actores que operan al margen de la ley, convierten al lugar en un complejo mapa multiétnico, en el cual individuos y grupos vinculados al Hezbollah, podrían aprovechar las vulnerabilidades que ofrece esta gran área geográfica limítrofe para desarrollar sus acciones de manera encubierta con ayuda y apoyo de otras organizaciones criminales. De hecho, Brasil reconoce en el Punto 2.6 del Decreto N° 5484, la renovación de conflictos de orden étnico y religioso, pudiendo convertirse ello en el medio de expansión de posibles acciones terroristas en la región.

Así también, vimos conveniente analizar los conceptos de desafíos transnacionales, riesgos y amenazas. **Ental** sentido, concluimos que el terrorismo transnacional debe ser tomado como una amenaza, ya que la condición *sinequa non* para que una voluntad de daño se manifieste debe provenir de un actor, a diferencia del riesgo que es considerado como una probabilidad de **ocurrenciaante** una potencial pérdida, producto de ciertos peligros en función de la presencia de un enemigo, adversario o alguna situación particular, no siendo necesario para ello la presencia de un actor.

Paralelamente, debimos analizar el marco legal argentino y el brasileño a fin de identificar las limitaciones de las distintas Leyes y Decretos. En tal sentido, por el lado argentino no solo encontramos que existe una visión marginal en cuanto al empleo de las FFAA negando toda posibilidad de participación directa con el resto de las FFSS, sino que también éstas vienen a anular toda viabilidad en cuanto a la organización, equipamiento, desarrollo de doctrina y adiestramiento particular que podría haberse sumado a **lascapacidades** con las que ya cuenta el propio instrumento militar.

Atento a ello, el país debería elaborar una legislación con la suficiente flexibilidad que garantice el intercambio de información entre la inteligencia criminal y la militar. De este modo, el documento que surja necesitará contar entre sus puntos, con la expresión de la voluntad política suficiente que asegure el empleo de la organización más eficiente del instrumento militar o de las FFSS para enfrentar las innovadoras formas de agresión que empleará este nuevo tipo de terrorismo. Para ello, resultará prioritario romper con el viejo modelo argentino que entiende que la **atenciónprimaria** de estos fenómenos solo es responsabilidad de los organismos de seguridad pública e inteligencia nacional y criminal.

A ello, se suma una remarcable percepción y agudo pensamiento acerca que la subregión de Latinoamérica, que involucra a Argentina y Brasil, se encuentra en una zona de paz, arribando por ende, al error involuntario en no considerar la posibilidad de acciones terroristas como una opción.

A pesar de ello, el texto del Decreto 683/2018, habiendo dejado definida que la agresión contra de los intereses fundamentales de la Nación Argentina podría provenir tanto de un actor estatal como de uno no estatal, habilitaría el empleo del instrumento militar como posibilidad, dejando abierta

dicha contingencia. Por ende resultará imperioso comprender al terrorismo transnacional como una **verdadera amenaza**, la cual deberá ser afrontada de manera integral y sistémica, soslayando el ámbito o el origen en función al concepto de Seguridad o Defensa, analizándose luego en relación a la naturaleza del agresor y la finalidad que éste persigue.

Paralelamente y con la flexibilización del marco legal, implicará un avance importante en materia de coordinación interagencial, la redacción de un manual con procedimientos comunes entre las FFAA y FFSS, a similitud del que ya posee la República Federativa de Brasil, denominado *Operaciones en el ambiente interagencial*. De igual forma, se aprecia necesaria continuar avanzando en la redacción de doctrina combinada con Brasil, siendo el empleo de las Tropas de Operaciones Especiales un espacio de interés común, dada las enormes similitudes que existe en los Elementos militares de ambos países en cuanto a su organización y concepto de empleo.

Por otra parte y desde lo conceptual, Brasil reconoce al multilateralismo y la acción interagencial como una opción para combatir al terrorismo transnacional, contando actualmente con organizaciones dentro de sus FFAA, organizadas e instruidas para tal fin. Respecto a sus leyes, posee diversos instrumentos **jurídicos** donde se destaca su condena al terrorismo, incluida su propia Constitución Federal.

Si bien la Política de Defensa Nacional de Brasil está orientada preponderantemente hacia amenazas externas, posee organizaciones militares de estructura ágil con capacidad de prevenir acciones terroristas, así como para conducir operaciones de contraterrorismo. Asimismo, reconoce que la existencia de zonas de inestabilidad e ilícitos transnacionales podrían provocar el desbordamiento de conflictos hacia otros países limítrofes, para lo cual, sus directrices estratégicas orientan la acción hacia el incremento de la interoperabilidad entre las Fuerzas militares, con preferencia al empleo combinado, así como la intensificación del intercambio con las FFAA de naciones amigas de América del Sur. Al respecto, la conformación del Comando de Operaciones Especiales (COPEsp) en el seno del Ejército Brasileño viene a corroborar la doctrina jurídica como respuesta posible para luchar contra el terrorismo. Cabe señalar además, que el mencionado

Comando, podrá con la totalidad o parte de sus elementos integrar un Comando Combinado.

