

TRIARIUS

Observatorio Internacional sobre el Terrorismo y las Nuevas Amenazas

Volumen 3 - Edición Especial N° 29



8 de agosto de 2019

LA CRISIS DE SEGURIDAD INTERNA EN URUGUAY
¿Es necesaria una Guardia Nacional?





Medellín - Colombia
Edición Especial No. 29
8 de agosto de 2019

Editor
Douglas Hernández

Autor de esta obra
Gustavo Vila (Uruguay).

Coronel (r) del Ejército.

Esta es una edición especial publicada por el Observatorio Internacional sobre el Terrorismo y las Nuevas Amenazas. Complementa el Boletín que se publica regularmente cada 15 días.

Información de Contacto:

Douglas Hernández
Medellín, Colombia
Movil: (+57) 321-6435103
director@fuerzasmilitares.org
hernandez.douglas@hotmail.com



Presentación

En esta oportunidad, el Coronel (r) Vila, nos presenta un completo análisis sobre la situación de seguridad por la que atraviesa su país, y la propuesta que ha presentado un sector político de crear una Guardia Nacional que atienda los nuevos retos a la seguridad.

El Magister Gustavo Vila es un Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional de la República Oriental del Uruguay. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor, egresado del Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN-2011) del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Licenciado en Ciencias Militares con orientación en Estrategia (IMES), y Magister en Estrategia Nacional.

Posee especialización en guerra irregular, terrorismo, y en inteligencia estratégica, habiendo realizado el curso PTSS en el Centro Marshall y los cursos SPD y CTOC en el Centro Perry (EE.UU.).

Estuvo desplegado en Haití, República Democrática del Congo y Sinaí (Egipto).

Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Extensión Académica y Director de la Cátedra de Factor Militar del CALEN, y como docente de Inteligencia Estratégica, Guerra Irregular, Terrorismo, y Liderazgo en diferentes centros de estudio del sistema de enseñanza de las FF.AA.

La sustentación teórica, los referentes nacionales e internacionales, así como el perfil del autor, dotan de un alto nivel académico y gran credibilidad a este trabajo. Estamos seguros que nuestros lectores encontrarán varias líneas de conexión con la situación de sus propios países, como lo hizo quien suscribe, en relación con la realidad colombiana.

Agradecemos al Coronel (r) Vila por este nuevo y valioso aporte al proyecto TRIARIUS.

¡Conocer para Vencer!

Douglas Hernández

Editor

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD INTERNA EN URUGUAY: ¿ES NECESARIA UNA GUARDIA NACIONAL?

Por Gustavo Vila

RESUMEN

El tamaño del Estado podrá ser más o menos grande, pero las funciones básicas del mismo siguen siendo en primer lugar la provisión de seguridad; en segundo lugar, el impartir Justicia; y en tercer lugar, brindar por sí y/o garantizar la provisión por parte de terceros, de los Servicios Públicos Esenciales (SSPPEE) así como determinadas actividades consideradas críticas. Pero todo ello resulta irrelevante cuando el Estado es incapaz de cumplir con la primera de las funciones; a su vez, la situación pasa a ser extremadamente grave cuando no se cumple con la primera y se cumple a medias y/o en forma ineficiente con la segunda. Cualquier logro del gobierno de turno tiende a devaluarse cuando las vidas y las propiedades de las personas se hallan en riesgo: hoy en la República Oriental del Uruguay (ROU) la seguridad y la justicia no funcionan adecuadamente y la población se halla descreída de ambas. En esta coyuntura y como forma de buscar solucionar el primero de los problemas ha surgido la iniciativa de crear una Guardia Nacional, a partir de recursos humanos del Ejército Nacional, con los cuales reforzar los medios del Ministerio del Interior en tareas de seguridad interior. Con ello se estaría cometiendo una doble ineficiencia pues se estaría replicando la ya existente Guardia Nacional Republicana, a la vez que se estarían debilitando las capacidades del Ejército Nacional; todo ello sin que sea posible asegurar el éxito de esta iniciativa considerando que toda la actual estrategia de seguridad pública debería ser revisada ante el fracaso de la misma.

PALABRAS CLAVES

Seguridad Pública – Guardia Nacional – Narcotráfico – Crimen Organizado – Policía.

ABSTRACT

The size of the State may be more or less large, but his basic functions remain in first place the provision of security; in second place, administering justice; and thirdly, provide on and/or ensure the provision by third parties of the essential public services as well as certain activities considered critical. But all this is irrelevant when the State is unable to fulfil the functions first; at the same time, the situation

becomes extremely serious when it fails to comply with the first and to comply inefficiently with the second. Any achievement of the Government tends to be depreciated when the lives and properties of the people are at risk: today in the República Oriental del Uruguay (ROU) security and justice do not work properly and the population is godless of both. At this moment, and as a way of seeking to solve the problems emerged the initiative to create a National Guard, from human resources of the National Army, to strengthen the forces of the Ministerio del Interior in internal security. This would be a double inefficiency, first, because the existing National Republican Guard, would be replicated by weakening the capacity of the National Army; and secondly because it is not possible to ensure the success of this initiative since the current strategy of public security should be checked due to its failure.

KEY WORDS

Public Safety - National Guard - Drug Trafficking - Organized Crime - Police

1. INTRODUCCIÓN

En el mundo real y en un sinnúmero de circunstancias, los requerimientos de más y mejor democracia entran en conflicto con aquellos de más y mejor seguridad. En determinados casos, la necesidad de proteger a la Nación contra las amenazas domésticas o transnacionales supone limitar más o menos gravemente los derechos y libertades básicas de aquellos a quienes se debe proteger. Si bien el Estado debe asegurar el mantenimiento de la ley y el orden, así como salvaguardar los derechos y libertades básicas de las personas, no es menos cierto que resulta muy difícil determinar cuál es el equilibrio óptimo entre unos y otros. Aquellos países y regiones que han sufrido regímenes autoritarios y episodios de violencia política de cualquier signo ideológico, son particularmente sensibles a estos desafíos. América Latina no es la excepción a ese respecto, con el agravante que hoy nuestra región es la más violenta y de mayor inequidad del planeta.

El tamaño del Estado podrá ser más o menos grande, pero las funciones básicas del mismo siguen siendo en primer lugar la provisión de seguridad; en segundo lugar, el impartir Justicia; y en tercer lugar, brindar por sí y/o garantizar la provisión por parte de agentes privados, de los Servicios Públicos Esenciales (SSPPEE) así como determinadas actividades consideradas críticas, entre los que podemos señalar educación, salud, o seguridad social. Pero todo lo señalado es irrelevante cuando el Estado es incapaz de cumplir con la primera función; a su vez, la situación es extremadamente grave cuando no se cumple con la primera y se cumple mal y/o en forma ineficiente

con la segunda. Cualquier logro del gobierno de turno tiende a devaluarse cuando las vidas y las propiedades de las personas se hallan en riesgo: hoy en la República Oriental del Uruguay (ROU) la seguridad y la justicia no funcionan adecuadamente y la población se halla descreída de ambas.

En la ROU, en el mes de Abril de 2009 y ante los graves problemas de seguridad pública y la sensación de inseguridad padecida por gran parte de la población, el senador del Partido Nacional (PN) Jorge Larrañaga presentó un Proyecto de Ley que buscaba crear una Guardia Nacional (GN). Esta nueva fuerza consistiría en un cuerpo especial de 2.000 efectivos pertenecientes a las Fuerzas Armadas (FFAA), con dependencia funcional del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y operativa del Ministerio del Interior (MDI). Esta propuesta generó controversias dentro del propio PN, en los restantes partidos de la oposición, en el Gobierno Nacional y en las propias Fuerzas Armadas (FFAA), particularmente en el Ejército Nacional (EN) que sería la fuerza más afectada por el proyecto.