En un plano supranacional, si bien tanto Brasil como Argentina, son países signatarios de los acuerdos internacionales de las Naciones Unidas para la prevención y lucha contra el terrorismo, los esfuerzos alcanzados nunca parecen resultar suficientes. En tal sentido, lograr efectividad en la lucha contra el terrorismo, no solo requerirá de un esfuerzo coordinado e interagencial dentro de cada país, sino que también necesitará de políticas de Estado que favorezcan la consolidación de la cooperación y el multilateralismo como opción para enfrentar las amenazas comunes, pudiendo tomar como ejemplo, el daño que podría ocasionar una determinada acción terrorista sobre alguna de las infraestructuras vitales.

Así las cosas, independientemente de la realidad política y jurídica que cada uno de estos países mantienen, tanto uno como otro tienen presente que existe una zona fronteriza en común que conlleva una atención especial. Para ello, ambas naciones deberán definir en forma conjunta que entienden por terrorismo transnacional. Luego, necesitarán identificar a las organizaciones **terroristas** que se manifiestan como amenazas, pasando así **a desarrollar** políticas de **cooperación** dentro de un marco legal que permita tanto a las **FFAA**, como a las FFSS, contar con las garantías **jurídicas** que asegure su eficiencia sin comprometer a sus integrantes. En última instancia, deberían acordar una organización del instrumento militar entre ambos países de manera combinada, con el fin de prevenir un posible ataque o para contrarrestar una acción terrorista.

En tanto, las organizaciones terroristas resultarán de difícil identificación, ya que sus manifestaciones no se presentarán como la de un actor abierto ante el grave error que sería colocarse en un plano de igualdad con las FFAA y FFSS. De tal suerte, su organización, los medios que empleará y las distintas formas en que se relacionará con otros actores del crimen organizado, hará dificultosa la individualización de sus integrantes, de las células o grupos que la integren. Como resultado, esta estructura organizacional descentralizada y dispuesta en red, se aprecia que es y continuará siendo la nueva forma de guerra asimétrica que emplearán.

Consecuentemente, nuestra propuesta de diseño de Fuerza de Tropas de Operaciones Especiales Combinada, viene a dar lugar al desarrollo de organizaciones militares pequeñas, versátiles y altamente adiestradas, permitiendo en primera instancia hacer frente a la real amenaza que presenta el terrorismo transnacional y en segundo orden, como una opción factible ante la crítica mirada social acerca del gasto militar. Ello también disminuiría el posible impacto mediático, que ante la opinión pública, podría causar la actuación de este tipo de organizaciones reducidas en número de sus efectivos, en comparación con los grandes movimientos que necesitarían otros elementos militares de mayor **magnitud**. Como resultado, las TTOOEE se presentan como una de las organizaciones más aptas para enfrentar el terrorismo contemporáneo de orden transnacional con estructuras dispuestas en red.

Para ello, estas organizaciones militares estarán integradas en su totalidad por Oficiales y Suboficiales, evitando el impacto social que causarían las bajas innecesarias de Soldados Voluntarios. Paralelamente, el soporte y autonomía logística de su organización, como el desarrollo de las operaciones que protagonizaría, resultará de bajo costo en función a los grandes movimientos de tropas que requieren otros escenarios. Así también, la estructura de su organización y los medios con los que contará, le permitirá una veloz adaptabilidad al ambiente operacional donde deberá actuar. Finalmente, la elevada capacitación individual de sus integrantes, como el adiestramiento continuo, harán de estas tropas, el instrumento de mayor eficiencia en relación entre el costo y el beneficio de la operación y los resultados a obtener. Por ende y parafraseando a **Alvin Toffler**, podemos significar que las TTOOEE necesitarán de militares física y psíquicamente aptos, capaces de internarse en la diversidad étnica y cultural que conforman ciertas áreas fronterizas con un alto índice de inmigrantes, dispuestos a tolerar la ambigüedad propia de un ambiente complejo e incierto, con predisposición para tomar iniciativas.

En otro orden más general, el desarrollo vertiginoso de la globalización dejó en evidencia que el Estado ya no es el único actor internacional, conviviendo con éste, actores no estatales que surgen presentándose en forma de amenazas de dimensiones transfronterizas, cuyas soluciones aisladas sin efectividad por parte de los Estados pasaron a convertirse en respuestas que

requieren de la cooperación con otros países. Consecuentemente, la lucha contra este tipo de terrorismo transnacional ha adquirido una nueva dimensión dentro del conflicto asimétrico, requiriendo un planteo de resolución multilateralista. Luego, la respuesta de los Estados deberá ser una combinación de medidas políticas, diplomáticas, económicas, sociales, militares y policiales.

Habiendo dejado expresado a lo largo del proyecto de intervención como han impactado las acciones del terrorismo transnacional en Argentina en la pasado reciente, el esfuerzo en vano que las naciones vienen desarrollando individualmente para poner freno a este flagelo, el desarrollo de organizaciones de Fuerzas de Operaciones Especiales que algunos países europeos han adoptado como respuesta en la lucha contra el terrorismo, la presunción sobre la presencia de células del Hezbollah en el área fronteriza con Brasil, el cambio de paradigma que la actual gestión de gobierno ha demostrado en la actual DPDN, las amenazas similares que nos iguala con Brasil, así como una semejanza en la organización, adiestramiento y doctrina de empleo del instrumento militar demostrado en diferentes escenarios; estamos en condiciones de sostener que una posible solución para enfrentar al terrorismo contemporáneo caracterizado por células que operan en forma de red, resultará en la conformación de un Comando de Operaciones Especiales Combinado con Brasil.

En tal sentido y a modo de reflexión final, creemos que la amenaza terrorista transnacional identificada en un área fronteriza común, justifica un sistema colectivo de Defensa y Seguridad entre Argentina y Brasil, estableciéndose mecanismos de cooperación específicos que permitan el intercambio de información y la actuación del instrumento militar y de seguridad bajo normas legales acordes a las legislaciones de ambos países. Para ello, no solo se necesitarán de políticas comunes que regulen las medidas de fomento de confianza y seguridad entre estos Estados, sino que también habrá que diseñar una arquitectura legal, con una estructura e instrumentos idóneos, ágiles, flexibles y adaptables a las coyunturas políticas, jurídicas y sociales de los países.

Bibliografía

- Aduana Paraguaya. (marzo de 2016). *Análisis de gacetilla*. Recuperado el 08 de julio de 2018, de http://www.aduana.gov.py/uploads/estadisticas/Analisis_Gacetilla_Marzo_2016.pdf
- Aller, J. M. (2005). Terrorismo y Fuerzas Armadas. *Ejército de Tierra Español*, 75.
- Alonso, J. A. (2000). *Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional*. Editorial Civitas.
- Amaral, A. B. (octubre de 2007). A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. *Carta internacional*.
- Amaral, A. B. (2009). Construindo a Tríplice Fronteira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 192.
- Andrés, Daniel Pavón Piscitello & Gabriel Eugenio. (2007). Repercusiones de la lucha contra el terrorismo internacional mediante el uso de la fuerza armada en la población civil. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 274 - 313.
- Aravena, F. R. (15 de junio de 2014). América Latina: cooperación en Seguridad y Defensa en un contexto de cambios globales. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 210.
- Aravena, F. R. (15 de junio de 2014). América Latina: cooperación en Seguridad y Defensa en un contexto de cambios globales. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 223.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (04 de junio de 2002). *Organización de Estados Americanos*. http://www.oas.org/xxxiiga/ espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm
- Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución A/72/840. (2018). *Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la estrategia global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Bahajin, S. (2008). El modelo latinoamericano en la integración de los inmigrantes árabes. *Revista de Sociedad, Cultura y desarrollo sustentable*, 745.
- Bartolomé. (2006). *La Seguridad Internacional Post 11 - S*. Buenos Aires: Publicaciones Navales.
- Bartolomé, M. & Llenderosas, E. (2002). La Triple Frontera desde la perspectiva Argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano. *Research and Education in Defense and Security Studies* (pág. 4). Brasilia: Center for Hemispheric Defense Studies.
- Bartolomé, M. (2002). *La Triple Frontera desde la perspectiva Argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. Brasilia: Panel sobre Terrorismo y repercusiones hemisféricas: Argentina, Brasil, Ecuador, Costa Rica y Guatemala en perspectiva comparada - REDES 2002.
- Bartolomé, M. (2002). Posibilidades de control en la región del terrorismo internacional contemporáneo. *Escuela de Defensa Nacional* (pág. 23). Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.
- Bartolomé, M. (2006). Las amenazas transnacionales. En *la Seguridad Internacional post 11-S* (pág. 294). Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales.
- Barvinsk, G. M. (2014). La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la Región de la Triple Frontera. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 75.