2. DESARROLLO

2.1. La situación regional y nacional

En América Latina las décadas de los años 70 y 80 se caracterizaron por las guerras internas, las insurgencias, los gobiernos militares, y como consecuencia de lo anterior, severas violaciones a los derechos humanos (DDHH). Para fines de la década de los años 80 y principio de los 90, la situación se revirtió, y la falta de libertad y las guerras internas dieron paso a un proceso de redemocratización continental. Millones de personas – muchas de ellas en condición de desplazados internos debido a los combates – que habían huido a las grandes ciudades, acelerando el fenómeno del éxodo rural, pasaron a vivir en zonas periféricas sin servicios públicos adecuados, proporcionando la mano de obra barata – pero no especializada – para llevar adelante los procesos de industrialización que debían acompañar las aperturas de mercado. Este fenómeno del éxodo rural descontrolado hacia las ciudades “concentró factores de riesgo para la violencia letal – inequidad, desempleo juvenil, dislocación familiar, servicios públicos escasos y de muy mala calidad, sobreabundancia de armas de fuego – así como otros factores necesarios para el crecimiento económico.” (The Economist, 2018)

El crecimiento económico ni fue equitativo ni vino acompañado de una mejora sustancial en la redistribución de los ingresos o en la eficiencia y calidad de los servicios públicos, particularmente en la salud y la educación. Tampoco el nivel de crecimiento alcanzado coincidió con las expectativas de los más jóvenes, hijos de la revolución de las redes sociales, los cuales deseaban ser miembros de la

moderna sociedad de consumo machaconamente pregonada en el ciberespacio, con pleno acceso a sus bienes. Sin embargo muy pocos lograron ser miembros plenos de esa moderna sociedad del conocimiento y consumo. Los sectores marginados se fueron concentrando en los barrios periféricos de las grandes ciudades, cuya denominación varía de país en país – “cangreiles” en la ROU, “favelas” en la República Federativa del Brasil (RFB), “villas miseria” en la República Argentina (RA), “callampas” en Chile, “pueblos jóvenes” en Perú, “champerío” en El Salvador, o “champas” en Guatemala –, pero cuyos habitantes se hallan hermanados en una misma miseria, frustración, falta de expectativas y violencia latente. Son barrios públicamente olvidados por los Gobiernos Nacionales, donde el Estado está cada vez más ausente y en permanente retroceso, en tanto que los que los ciudadanos que allí habitaban tienen muchas de sus necesidades básicas insatisfechas (NBI), generándose un descreimiento en las autoridades y un vacío de poder que paulatinamente fue siendo llenado por el Crimen Organizado (CO). La competencia entre las organizaciones criminales, particularmente las vinculadas con el narcotráfico, transformó la violencia latente en conflictos internos que enfrentaron a las organizaciones criminales entre sí, y a éstas contra el Estado y sus instituciones. Así para el año 2010, el baño de sangre en varias ciudades de América Latina llegó a igualar al de las guerras de insurgencia de los años 60, 70 y 80, e incluso a superarlo. De esta forma, la América Latina de hoy, con aproximadamente el 8% de la población del planeta, tiene el 38% de las muertes violentas del mundo... (The Economist, 2018)

Al presente nuestro continente ha logrado afirmarse en gobernabilidad, pero continúa teniendo graves carencias en materia de gobernanza. En su evolución, las instituciones, a veces, son incapaces de responder a los desafíos de la modernidad y a las demandas de sus sociedades, particularmente en lo relacionado con los retos de la eficacia y la eficiencia ante la complejidad y diversidad de los problemas a enfrentar. Un ejemplo de ello es el hecho de que si bien hoy prima en el continente la democracia política, también es donde existe la mayor desigualdad del mundo entre ricos y pobres, agravándose cuando intervienen las diferencias de raza y género (Queirolo, Boidi y Seligson, 2013). Esta paradoja permite que en términos macroeconómicos, si bien las economías del hemisferio en general fueron bien gestionadas, aún sigan existiendo situaciones de pobreza o indigencia, las instituciones democráticas carezcan de solidez debido a la falta de confianza de los ciudadanos en sus respectivos gobiernos, no existan servicios públicos de buena calidad, y exista un disfrute poco efectivo de los derechos sociales y económicos. El descontento social surgido a partir de estas situaciones genera situaciones de inseguridad social y económica, todo lo que termina por sembrar desconfianza sobre

la capacidad, honestidad y legitimidad de muchos Gobiernos Nacionales, constituyendo un factor de alto riesgo para la estabilidad democrática en el continente. La anterior situación se ve agravada por la ausencia del Estado en ciertos espacios geográficos y/o virtuales, lo cual también cuestiona la legitimidad del gobierno y afecta su autoridad. Estas tensiones en muchos casos terminan por desestructurar socialmente a los países, llevando a situaciones de violencia y confrontación real y potencial.

1.2. La situación nacional.

El fin de la bonanza económica mundial iniciada en el 2004-2005, afectó negativamente las exportaciones de la ROU, desacelerando la economía y poniendo fin a un ciclo económico favorable que no supo ser adecuadamente capitalizado por los Gobiernos Nacionales de turno. Al respecto la ROU no sólo fue incapaz de desarrollar capacidades e infraestructura para los próximos 50 años, sino que aún sigue careciendo de un plan estratégico que fije los grandes lineamientos de sus políticas públicas. Esta situación afecta transversalmente a toda la sociedad y tiene efectos en todos los factores del Poder Nacional, habiendo llevado a cambios profundos en las formas tradicionales del delito. Hoy existen en la ROU el embrión de condiciones objetivas y subjetivas para la inestabilidad, las cuales de agravarse por ejemplo debido a una crisis política y/o económica, podrían encaminar el país hacia un proceso, que de no ser revertido a tiempo, puede llevar a generar “micro-estados fallidos” al interior del territorio nacional, fundamentalmente debido al aumento del poder de las organizaciones del Crimen Organizado Transnacional (COT) – particularmente de las bandas criminales vinculadas al narcotráfico (BACRIM-N) – y su capacidad de corrupción.

En el **campo político** la ROU no ha podido sustraerse a la realidad regional. Si bien desde 1985 a la fecha la democracia se ha fortalecido y la gobernanza se ha consolidado, la opinión sobre los políticos y la política en general no es buena, particularmente entre los jóvenes. Poco contribuye al prestigio de la actividad político-partidaria la promulgación de leyes y decretos anticonstitucionales, la desinformación del electorado a través de la tergiversación de las informaciones, y las actitudes soberbias de muchos servidores públicos que parecen indicar que “*en política vale todo*”. La necesidad de obtener resultados positivos a cualquier costo ha hecho olvidar a muchos que el político es ante todo un representante de la ciudadanía, y que en su carácter de hombre público debería ser también un referente moral y ético para sus votantes y la sociedad en general. Sus aciertos y desaciertos, sin perjuicio de dañar más o menos su imagen y la de su partido, también afectan indirectamente la

fortaleza y credibilidad de un bien superior: la salud del sistema democrático republicano de gobierno. Este factor se caracteriza por la baja calidad de los servicios públicos; un aparato estatal hipertrofiado e ineficiente que mantiene a la reforma del Estado como una asignatura pendiente; el déficit en infraestructura física en lo relacionado con puertos, carreteras y ferrocarriles; la peligrosa consolidación de un “*cuarto poder*” del Estado, constituido por un movimiento sindical oficialista que en aras de los corporativismos no vacila en acorralar al propio Gobierno Nacional para lograr sus propias reivindicaciones; y un último elemento que permea todo el Poder Nacional como lo es el convenio firmado con la empresa finlandesa UPM para la construcción de una segunda mega-planta de celulosa, en la cual se ceden importantes espacios de soberanía. La necesidad de mantener los equilibrios al interior de la fuerza política en el gobierno, ha llevado a que la política exterior de la ROU sea ambigua, idealista y voluntarista, habiéndose manejado sobre bases casi exclusivamente ideológicas, desconociendo el papel que juega el pragmatismo y la lógica del Interés Nacional en las relaciones internacionales. No existe realismo político cuando se esperan “*favores desinteresados*” de otros Estados (con los cuales existe afinidad ideológica), y mucho menos cuando esos actores son potencias mundiales o regionales. Los condicionamientos ideológicos y los equilibrios al interior del partido Frente Amplio (FA) algunas veces llevan a que nuestra Cancillería olvide que en el mundo real todo “*favor*” de otro Estado se debe pagar a mediano o largo plazo con una mayor o menor pérdida de independencia y soberanía. La incapacidad del sistema político para solucionar los problemas reales de la ciudadanía puede llevar a ésta a culpar a las elites políticas y al Gobierno Nacional de la no solución de su problemática, a deslegitimar la política, los políticos y los partidos, y a afectar negativamente la credibilidad en el sistema democrático-republicano de gobierno. De persistir la anterior situación en el tiempo, existe potencial para la desestabilización; la misma podría verse incrementada por la ocurrencia y/o agravamiento de una serie de factores, entre los que se destacan:

- Cambio en la orientación político-económica del Estado y/o agravamiento de la situación económico-financiera que imponga algún tipo de recorte a los actuales planes sociales y a las políticas asistencialistas del actual Gobierno, así como a las prestaciones universales, base del actual pacto social.
- Persistencia de la ineficiencia del sistema educativo nacional (SEN) en la formación de los ciudadanos, particularmente en la transmisión de los conocimientos básicos necesarios para su incorporación a un mercado laboral cada vez más demandante y competitivo y en la transmisión de los valores nacionales básicos (VNB) de la sociedad.

- Agravamiento de la actual frustración en segmentos de la población con NBI y potencial para su extensión a otros.

En el **campo económico**, aprovechando una coyuntura internacional muy favorable, hasta el año 2016 el país registró un crecimiento económico sostenido, reduciéndose la pobreza, la indigencia, y la desocupación, en tanto que existió un aumento del salario real y del consumo privado de las familias. Paralelamente se amplió la cobertura médica a casi toda la población a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), acompañado de la mayor inversión en educación de la historia. No obstante las mejoras señaladas no son satisfactorias para muchos orientales debido a que no les permitieron acceder a los niveles de consumo que aspiran y que legítimamente creen tener derecho. La bonanza económica de los últimos años elevó sus expectativas por encima de su poder de compra, y actualmente aquellas no pueden ser satisfechas en la medida de lo deseado, ocasionando una suerte de frustración y resentimiento a los cuales es posible asociar, en alguna medida, a la actual sensación de inseguridad. Si bien desde un punto de vista formal a Noviembre de 2018 existen menos pobres (medidos por la cantidad de dinero que reciben), en la práctica hay más ciudadanos que no son capaces de insertarse ni social, ni educativa, ni laboralmente. En gran medida esto se debe a la aplicación de políticas asistencialistas por parte del Gobierno Nacional, las que en su afán de combatir la pobreza terminan por contribuir a generar marginalidad cultural, la cual trae aparejada inseguridad pública y altos índices de deserción en un sistema educativo no diseñado para enfrentar este tipo de coyuntura. En el área existen algunos aspectos que generan dudas e incertezas entre los que se destacan los malos indicadores de empleo; la crisis en el sector agropecuario – agravada por la competencia de Paraguay que ofrece mayor flexibilidad y capacitación laboral –; el aumento sostenido del déficit fiscal – el cual junto con la no dinamización de la economía pueden poder en riesgo el grado inversor –; y finalmente el “factor UPM”, entendido como una excesiva dependencia hacia la concreción de la inversión de Finlandia para la construcción de la segunda planta de pasta de celulosa y el influjo positivo que ello podría significar. Estas situaciones cuando son combinadas con la acción de diferentes tipos de amenazas pueden generar una serie de escenarios caracterizados por su gran potencial desestabilizador.

En el **campo psicosocial**, en la ROU persisten disfunciones y fallas en el sistema educativo en el cual se carece de una agenda definida y es caracterizado por la baja calidad, cantidad y pertinencia de los conocimientos impartidos lo que determina una mala preparación de los jóvenes para integrarse

a un mundo del trabajo altamente competitivo y desafiante. Su fracaso en la inserción determina su rezago acompañado de diversas formas de frustración, agravada por las fallas anotadas en el Factor Económico. El Gobierno Nacional ha sido incapaz de cumplir con la meta de lograr que para el fin del quinquenio, el 75% de los jóvenes completase la educación media superior. Por el contrario los números del año 2018 expresan que tan solo el 43,4% de los uruguayos de 21 a 23 años completó el bachillerado, en tanto que tan sólo el 36,3 % lo hace en los tiempos establecidos. Esto supone que de cada 10 jóvenes, tan sólo 4 terminan la enseñanza media obligatoria (Urwicz, 2019). Otra faceta que señala la ineficacia del modelo educativo son las graves carencias en la formación de ciudadanía, que ha fracasado en la transmisión de los VNB necesarios para la existencia de una sociedad sana, cohesionada, e inclusiva. Valores como la responsabilidad, el orden, la perseverancia, la solidaridad, la iniciativa, el espíritu de equipo, o el esfuerzo de superación individual y colectiva, son ignorados cuando no desacreditados, en tanto que el sistema como tal es incapaz de responder en tiempo y forma al cultivo de anti-valores en el seno de la sociedad. El actual Director de la Policía Nacional, Mario Layera sostiene que en ciertos sectores de bajo nivel socio-económico se vincula el consumo de drogas con la necesidad de consumir determinados bienes, los cuales

“si uno no accede a eso no existe, y núcleos importantes de la población que llegan a la conclusión que no van a acceder a eso por vías legales [...] es un individuo por fuera absolutamente del sistema. Hay una sociedad que tiene un lenguaje común, una cultura común pero hay sectores a los que no les entendés las palabras, ya tienen otro idioma, tenés que preguntarles que están diciendo [...] Es la parte más extrema de una decadencia que ya la veíamos venir y que comenzó en las cárceles con los extranjeros. Todo empieza en las cárceles. Hay una transmisión de conocimiento permanente.” (Pereyra, 2018)

La combinación de los anteriores factores genera una serie de disfunciones que afectan transversalmente y de diferentes formas a toda la sociedad. Finalmente un tema no menor es el descreimiento de los jóvenes en instituciones claves para el funcionamiento armónico del sistema democrático como lo son el Gobierno Nacional, los sindicatos, los gobiernos municipales, el parlamento nacional, y los partidos políticos. Haberkorn (2018) señala que al 39% de los orientales les da lo mismo un gobierno democrático o uno autoritario. Pero a su vez, tan sólo el 22% cree que el país progresa; 27% creen que se gobierna para el bien de la población; 21% cree en los Partidos Políticos y 33% en el Parlamento. Tan sólo un 20% de los orientales no tiene miedo de ser víctima de algún

delito violento, y 34% sostienen que lo que ganan no les alcanza para vivir, en tanto que al 17% de nuestros compatriotas les falta comida algunas veces o seguido... Esta situación en caso de ser conjugada con la frustración de amplios sectores de la sociedad posee un alto potencial desestabilizador que podría ser aprovechada por diferentes tipos de amenazas para la materialización de sus objetivos.

En **área de la seguridad y la defensa**, la principal amenaza a la estabilidad democrática y a la soberanía no la constituyen ni una insurgencia ni una agresión externa por parte de un actor estatal. Por el contrario, las mayores amenazas provienen de actores no estatales vinculados al Crimen Organizado Transnacional y particularmente al narcotráfico, los cuales compiten con el Gobierno Nacional por el control de determinados espacios y la población que allí habita. El sociólogo Gustavo Leal¹ ha reconocido el retroceso en las cifras de la lucha contra el delito, y el fracaso del Estado en determinadas zonas metropolitanas, a partir del su incapacidad para asegurar determinados servicios básicos y particularmente el orden público. En la oportunidad ha sostenido la necesidad de aplicar lo que él ha denominado un “shock de políticas ciudadanas” (Urwicz, 2018). Como ha señalado Hierro (2018a), las afirmaciones de Leal son sinceras e importantes pues reconocen que “el Estado se encuentra en retirada ante el delito y [...] porque admite también que no hay o han fracasado las políticas sociales, tan promovidas oficialmente pero de poca o nula eficacia en términos concretos.” Ejemplo del fracaso de la estrategia de seguridad pública del Gobierno Nacional son las cifras brindadas por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del MDI (La Red21, 2019).