- Barvinsk, G. M. (2014). La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la Región de la Triple Frontera. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 75.
- Bello Arellano. (2013). La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad. *Atenea*, núm. 508, 104.
- Bello Arellano, D. (2013). *La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Recuperado el 20 de julio de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32829669008>> ISSN 0716-1840
- Benedetti, A. (2011). *Lugares de frontera y movilidades comerciales en el Sur Sudamericano. Una aproximación multiescalar*. Campo Grande: Editora UFMS.
- Benet, M. M. (2009). *El rol de los Ejércitos de Argentina y Brasil ante las nuevas amenazas*. Buenos Aires: Investigación de Estado Mayor - Escuela Superior de Guerra .
- Bornstein, P. (2012). *Actividades del terrorismo islámico en América Latina*. Obtenido de http://www.caei.com.ar/sites/default/files/30_2.pdf
- Bornstein, P. (2012). *Actividades del terrorismo islámico en América Latina*. <http://studylib.es/doc/1333186/caei-actividades-del-terrorismo-isl%C3%9A9rica-latin>: Working paper 30 - Programa Medio Oriente.
- Calderón, J. P. (2016). La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: . *Hallazgos*, 119 - 120.
- Cardona Arboleda, O. D. (19 de diciembre de 2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Tesis doctoral. Obtenido de Tesis doctorales en red: <https://www.tdx.cat/handle/10803/6219>
- Celi, P. (2015). La seguridad multidimensional en la región. En S. A. Ferreira, *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pág. 17). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Celi, P. (2015). La seguridad multidimensional en la región. En S.A. Ferreira, *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pág. 16). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Celi, P. (2015). La seguridad multidimensional en la región . En S.A. Ferreira, *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pág. 14). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Clarín. (29 de Mayo de 2018). *Clarín Política*. Recuperado el 30 de Mayo de 2018, de https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-pidio-ffaa-mayores-esfuerzos-colaboracion-fuerzas-seguridad_0_BJJ9lxo1m.html
- Collier, P. (2004). Introducción. En *El desafío global de los conflictos locales* (pág. 5). Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana.
- Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. (16 de diciembre de 2008). *UNASUR*. Recuperado el 02 de junio de 2018, de <http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas . (20 de julio de 2017). *www.un.org*. Recuperado el 09 de setiembre de 2018, de [https://undocs.org/es/S/RES/2368\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2368(2017))
- Córdova, C. E. (2004). Unilateralismo y multilateralismo. *Revista Comentario Internacional*, 2.
- Counterterrorism, U. D. (2017). *Country Reports on Terrorism 2016*. Whashington DC: United States Department of State Publication.

- Decaro, B. C. (2018). La Seguridad en el siglo XXI. Los escenarios en el Sur. *Visión Conjunta*, 7.
- Decaro, B. C. (2018). La Seguridad en el siglo XXI. Los escenarios en el Sur. *Visión Conjunta*, 5.
- Decaro, B. C. (2018). La Seguridad en el siglo XXI. Los escenarios en el Sur. *Visión Conjunta*, 4.
- Departamento de Estado de EEUU. (2018). *Informes nacionales sobre terrorismo 2017*. Recuperado el 08 de setiembre de 2018, de www.state.gov: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/272234.htm>
- DerGhougassian, k. (2009). En torno a la asimetría. *Cuadernos de actualidad en Defensa y Estrategia*, 9 - 10.
- Deutsch, J. (1997). *Think Again: Terrorism*. Foreign Policy Nro 108.
- Diario La Nación. Damián Nabot. (13 de julio de 2018). Triple frontera: congelan bienes de una organización vinculada a Hezbollah. págs. <https://www.lanacion.com.ar/2152501-triple-frontera-congelan-bienes-de-una-organizacion-vinculada-a-hezbollah>.
- Díaz, S. g. (05 de diciembre de 2010). Radicales islámicos en Brasil. *EE UU y Brasil colaboran en secreto contra los islamistas*, pág. https://elpais.com/internacional/2010/12/05/actualidad/1291503629_850215.html.
- Dinatale, M. (06 de abril de 2019). Argentina y Brasil acordaron avanzar en un sistema de vigilancia conjunto de las fronteras. *Política*, págs. <https://www.infobae.com/politica/2019/04/04/argentina-y-brasil-acordaron-avanzar-en-un-sistema-de-vigilancia-conjunto-de-las-fronteras/>.
- Dinatale, M. (04 de abril de 2019). Argentina y Brasil acordaron avanzar en un sistema de vigilancia conjunto de las fronteras. *Política*, págs. <https://www.infobae.com/politica/2019/04/04/argentina-y-brasil-acordaron-avanzar-en-un-sistema-de-vigilancia-conjunto-de-las-fronteras/>.
- Dinatale, M. (04 de marzo de 2019). El nuevo rol de las Fuerzas Armadas: los 8 ejes de acción del Gobierno para unificar funciones de Defensa y Cancillería. págs. <https://www.infobae.com/politica/2019/03/04/el-nuevo-rol-del-las-ffaa-los-8-ejes-de-accion-del-gobierno-para-unificar-funciones-de-defensa-y-cancilleria/>.
- Dinatale, M. (08 de junio de 2019). Exclusivo: Habla el General que diseña la estrategia de Bolsonaro para la relación bilateral con Macri. *Política*, págs. <https://www.infobae.com/politica/2019/06/08/augusto-helena-si-no-gana-macri-habra-un-retroceso-para-la-seguridad-en-las-fronteras-de-brasil-y-argentina/>.
- DPDN, Decreto PEN 703/208 (Ministerio de Defensa 30 de julio de 2018).
- DPDN, Decreto PEN 703/208 (Ministerio de Defensa 30 de julio de 2018).
- Dreyfus, P. (2005). *Agenda de Seguridad en el MERCOSUR: La Triple Frontera como "espacio de inseguridad regional"*. Río de Janeiro: Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana (PISH).
- Dreyfus, P. G. (2005). *Agenda de Seguridad en el MERCOSUR: La Triple Frontera como espacio de inseguridad regional*. Río de Janeiro: Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana (PISH).
- Dumitrascu, A. (2016). El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbolá al Daesh. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 672 - 674.
- Dumitrascu, A. (2016). El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbolá al Daesh. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 671.

- Dumitrascu, A. (2016). El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbolá al Daesh. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 673.
- Ejército Argentino. (2014). *Conducción de Fuerzas Especiales*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército Argentino. ROB 00-01. (2015). Ambiente insurgente. *Conducción para las Fuerzas Terrestres*. (págs. Cap XIII - 32). Buenos Aires: Ejército Argentino.
- Ejército Argentino. ROB 00-01. (2015). *Conducción para las Fuerzas Terrestres*. Buenos Aires: Ejército Argentino.
- FAPEDEC, F. A. (2004). La inseguridad generalizada. En FAPEDEC, *La democracia amenazada* (pág. 15). Buenos Aires: FAPEDEC.
- Ferreira, M. A. (2013). El Hezbollah y la Triple Frontera: Percepciones y divergencias en torno a la actividad terrorista. *DEF*, 111.
- Freeman, M. (2011). *The sources of terrorist financing: theory and typology*. Monterrey: Dudlay Knox Library.
- Fuerza Aérea Argentina. MAP 18. (1999). *Manual de procedimientos del Escuadrón Apoyo Comando (EAC)*. Buenos Aires: Fuerza Aérea Argentina.
- Global Security. (06 de julio de 2018). *Globalsecurity.org*. Recuperado el 13 de julio de 2018, de <https://www.globalsecurity.org/military/world/argentina/tba.htm>.
- Gonçalves Cruz Landim, H. (2015). Guerra ao terror: o emprego do Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro no combate ao terrorismo transnacional. Rio de Janeiro, Brasil: Trabalho de Conclusão de Curso - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- Henao, J. P. (Semestre II de 2016). *Presencia de Hezbollah en la Triple Frontera, un desafío para las políticas de seguridad conjuntas de Argentina, Brasil y Paraguay (2001-2006)*. Rosario, Santa Fé, Argentina: Monografía presentada como requisito para optar al título de Internacionalista en la Facultad de Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Henao, J. P. (2016). Conclusiones. *Presencia de Hezbollah en la Triple Frontera, un desafío para las políticas de seguridad conjuntas de Argentina, Brasil y Paraguay (2001-2006)* (págs. 27 - 28). Rosario - Santa Fe: Monografía presentada como requisito para optar al título de Internacionalista en la Facultad de Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Henao, J. P. (2016). *Presencia de Hezbollah en la Triple Frontera, un desafío para las políticas de seguridad conjuntas de Argentina, Brasil y Paraguay*. Rosario: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Infobae. (19 de setiembre de 2018). *Seminario antiterrorismo y la visita del Embajador Prado a Misiones*. Recuperado el 19 de setiembre de 2018, de <https://www.infobae.com/circulo-rojo/2018/09/19/seminario-antiterrorismo-y-la-visita-del-embajador-prado-a-misiones/>
- Infobae. (13 de abril de 2019). Hezbollah tiene vínculos con el crimen organizado en la Triple Frontera. *Defensa y Seguridad*, págs. <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2019/04/13/hezbollah-tiene-vinculos-con-el-crimen-organizado-en-la-triple-frontera/>.
- Infobae. Defensa y Seguridad. (27 de octubre de 2018). La nueva Defensa: cómo se preparan las FFAA de las potencias. <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2018/10/23/la-nueva-defensa-como-se-preparan-las-FFAA-de-las-potencias/>.