HOMICIDIOS CONSUMADOS 2018			
AÑO	MONTEVIDEO	INTERIOR	TOTAL
2017	161	123	284
2018	223	191	414
VARIACIÓN 2017-2018	38,5 %	55,3 %	45,8 %
TASA DE HOMICIDIOS (CADA 100.000 HABITANTES):			11,8 %
PORCENTAJE DE ACLARACIÓN			51,4 %

Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

¹ Desde el mes de Diciembre de 2017, con el lanzamiento de la primera “Operación Mirador” (a la fecha de este artículo van 17) buscando atacar la infraestructura de las BACRIM-N en las zonas donde estas organizaciones le disputan al Estado el control de los espacios y la población que allí habita, el Director de las Mesas para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, sociólogo Gustavo Leal se ha constituido en el principal portavoz del MDI. Esta estrategia mediática ha permitido en parte “cubrir” la figura políticamente desgastada del ministro Julio Bonomi, ante el fracaso reiterado de las estrategias de seguridad pública que sucesivamente ha ido adoptando el Gobierno Nacional.

RAPIÑAS Y HURTOS						
AÑO	RAPIÑAS			HURTOS		
	CONSUMADOS	TENTATIVA	DENUNCIAS	CONSUMADOS	TENTATIVA	DENUNCIAS
2017	17.956	1.485	19.441	111.282	4.267	115.549
2018	27.798	2.106	29.904	140.038	5.123	145.161
VARIACION 2017-2018	54,8 %		53,8 %	25,8 %		25,6 %

Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

En parte, el fracaso de las estrategias de seguridad pública en la ROU se debe a la ausencia de un Sistema de Defensa Nacional (SDN) que opere como tal, así como de una Cultura de Seguridad y Defensa (CSD) arraigada en la sociedad. Por el contrario, en nuestro país coexisten unas FFAA y FFPP, pobremente integradas a la sociedad, debido fundamentalmente a las ausencias señaladas anteriormente, y a la explotación política que se hace de los hechos del pasado reciente por una parte del espectro político. Si bien en lo formal en el año 2010 se promulgó la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN) y siguiendo un modelo descendente, en el año 2014 por el Decreto 105/014 se aprobó la Política de Defensa Nacional (PDN), y en el año 2016 por el Decreto 129/016 la Política Militar de Defensa (PMD), en la práctica no se ha avanzado demasiado en la implementación de algunas de las buenas iniciativas contenidas en los textos legales. Elites políticas no comprometidas con la DN (sea porque no la consideran una prioridad, porque no comprenden su importancia o porque permanecen estancados en el pasado reciente y consideran que todo lo militar constituye una amenaza a la democracia) dan por resultado presupuestos desequilibrados entre el componente interno y externo de la seguridad y directivas “políticamente correctas”, pero operativamente poco claras e ineficientes a la hora de proteger a la comunidad. El hacer de lo “políticamente correcto” una política de estado ha llevado al sub empleo de las FFMM y al desgaste de las FFPP. Pero lo más importante es que la grieta abierta en 1904 entre la ciudadanía y las FDS, en particular con las FFMM, aún persiste. Esto determina que los ciudadanos no se hallen consustanciados en modo alguno con la DN, lo que genera una suerte de relación amor-odio con los componentes armados de la sociedad. Esta relación se caracteriza por el “enamoramamiento” con las FSD cuando los índices de la criminalidad se disparan o sucede algún evento catastrófico de tipo inundaciones o tornados, en tanto que en situaciones de normalidad, muchos de esos sectores reclaman el desmantelamiento o la reducción a la mínima expresión de dichas fuerzas, particularmente las militares. Precisamente esa desvinculación

con la DN de gran parte de los ciudadanos – alentada de diferentes formas desde las esferas del poder – es la que ha permitido que las elites políticas, sin distinción de izquierdas ni derechas, traten a las FSD – particularmente a las FFAA – como un seguro de desempleo o un “chivo expiatorio”, como una forma fácil, pero irresponsable, de juntar votos y llegar al gobierno o mantenerse en él (Vila, 2019).

2.2. El desafío impuesto por las amenazas multidimensionales.

A partir de la Declaración de Bridgetown (2002) y la Declaración sobre la Seguridad de las Américas, en ocasión de la Conferencia de Seguridad de las Américas (2004) desarrollada en la Ciudad de México, es que aparece la seguridad hemisférica considerada desde un punto de vista multidimensional, comprendiendo las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas transnacionales e intersectoriales. El documento final señala que

“i) Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

j) Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente” (OEA, 2003, p 3-4)

El concepto de “amenaza multidimensional” puede ser visto como el resultado de pasar de “...una “seguridad ideológica” (la seguridad nacional anticomunista) a una “seguridad holística” (de enfoque multidimensional) en la que cualquier preocupación puede entrar en la agenda de seguridad como desafío a la misma” (Vega, 2007, pag. 126). Las amenazas multidimensionales se caracterizan por afectar a más de un Factor del Poder Nacional. Con ellas se hace difícil separar el plano interno de lo externo y su neutralización requiere de la acción coordinada de todo el Poder Nacional. Su particular naturaleza tornan difusos los límites entre los conceptos de seguridad pública y defensa militar y la guerra del crimen organizado; como resultado de lo anterior las distinciones entre tareas policiales y militares se hacen difusas y tienden a desaparecer (Friesendorf, 2017).

Las amenazas multidimensionales incluyen las amenazas tradicionales, así como nuevas amenazas transnacionales e intersectoriales que pueden ser de naturaleza variada y cuya

neutralización requiere de la participación de actores públicos y privados, nacionales e internacionales. El Documento emanado de la Conferencia de Seguridad de las Américas establece como “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa” a una serie de fenómenos interconectados que incluye:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, la corrupción, el lavado de activos, y el tráfico ilícito de armas.
- La pobreza extrema y la exclusión social por su afectación a la estabilidad democrática de los Estados.
- Los desastres naturales y humanos, el VIH/SIDA y otras enfermedades y el deterioro del Medio Ambiente por su afectación a la salud humana.
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- El riesgo de contaminación por accidente o daño deliberado durante el transporte de materiales peligrosos (petróleo, material radioactivo, desechos tóxicos).
- El acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas (OEA, 2003).

La PDN (Decreto 105/014) define los Intereses Nacionales Vitales y Estratégicos correspondientes al espacio geopolítico de la ROU, los asocia con los correspondientes Objetivos Permanentes y Estratégicos de la DN, y finalmente menciona una serie de posibles obstáculos, con capacidad de transformarse en amenazas, para impedir la conquista y mantenimiento de esos Intereses y Objetivos Nacionales. Dentro de las posibles amenazas, el documento recogió muchos de los fenómenos señalados en la Conferencia de Seguridad de las Américas (México, 2003), señalando como tales:

- Deterioro del Medio Ambiente.
- Aparición de Pandemias.
- Crimen Organizado.
- Actos Terroristas.
- Materialización del Espionaje y los Ataques Cibernéticos.
- Inestabilidad democrática en la región.
- Surgimiento de guerras extra-continenciales.

- Agravamiento de conflictos regionales.
- Crisis económicas.
- Apropiación y el control indebido de los Recursos Estratégicos (Poder Ejecutivo, 2014)

Los cambios en el entorno de seguridad internacional luego de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría determinaron que en la década de los años 90 el crimen organizado transnacional (COT) fuese la principal amenaza para las democracias liberales. Luego de los atentados del 11 de Setiembre de 2001, el terrorismo pasó a ser la principal amenaza para Occidente, y a partir del involucramiento de los EEUU y sus aliados en las guerras de Irak y Afganistán, la insurgencia se le sumó al terrorismo como principal amenaza global. Con posterioridad la simbiosis entre terrorismo, insurgencia y el COT ha dado lugar a una amenaza híbrida con un tremendo poder desestabilizador. Friesendorf (2017) y Pion-Berlín (2011) señalan al terrorismo, la insurgencia y el crimen organizado como nuevos actores que si bien son fenómenos diferentes y requieren diferentes estrategias para combatirlos, no es menos cierto que poseen similitudes. Referido a las motivaciones, los

“...miembros de los grupos de crimen organizado quieren hacer dinero, no derrocar gobiernos. Pero asimismo existe una superposición. Algunos grupos criminales recurren a tácticas terroristas, y algunos grupos terroristas e insurgentes reciben financiamiento de fuentes ilícitas.[...] ellos cubren completamente el espectro de la violencia, y sus protagonistas recurren al empleo asimétrico de la violencia, para compensar las capacidades superiores de los Estados” (Friesendorf, 2017, 14).

En el caso particular de América Latina, es de señalar la importancia que adquiere en esta particular coyuntura post-Guerra Fría y dentro de las amenazas multidimensionales el papel protagónico del CO. Reconocido como una de las amenazas a los Intereses y Objetivos Nacionales por la PDN de la ROU, el COT es

“...una de las amenazas multidimensionales más graves para la seguridad pública y nacional de los Estados, pudiendo provocar graves consecuencias económicas, sociales y políticas, afectando el funcionamiento de las instituciones gubernamentales [...] y siendo para algunas naciones del Hemisferio Occidental no sólo un problema de seguridad sino también un conflicto de Gobernabilidad” (Banegas, 2017, p. 7)

Pion-Berlin (2017) señala que las organizaciones criminales, sin perjuicio de afectar la vida diaria de los ciudadanos – el riesgo a ser agredidos, el pago de “impuestos” para poder vivir tranquilo, etc – asimismo ponen en duda la legitimidad de los gobiernos afectados. El desgaste del Estado es permanente y

“...drena recursos de programas sociales vitales; afecta la provisión de servicios básicos; bloquea las arterias de transporte vitales en las ciudades mayores generando desabastecimiento, o inclusive puede crear espacios ingobernables, donde el Estado no puede penetrar. Esto puede minar la credibilidad de las instituciones públicas y cuestionar la capacidad de aquellos en el gobierno” (2017, p. 107).

Bajo la concepción de la seguridad multidimensional y debido a la naturaleza compleja de las amenazas y a la superposición de lo interno-externo, se considera que ante determinadas coyunturas, la participación limitada de las FFMM en tareas de seguridad interna en apoyo a las FFPP, es una respuesta lógica e ineludible a una serie de nuevas amenazas, que como en el caso el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando de armas, el tráfico de armas o el de personas, pueden llegar a amenazar la gobernabilidad y eventualmente la propia supervivencia del Estado.

2.3. Los tipos de fuerza

2.3.1. Generalidades

Para enfrentarse a las diferentes formas de violencia los Estados pueden moverse entre dos paradigmas extremos: de un lado se halla el paradigma bélico y del otro el paradigma de la imposición de la ley. La tendencia hacia un paradigma u otro es un ejercicio de soberanía en el cual el Estado marca las distinciones entre lo que considera seguridad externa y seguridad interna, entre guerra y crimen, y entre tareas militares y policiales. El posicionamiento entre ambos paradigmas define las prioridades de seguridad, el paradigma de seguridad y los niveles de fuerza a utilizar respecto de las amenazas.

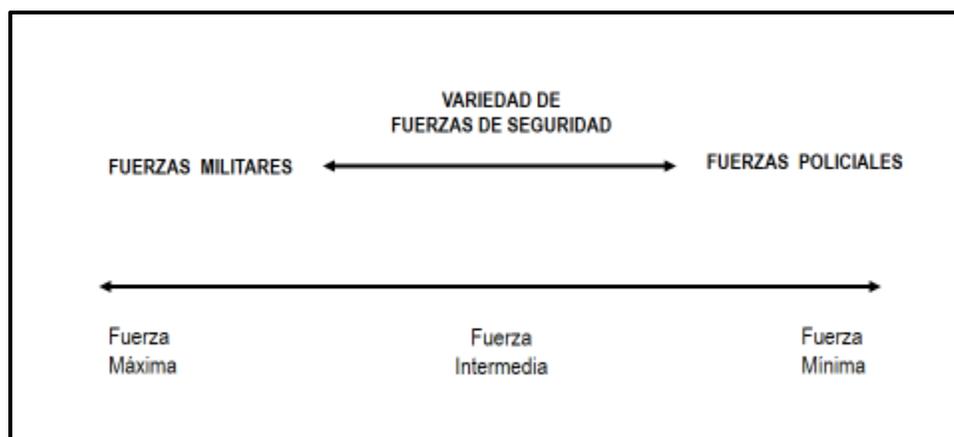
En el plano de la seguridad y defensa, la efectividad y la legitimidad de un gobierno democrático dependen de su capacidad para operar en todo el espectro de fuerza – mínima, intermedia y máxima – en relación a la naturaleza de la amenaza a neutralizar. Para ser legítima, la fuerza debe ser utilizada de forma decisiva y cuidadosa, dentro del más escrupuloso respeto al régimen de derecho. El concepto de fuerza versátil se refiere a la capacidad intrínseca de las FDS para emplear y combinar los tres

niveles de fuerza – mínima, intermedia y máxima –; a su vez, una organización es versátil cuando puede adecuar sus características materiales, educativas, culturales, legales, organizacionales, operacionales, el nivel de fuerza a utilizar, al medio ambiente humano y geográfico y a la naturaleza de la amenaza (Friesendorf, 2017).

En la práctica resulta complejo alcanzar un grado adecuado de versatilidad debido a la tendencia de las organizaciones policiales y militares a utilizar la fuerza mínima y máxima respectivamente. A veces, en función de la priorización de las amenazas y ante la necesidad de obtener soluciones aparentes en el corto plazo, los gobiernos optan por “militarizar” sus FFPP o “policializar” sus FFMM. Pero estas estrategias no son las más adecuadas, ni están exentas de riesgo, en tanto pueden generar conflictos normativos y suspicacias políticas. Como señala Friesendorf ,

- “Militarizar” las FFPP puede debilitar los esfuerzos llevados adelante por éstas para ganar la confianza de la población de las zonas de riesgo.
- “Policializar” (o tal vez sea más apropiado el término “constabulizar”) las FFMM puede llevar a perder capacidades militares necesarias para el combate a otras organizaciones militares formales.
- Reconfigurar los roles y responsabilidades de las FFMM y las FFPP puede llevar a una competencia estéril y desgastante por competencias y presupuestos entre ambas fuerzas, fracturando a las FDS y favoreciendo a las organizaciones a combatir.
- El diseño de FDS flexibles, borrando las diferencias entre FFPP y FFMM puede llevar a comprometer el grado de protección de las fuerzas, incrementando los riesgos de sufrir bajas.

Figura 1: Espectro de fuerza y su correspondencia con las Fuerzas de Seguridad.



Fuente: Friesendorf, 2017

La Figura 1 muestra la relación existente entre los niveles de fuerza y el tipo de fuerza de seguridad.

- Las FFMM se especializan en el empleo de la fuerza máxima; si disponen de versatilidad pueden desescalar el nivel de fuerza y moverse hacia la fuerza mínima.
- Las FFPP se especializan en el empleo de la fuerza mínima; cuando disponen de versatilidad pueden desplazarse hacia el nivel de fuerza máxima.

El principal problema para poder utilizar fuerza versátil lo constituye la propia especialización de las FDS en el empleo de diferentes niveles de fuerza. Referido a esa especialización, el Cuadro 1 marca las diferencias entre las FFPP y las FFMM en una serie de áreas Sin embargo, existen algunos tipos de FDS que pueden moverse más fácilmente entre los puntos extremos del espectro de fuerza, decreciendo o incrementando el nivel de fuerza; son las llamadas “fuerzas intermedias”. En este grupo se encuentran las Fuerzas Especiales de las FFMM, la Policía Militar, las Gendarmerías, las Fuerzas Especiales de las FFPP², unidades paramilitares, etc. Es posible alcanzar versatilidad en forma gradual, a medida que las FFPP adquieren algunas de las características, habilidades y destrezas de las FFMM, y viceversa. Ello supone cambios más o menos importantes en las seis áreas mencionadas anteriormente.