- Infobae.com. (26 de junio de 2017). Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube se unieron para luchar contra el terrorismo. págs. <https://www.infobae.com/america/tecno/2017/06/26/facebook-microsoft-twitter-y-youtube-su-unieron-pa-ra-luchar-contra-el-terrorismo/>.
- Jordán, J. (2014). *Innovación y revolución en los Asuntos Militares: una perspectiva no convencional*. Granada: Grupo de estudios en Seguridad Internacional.
- José Luis Rhi Sausi & Nahuel Oddone. (2013). Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: El caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay. En J. M. Pacheco, *Gobernanza y prevención transversal en la frontera Norte de México* (pág. 165). Tijuana: Colección gestión para la seguridad y prevención.
- Karmon, E. (2009). *Iran and its Proxy Hezbollah: Strategic Penetration in Latin America*. Madrid: Elcano Royal Institute.
- Klich, I. (1995). *Sources on the Lebanese and other Middle Easterners in Latin America*. Oxford: Oxonian Rewley Press Ltd.
- Lauriani, C. (2017). Operaciones Especiales. Una respuesta multidimensional al problema de seguridad multidimensional de Latinoamérica. *Military Review - Edición Hispanoamericana*, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Segundo-Trimestre-2017/Operaciones-Especiales/>.
- Lejtman, R. (27 de noviembre de 2018). Mauricio Macri y Donald Trump debatirán una estrategia común para enfrentar a las células erroristas de Hezbollah en la Triple Frontera. *Política*, págs. <https://www.infobae.com/politica/2018/11/27/mauricio-macri-y-donald-trump-debatiran-una-estrategia-comun-para-enfrentar-a-las-celulas-terroristas-de-hezbollah-en-la-triple-frontera/>.
- Lieutenant Colonel Philip K. Abbott. (2004). Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality? *Military Review*, 55.
- Lynn, J. (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito? Quito: Flacso.
- Lynn, J. (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito? Quito: Flacso.
- Lynn, J. (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito? En F. R. Vélez, *Seguridad multidimensional en América Latina* (pág. 57). Quito: Flacso.
- Maldonado, E. (2017). *Bunker, Lind y Van Creveld: Tres visiones de las nuevas guerras*. *Tiempo y Espacio*, 27. Recuperado el 03 de diciembre de 2018, de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962017000100012&lng=es&tlng=es.
- Mathias, S.; Ribeiro L. & Ferreira Galdino, C. (2015). El desarrollo como variable de seguridad multidimensional en perspectiva regional: El caso de América del Sur. S. & Mejías, *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (págs. 54 -55). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Mc Crystal, S. (2011). It takes a network. *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2011/02/21/it-takes-a-network/>.
- Mesa, M. (2003). Terrorismo, globalización y violencia religiosa: propuestas para la prevención. *Flacso*, 98 - 99.
- Misiones Online. (17 de octubre de 2015). El turismo es la actividad que más puestos de trabajo generó en esta década. <http://misionesonline.net/2015/10/17/el-turismo-es-la-actividad-que-mas-puestos-de-trabajo-genero-en-esta-decada/>.
- Montenegro, S. (2007). La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio. *Congreso de la Asociación*

- Latinoamericana de Sociología* (pág. 4). Guadalajara: <http://cdsa.aacademica.org/000-066/871.pdf>.
- Morán, D. R. (2014). Foro global contra el terrorismo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5.
- OEA. (2018). *Comité interamericano contra el terrorismo*. Recuperado el 23 de diciembre de 2018, de <http://www.oas.org/es/sms/cicte/programas.asp>
- Oreglia, J. L. (2017). Fuerzas Armadas y las amenazas transnacionales. *Visión Conjunta. Año 9 Nro 17*, 26.
- Organización de los Estados Americanos. (28 de octubre de 2003). *Organización de Estados Americanos*. Recuperado el 02 de junio de 2018, de scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/CE00339S03.doc.
- Ortega Avellaneda, D. & Devia Garzón, C. (2017). Crimen transnacional organizado en la Triple Frontera Argentina-Paraguay-Brasil. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (págs. 2 - 22). Montevideo: Universidad Militar Nueva Granada.
- Padilla Meléndez, Antonio del Águila Obra & Ana Rosa. (2003). La evolución de las formas organizativas. De la estructura simple a la organización en red y virtual. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa. Vol. 9, N° 3*, 74.
- Pew Research Center. (27 de enero de 2011). *Pew Research Center*. Recuperado el 03 de junio de 2018, de <http://www.pewforum.org/2011/01/27/table-muslim-population-by-country/>.
- Philip K. Abbott. (2004). Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality? *Military Review*, 55.
- Piella, G. C. (2011). La adaptación del Ejército Estadounidense al campo de batalla del siglo XXI. *Revista política y estrategia*, 69.
- Pinedo, F. (2015). *Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina*. Paper Nro 34 - Friends of Israel Initiative - pág 18.
- Pinedo, F. (2015). *Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina*. Paper Nro 34: Friends of Israel Initiative.
- Prieto, C. M. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. S. & Mejías, *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pág. 87). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Prieto, C. M. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. S. & Mejías, *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pág. 75). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- Rabossi, F. (2013). Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina). F. C. (compilador), *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas* (pág. 184). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Rabossi, F. (2013). Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina) . F. C. (compilador), *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas* (pág. 168). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Raine, J. (21 de julio de 2018). *Nuevas prioridades para la lucha antiterrorista internacional*. Recuperado el 06 de setiembre de 2018, de Instituto Internacional de estudios Estratégicos: <https://www.iiss.org/>
- Rand Corporation. (marzo de 2009). www.rand.org. Recuperado el 22 de julio de 2018, de <https://www.rand.org/news/press/2009/03/03.html>

- Realuyo, C. B. (2016). La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la Seguridad Nacional de los EEUU. *Perry Center Occasional Paper*, 10.
- Realuyo, C. B. (2016). La futura evolución de las organizaciones criminales transnacionales y la amenaza para la Seguridad Nacional de los EEUU. *Perry Center Occasional Paper*, 2.
- República Argentina. Decreto 1054/2018, Modificación del Decreto N° 228/2016 (15 de noviembre de 2018).
- República Argentina. Decreto 1273/1992, Reglamentación de la Ley 24.059 (21 de julio de 1992).
- República Argentina. Decreto N° 683, Modificación. Decreto N° 727/2006 (23 de julio de 2018).
- República Argentina. Decreto N° 683/2018, Modificación del Decreto N° 727/2006 (23 de julio de 2018).
- República Argentina. Decreto N° 703/2018, Directiva de Política de Defensa Nacional (30 de julio de 2018).
- República Argentina. Decreto N° 727, Reglamentación de la Ley N° 23.554. (12 de junio de 2006).
- República Argentina. Decreto Nro 683, Modificación del Decreto 727/2006. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires (23 de julio de 2018).
- República Argentina. Ley 24.059 , Seguridad Interior (18 de diciembre de 1991).
- República Argentina. Ley 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas (18 de marzo de 1998).
- República Argentina. Ley 25.520, Inteligencia Nacional (03 de diciembre de 2001).
- República Argentina. Ley 25.520, Inteligencia Nacional (03 de diciembre de 2001).
- República Argentina. Ministerio de Defensa. (2015). Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (2015). PC 00.02 - Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (2015). PC 00.02 - Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar conjunta. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- República Argentina. Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (2015). PC 00.02 - Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta. Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- República Argentina. Ministerio de Seguridad de la Nación. (31 de agosto de 2017). www.argentina.gob.ar/seguridad. Recuperado el 12 de julio de 2018, de <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/>
- República del Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. (mayo de 2017). *Anuario estadístico 2015*. Recuperado el 08 de julio de 2018, de <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/anuario2015/Anuario%20Estadistico%202015.pdf>
- República del Paraguay. Gobernación de Alto Paraná. (2018). <http://www.altoparana.gov.py>. Recuperado el 12 de julio de 2018, de <http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este?limitstart=0>

- República del Paraguay. Secretaría Nacional Antidrogas. (2018). *Dirección Observatorio Paraguayo de Drogas*. Recuperado el 13 de julio de 2018, de <http://www.senad.gov.py/pagina/45-estadistica-reduccion-de-la-oferta.html>
- República Federativa de Brasil. Ejército de Brasil. (2010). Por qué transformar el Ejército. *El proceso de transformación del Ejército* (pág. 24). Brasilia: Brasileño, E. (2010). El proceso de transformación del Ejército. Manuhttp://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file.
- República Federativa de Brasil. Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística. (2018). *Portal IBGE Antigo*. Recuperado el 13 de julio de 2018, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=4108304>
- República Federativa de Brasil. Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras).
- República Federativa del Brasil. Constitución Federal (5 de octubre de 1988).
- República Federativa del Brasil. Decreto 4801, Creando la cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno (6 de agosto de 2003).
- República Federativa del Brasil. Decreto N° 3897, Directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas en la Garantía de la Ley y el Orden (24 de agosto de 2001).
- República Federativa del Brasil. Decreto N° 5484, Política de Defensa Nacional (30 de junio de 2005).
- República Federativa del Brasil. Decreto N° 6703, Estrategia Nacional de Defensa (18 de diciembre de 2008).
- República Federativa del Brasil. Decreto N° 8903, Programa de Protección Integrada de Fronteras (16 de noviembre de 2016).
- República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 117, Normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, para establecer nuevas atribuciones subsidiarias (2 de setiembre de 2004).
- República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 136, Normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas para crear el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (25 de agosto de 2010).
- República Federativa del Brasil. Ley Complementaria N° 97, Normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas (9 de junio de 1999).
- Robert Muggah & Gustavo Diniz. (2013). *Securing the border: Brazil's "South America First" Approach to Transnational Organized Crime*. Río de Janeiro: Instituto Igarapé.
- Robinson, L. (2012). The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture. *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2012-11-01/future-special-operations>.
- Robinson, L. (2013). The Future of Special Operations Forces. *Council Special Report Nro 66*, 10 - 21.
- Roca, R. R. (2015). *Procesos de innovación militar en el empleo de las Fuerzas de Operaciones Especiales de EEUU desde 2001 hasta 2015*. Granada: Universidad de Granada. Tesis doctorales - <https://hera.ugr.es/tesisugr/26515271.pdf>.
- Sain, M. F. (2003). Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización. *3th Simposio Internacional sobre Seguridad y Defensa. Nuevas tendencias de la seguridad subregional* (pág. 3). Santiago de Chile: Hemispheric Center for Defense Studies.