Cuadro 1: Principales diferencias por áreas entre Fuerzas Policiales y Fuerzas Militares

AREA ESPECÍFICA	FUERZAS POLICIALES	FUERZAS MILITARES
Equipo	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de armas letales pero menos poderosas buscando limitar el daño colateral 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de armas más poderosas capaces de causar mayor daño.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Disuasión / Persuasión como centro de la instrucción. • Fuerza como último recurso. • Concepto de “infractor” • Uso de fuerza letal como último recurso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Combate como centro de la instrucción. • Pensamiento en clave de amigo-enemigo. • Concepto de “enemigo” • Tendencia a utilizar fuerza letal
Cultura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en creencias, lenguaje, apariencia y lugar de alojamiento. • Menor importancia del espíritu de cuerpo y la cohesión. • Elevada integración con la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en creencias, lenguaje, apariencia y lugar de alojamiento. • Naturaleza de la guerra otorga gran importancia al espíritu de cuerpo y la cohesión. • Mayor o menor separación respecto de la sociedad civil.
Aspectos Normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Diferente normativa legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferente normativa legal.

² Un ejemplo lo constituyen los equipos Special Weapons and Tactics (SWAT).

	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones son conducidas de acuerdo con la legislación criminal y civil ordinaria. • Marco legal determina el uso discriminado de la fuerza una vez que se ha cometido un delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general operaciones son conducidas de acuerdo al Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) y la legislación militar. • Marco legal permite el uso de fuerza máxima para alcanzar los objetivos militares.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones menores. • Estructuras jerarquizadas pero con mayor flexibilidad. • Necesidad de gran iniciativa en los niveles más bajos de la organización. • Importancia de la obediencia pero existen mayores espacios para la iniciativa. • Menor dependencia de las órdenes de los escalones superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones mayores • Estructuras altamente jerarquizadas. • Iniciativa, es considerada una virtud, pero no se alienta su ejercicio. • A veces la iniciativa individual es vista como una amenaza a la obediencia. • Importancia de la obediencia como base de la disciplina. • Mayor dependencia a las órdenes de los escalones superiores
Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación a la prevención / disuasión. • Operación en entornos más permisivos. • Importancia del apoyo popular (investigación y prevención) • Concepto del mínimo uso de la fuerza. • “Detener al infractor”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación al combate. • Operación en entornos menos permisivos. • Relatividad del apoyo popular. • Concepto del máximo uso de la fuerza. • “Capturar / Destruir al enemigo”.

Fuente: Elaboración propia.

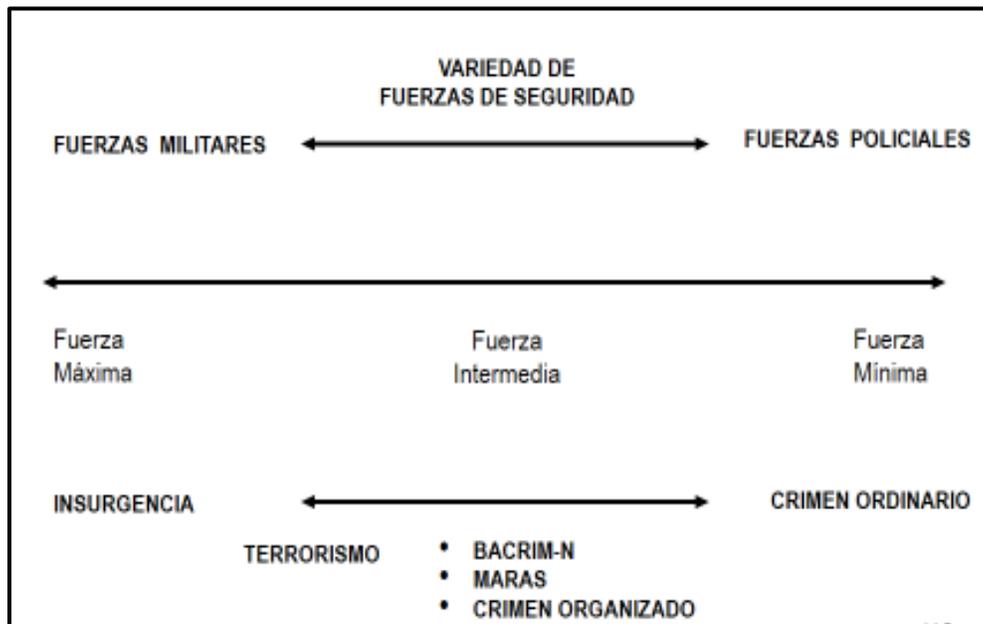
En muchas democracias occidentales, las FFPP son quienes deben hacer frente a las amenazas internas, incluyendo dentro de éstas a las organizaciones terroristas e insurgentes. Esto se debe fundamentalmente a dos motivos:

- En primer lugar por un aspecto legal. En muchos de estos estados, las acciones de las organizaciones terroristas e insurgentes no son consideradas manifestaciones de violencia política.
- En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, por una cuestión operacional y de prestigio y legitimidad. Operacionalmente, el empleo de FFMM supone atribuirle a las organizaciones irregulares el carácter de “ejército” – en el entendido que los ejércitos combaten a ejércitos – lo que a su vez supone atribuirle a estas organizaciones una naturaleza cuasi-estatal, debido a que son los Estados Nacionales los que disponen de “ejércitos”. A la vez, el asumir que estas formaciones irregulares constituyen ejércitos supone asignarle a sus miembros el carácter de soldados combatientes, debiendo serles aplicados la normativa internacional que ampara a los miembros de las FFAA.

Como señala Zimmermann (2005), en muchas instancias esta sobrecarga de las FFPP llevó a que la población y las elites políticas requiriesen la atribución de mayores poderes legales y capacidades operacionales a aquellas, llevando a transformarlas en formaciones casi militares. En otros casos cuando la situación amenaza la supervivencia del Estado, se opta por incrementar la respuesta estatal, aumentando el campo de acción de las FFMM a tareas de seguridad interior apoyando o relevando a las FFPP. Wilkinson (2002), señala muchos de los problemas que implica el uso de FFMM en tareas de seguridad interior: aplicación de la ley marcial, imposición del toque de queda, censura previa de los medios de prensa, aplicación de castigos sumarios, la eliminación o una mayor liberalización en las restricciones que imponen el uso mínimo y progresivo de la fuerza letal, y el riesgo siempre presente de desbordes voluntarios o involuntarios a las libertades individuales y a los DDHH ante las necesidades impuestas por las operaciones. Por ello es que en varios países del mundo se han utilizado fuerzas para-militares para combatir la inseguridad: los Carabineros en Chile, la Gendarmería Nacional en la RA, la Guardia Civil en España, o los Carabinieri en Italia, son fuerzas intermedias que han sido específicamente organizadas, equipadas y entrenadas para las misiones que deben desempeñar.

A esta altura del análisis es posible concluir que para enfrentar un problema de seguridad interior complejo, a veces la opción políticamente más sana – es decir el empleo de las FFPP – no es la más adecuada por las características de la amenaza, y la alternativa operacionalmente más adecuada – o sea el empleo de FFMM – por las propias características de las fuerzas bien puede poner en riesgo los bienes a tutelar (es decir los derechos y propiedades de las personas y la legitimidad del Gobierno Nacional), surge claramente la necesidad de desarrollar una tercera opción que compatibilice las capacidades de las FFPP y las FFMM . Una tercera opción que ha de suponer un tercer tipo de fuerza. La Figura 2 muestra la correspondencia entre los niveles de fuerza, los tipos de fuerza y la naturaleza de las amenazas a neutralizar.

Figura 2: Correspondencia entre niveles de fuerza, tipos de fuerza y naturaleza de las amenazas.