- Saint Pierre, H. L. (2017). Amenaza. Concepto, clasificación y proceso de securitización. *Centro de estudios estratégicos*, 9 - 30.
- Salazar, M. B. (2018). Las Unidades de Operaciones Especiales y la definición de sus misiones para enfrentar las amenazas que afectan la seguridad internacional. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa (Vol III - Nro 2)*, 77 - 78.
- Santoro, D. (17 de julio de 2018). AMIA: descubren cómo lavaba dinero un libanés de la Triple Frontera para las finanzas del Hezbollah. págs. https://www.clarin.com/politica/amia-descubren-lavaba-dinero-libanes-triple-frontera-finanzas-hezbollah_0_Ski3myhm7.html.
- Schulmeister, G. H. (2004). *Triple Frontera: Donde confluyen una multiplicidad de factores y problemáticas de la Seguridad*. Buenos Aires: Fundación Fundar.
- Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Luis Ernesto Derbez. (2003). *Discurso de la ceremonia de inauguración de la Conferencia Especial Sobre Seguridad*. Tlatelolco: Organización de Estados Americanos.
- Selman, A. (1984). *Introducción al estudio de los grupos étnicos de origen árabe en Hispanoamérica*. Madrid: Instituto Hispano - Árabe.
- Shelly, L. (2005). El financiamiento del terrorismo. *Revista de análisis jurídico Urbe et lus*, 3.
- Spatenova, E. (2009). El terrorismo en el conflicto asimétrico. *Cuadernos de actualidad en Defensa y Estrategia*, 77.
- Spielman, J. G. (2017). Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y la seguridad estatal? *Estudios Internacionales*, 144.
- Taraciuk, T. (2002). Políticas de Defensa: Desafíos externos y restricciones internas. *Universidad de San Andrés* (pág. 7). Buenos Aires: Woodrow Wilson Center.
- Telam. (23 de julio de 2017). Crece la cantidad de visitantes a las Cataratas del Iguazú y se espera un año récord. https://www.clarin.com/viajes/crece-cantidad-visitantes-cataratas-iguazu-espera-ano-record_0_rydNGhWib.html.
- Tibilletti, P. A. (2011). *La interoperabilidad entre Tropas de Operaciones Especiales de los Ejércitos de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Trabajo de Licenciatura presentado Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino.
- Toffler. (1994). *Las guerras del futuro*. Barcelona: Printer Industria Gráfica, S.A.
- Ugarte, J. M. (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la Seguridad y la Defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra S.A.
- United States Congress. (2011). Proceedings and debates of the 112th Congress. First Session, Vol 157 Nro 57. (págs. Library of Congress, p.H2928). Washington: Congressional record.
- Viera, E. (2017). Hezbollah. Pasado, presente y futuro en América Latina-Primera Parte (1982-1992). *Boletín de Prevención y seguridad ante el Terrorismo Global*, 35 - 37.
- Weinstabl, C. A. (2002). La lacra del terrorismo. *Revista Militar*, 42 - 47.
- World Economic Forum. (24 de julio de 2018). *Porqué necesitamos una nueva estrategia para combatir al terrorismo internacional*. Recuperado el 06 de setiembre de 2018, de <https://www.weforum.org/agenda/2018/07/why-we-need-a-new-strategy-to-tackle-international-terrorism-69339dbe-8baf-41f9-a14d-553adbbf1c88>
- World Economic Forum. (20 de agosto de 2018). *El terrorismo de drones ahora es una realidad, y necesitamos un plan para contrarrestar la amenaza*. Recuperado el 06 de setiembre de 2018, de <https://www.weforum.org/agenda/2018/08/drone-terrorism-is-now-a-reality-and-we-need-a-plan-to-counter-the-threat>