Fuente: Elaboración propia.

2.3.2. El empleo de Fuerzas Militares en tareas de seguridad interior

2.3.2.1. Lógica que sustenta el empleo de fuerzas militares en seguridad interior

Las definiciones de Seguridad Interna varían con los países y las épocas:

- La RFB la define como el “Grado de garantía integrada a la seguridad nacional, que el Estado proporciona a la Nación contra antagonismos o presiones de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiesten o produzcan efectos en el ámbito interno del País” (Ministerio da Defesa, 2007, p.236)
- Los EEUU la definen como “El estado de derecho y el orden prevaleciente dentro de una nación.” (Department of Defense, 2016, p.118).
- En el caso de la ROU, la ausencia de una Cultura de Seguridad y Defensa en nuestra sociedad y por ende en los estamentos políticos y académicos, así como el desinterés en generarla, sumado a la necesidad de la sublimación de lo “políticamente correcto” llevan a que no exista una definición de algo tan técnico y aséptico como es la “Seguridad Interna” o “Seguridad Interior”. El Decreto 105/014 PDN menciona a la “Seguridad Pública” como uno de los instrumentos fundamentales de

la Defensa Nacional³ y define a aquella como “todos los instrumentos con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas” (Poder Ejecutivo, 2014). Por su parte la Ley Orgánica Policial en su Artículo 1 menciona que “el orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado” (....., 2015). De lo anteriormente señalado es posible inferir que los términos “seguridad pública” y “seguridad pública interna” para nuestras elites políticas son sinónimos. En virtud de ello y para el presente artículo hemos de considerar como sinónimos los términos de “Seguridad Interna” y “Seguridad Pública”.

Hasta el fin de la Guerra Fría, particularmente en los países en vías de desarrollo, la Seguridad Interna se relacionaba casi exclusivamente con los riesgos y amenazas de naturaleza interior, que amenazaban a la propiedad, a las instituciones y al Estado. Con posterioridad a la implosión de la ex Unión Soviética y la caída del “socialismo real”, la Seguridad Interna amplió su foco, otorgándole un rol más protagónico a la persona humana y a sus derechos asociados. Es así que surgió y popularizó el concepto de Seguridad Humana. Así en la actualidad vemos que en el plano de la Seguridad Interna, el Estado amplió su campo de acción y a la esfera tradicional de protección contra riesgos y amenazas a la propiedad, a las instituciones y al propio Estado, se le agregó la protección de los derechos de las personas. Por ello, la Seguridad Interior, como indica Ugarte (2003) es aquella que tiene lugar dentro de los límites del Estado y se refiere a la protección de los derechos individuales de las personas y sus bienes, así como la preservación de la ley y el orden.

Cuando las amenazas a la Seguridad Interna son de tal magnitud que no solo afectan a las personas, sus derechos y bienes, sino que también constituyen una amenaza a la existencia misma del Estado de Derecho – es decir a sus Intereses Nacionales, Instituciones, Autoridades y al Gobierno – , entonces la Seguridad Interior se superpone con la Seguridad Nacional. Es en estas circunstancias en que el Estado debe actuar decisivamente con todos los recursos de que dispone, inclusive con sus FFMM, aún al riesgo de poder afectar involuntariamente algunos aspectos de la Seguridad Humana, en el entendido que si colapsa el Estado de Derecho, con él desaparecen todas las garantías a las personas. Pion-Berlin (2017) expresa que “...paradójicamente, mientras que los ciudadanos necesitan

³ La PDN señala que los “instrumentos fundamentales” de la Defensa Nacional son la Diplomacia, la Economía, la Defensa Militar y la Seguridad Pública.

protección contra el Estado, ellos también necesitan protección del Estado, porque sólo el Estado pueda brindar la seguridad necesaria en relación a las amenazas del siglo XXI” (p. 106).

Hoy la principal amenaza contra la Seguridad Interna la constituyen las organizaciones irregulares de nivel de fuerza intermedia (OINFI). Estas organizaciones son aquellas que operan y se sitúan dentro del espectro de la fuerza, entre una organización insurgente en un extremo superior, y entre criminales comunes en el extremo inferior. Son aquellas organizaciones que denominamos “insurgencias criminalizadas”. El Estado para combatir a una insurgencia utiliza medios militares y policiales en el marco de una estrategia de contrainsurgencia; a su vez, para combatir a los criminales ordinarios utiliza los diferentes tipos de FFPP. Precisamente es en el centro del espectro, donde actúan las OINFI, cuando la identificación de las amenazas se hace poco clara y tiende a complicarse.

En el medio del espectro se hallan las organizaciones criminales complejas, vinculadas al COT, de nivel fuerza intermedia; allí se encuentran las OINFI vinculadas al narcotráfico, a las cuales denominamos BACRIM-N. Estas formaciones muchas veces adoptan tácticas, técnicas y procedimientos propios de la insurgencia tradicional, en tanto que llevan adelante acciones delictivas, de ahí su denominación de “insurgencias criminalizadas”. Dentro de las OINFI podemos distinguir:

- **Organizaciones Criminales Transnacionales (OCT):** por ejemplo la Camorra, los Yakuza, la Mafia, o la N`drangheta. Gestionadas con un criterio empresarial, operan en varios países del mundo, y desarrollan un amplio espectro de actividades legales, ilegales y semi-legales. Algunas de estas actividades pueden estar directa o indirectamente vinculadas con el narcotráfico.
- **Bandas Criminales vinculadas al Narcotráfico (BACRIM-N):** por ejemplo los Cárteles de México o de Colombia, el Primer Comando de la Capital (PCC), el Comando Vermelho (CV) o cualquier organización con capacidad para proteger, producir, procesar, comerciar y/o transportar volúmenes más o menos importantes de algún tipo de droga prohibida. Generalmente tienen una base nacional pero actúan directa o indirectamente en varios países; se manejan con criterios empresariales, enfocándose en toda la cadena productiva de la droga o en algunos aspectos de ella.
- **Bandas Criminales (BACRIM):** por ejemplo las Maras Salvadoreñas. A diferencia de las anteriores actúan a nivel nacional o de las comunidades propias en el exterior; no están diseñadas con criterios empresariales ni disponen de su sofisticación; su organización responde a patrones

culturales, étnicos y familiares. Se hallan vinculadas a todo tipo de delitos, incluyendo la venta de drogas.

En el combate contra OINFI, y particularmente en el caso de los países en vías de desarrollo, la pérdida del control efectivo del Estado sobre determinadas zonas del territorio nacional y de la población que allí habita, supone una grave amenaza a la estabilidad democrática y a la Seguridad Interna, pasando en consecuencia a constituirse en un problema de Seguridad Nacional. En estos casos, la Seguridad Humana sólo puede alcanzarse por una intervención decidida del Estado con todos sus recursos humanos y materiales, y en particular, de sus FFAA. El empleo en la ROU de FFMM en apoyo de las FFPP para desarrollar determinadas tareas y misiones de Seguridad Interna permite aprovechar determinadas fortalezas de aquellas:

- Reconocida experiencia internacional y altos niveles de eficiencia en este tipo de operaciones en ambientes complejos fuera de fronteras.
- Adecuado despliegue territorial que permite una cobertura total del territorio y facilita las coordinaciones al nivel departamental con las FFPP y demás agencias.
- Disciplina y estructura orgánica.
- Habilidades y destrezas que les permite complementar capacidades con las FFPP, permitiendo que las FDS dispongan puedan aplicar fuerza versátil en función de los tipos de amenazas a ser neutralizados.
- Capacidades para operar en forma conjunta con otras fuerzas.
- Existencia de experiencias previas en otros países democráticos en el empleo de FFMM en tareas de Seguridad Interna, como puede ser el caso de EEUU, Canadá, la Unión Europea, Colombia, RFB, o Japón.
- En la ROU ya existen FFMM desarrollando tareas propias de Seguridad Interna relacionadas con la vigilancia de fronteras y la guardia perimetral de varios establecimientos carcelarios.

En los regímenes democráticos, la intervención de las FFMM en Seguridad Interior debe contemplarse como un recurso extremo y darse exclusivamente en el marco del total respeto a los derechos humanos y la legalidad jurídica. Por ello este tipo de intervención debe contemplar el empleo de fuerza letal y no letal sobre la base de una serie de principios rectores:

- **Necesidad.** Habiéndose agotado o siendo inapropiado el empleo de otros medios, resulta indispensable el uso de la fuerza para resolver el problema.
- **Racionalidad.** Supone que habiéndose empleado infructuosamente otros recursos no letales, se impone incrementar progresivamente el nivel de fuerza, hasta llegar al empleo de aquella de naturaleza letal.
- **Proporcionalidad.** Uso de niveles e intensidades de fuerza mínimos, necesarios y compatibles con el grado de peligrosidad de un adversario para poder neutralizarlo. Supone asimismo poder de discernimiento, disciplina u autocontrol, para que en el fragor del combate una vez que los objetivos se han alcanzado y la misión se ha cumplido, poder suspender el empleo de fuerza letal.
- **Progresividad.** Tiene dos aspectos. El primero se relaciona con la capacidad de escalar y desescalar en el uso de niveles de fuerza, yendo de menos a más, conforme la peligrosidad de la amenaza. El segundo, con la capacidad de desescalar, de más a menos, conforme cesa la resistencia de la amenaza y se ha cumplido con la misión.
- **Discriminación (o Selectividad).** Este principio se vincula con cuatro aspectos: necesidad de identificar claramente al enemigo; separarlo de la población civil inocente; utilizar fuerza letal contra los adversarios claramente identificados; y evitar causar en forma deliberada daños innecesarios a las personas y propiedades (Pion-Berlin, 2017).

Es de señalar que en el caso de la ROU, el personal militar se halla familiarizado con estos principios del uso de la fuerza en virtud de ser comunes a las operaciones de ONU.

2.3.2.2. Críticas al empleo de FFMM en seguridad interior.

En la ROU hay varios grupos y corporaciones que tienen una posición contraria al empleo de militares en tareas de Seguridad Interna. Las principales objeciones provienen de las elites políticas, de las propias FFAA y de la academia y los expertos; muchas de aquellas posteriormente se replican en la ciudadanía.

- Las elites políticas. Algunos sectores de la centro-derecha y gran parte de la izquierda y centro-izquierda, influidos en mayor o menor medida por el relato heroico hegemónico del pasado reciente que supo construir la izquierda armada a la salida del gobierno cívico-militar y por la ausencia de una CSD en nuestra sociedad y en nuestras elites políticas, mantienen una posición crítica relacionada con el empleo de las FFMM en Seguridad Interna. Con matices propios, en general todos ellos son coincidentes que el involucramiento de los militares supone un grave

riesgo a los derechos de las personas y a las libertades democráticas, siendo la mayoría de las objeciones generalizaciones desarrolladas a partir de la actuación de las FDS en el período Junio de 1973 – Noviembre de 1984. Para estos sectores el período se caracteriza por la lucha contra la insurgencia armada, el golpe de estado y el gobierno cívico-militar y varios episodios de violación de derechos humanos y de desapariciones forzadas. En general estas objeciones se caracterizan por fuertes connotaciones político-ideológicas. Así, el ex ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez afirmó lisa y llanamente “no estoy de acuerdo que las tareas policiales las hagan los militares” (El País, 2018a). El ex presidente José Mujica también se opone a que los militares participen en tareas de seguridad interior, debido al riesgo de exponerse a la corrupción del narcotráfico. (El Observador, 2018a).

- Las FFAA. Muchos de los integrantes de las FFAA, en particular de su Cuerpo de Oficiales, se oponen con igual vehemencia que las elites políticas, pero por diferentes razones, a la participación de militares en tareas relacionadas con la Seguridad Interna. En este caso los principales argumentos son, en primer lugar el considerar que se está desnaturalizando y degradando la profesión militar, bajo el supuesto que las tareas policiales tienen menor prestigio que las militares. En segundo lugar, la creencia arraigada que el desempeño de misiones y tareas de Seguridad Interna supone perder habilidades, destrezas y capacidades para desempeñar misiones y tareas de Seguridad Externa. En tercer lugar, el temor al gran poder económico y la capacidad del CO para eventualmente sembrar corrupción en las FFMM, tomando como ejemplo episodios de esa naturaleza que se dan en las FFPP. Finalmente, en cuarto lugar, no puede desconocerse el temor y la resistencia al cambio de una organización altamente burocrática y estructurada como lo son las FFAA en lo que refiere a cualquier modificación al status quo. En este grupo las objeciones responden tanto a la cultura organizacional como a aspectos técnicos y normativos.
- La academia y los expertos. Las opiniones de la academia y los expertos son condicionados en mayor o menor grado por las posiciones político-ideológicas individuales, las cuales en general se alinean con las de aquellas elites políticas con la cual se sienten identificados. En general este grupo maneja objeciones y cuestionamientos de naturaleza técnica.

Las objeciones de naturaleza técnica son variadas. Robert Parrado, asesor de seguridad pública del Partido de la Gente, considera que las fuerzas militares no tienen formación para este tipo de

misiones y que las operaciones de paz no guardan similitud con las situaciones en nuestro país (Loza, 2018). Luis Hierro (2018b) señala que

“los militares no están preparados para reprimir delincuentes, sino para actuar en la guerra. Habría que adiestrarlos en forma específica y establecer un marco legal para su actuación. Se invoca la experiencia indudable que han recogido en las misiones de paz, indicándose que podrían volcar esos conocimientos en los barrios más complicados. [...] pero ese tipo de tareas podría ser muy perjudicial para las Fuerzas Armadas al ponerlas en contacto con zonas donde prevalecen las bandas de narcotraficantes, que como se sabe tienen un alto poder corruptor.”

Por su parte Guillermo Maciel, director del Observatorio Fundación Propuestas (FUNDAPRO) del Partido Colorado sostiene que los efectivos de la Policía Nacional son suficientes, y que las principales carencias son por la falta de trabajo de inteligencia y adecuadas tácticas y estrategias. Sin perjuicio de ello, Maciel considera que las fuerzas militares pueden ser empeladas en ciertas misiones de seguridad interior, permitiendo de esta forma liberar fuerzas policiales para tareas de patrullaje, investigación y represión. Entre las misiones más idóneas para las fuerzas militares visualiza las de control de fronteras y la seguridad de embajadas, organismos internacionales, y eventualmente instalaciones críticas (Loza, 2018). Otros argumentos escuchados han sido:

- Carencias de formación en los militares para actuar en forma individual, tal como lo hace un agente policial, habiendo sido formados para actuar en grupos.
- Objeciones focalizadas en las dificultades de las FFMM para aplicar los principios de restricción en el uso de la fuerza, particularmente los de racionalidad, proporcionalidad y discriminación (selectividad). En cuanto a la racionalidad se destaca dificultad para autorestringirse en el empleo de fuerza letal, sin haber agotado previamente opciones no letales. Respecto de la proporcionalidad, se argumenta que los militares no están habituados a limitarse en el uso de la fuerza letal, prefiriendo utilizar niveles máximos de fuerza. Finalmente relacionado con el principio de discriminación (selectividad), el desafío para los soldados es poder identificar con certeza los blancos legítimos para evitar los daños colaterales y ser capaces de separar a la población civil inocente de los blancos.

2.3.2.3. El proyecto de Guardia Nacional del senador Larrañaga

El proyecto de ley original presentado en el año 2009 por el senador Jorge Larrañaga preveía la creación de un cuerpo especial denominado Guardia Nacional (GN) conformado por miembros de las FFAA, que dependiese funcionalmente del MDN y operativamente del MDI, para llevar adelante tareas relacionadas con la seguridad pública en tiempo de paz. Con posterioridad el proyecto de la GN fue reflatado en el año 2016, aunque en forma infructuosa. En el año 2018, el continuo deterioro de la situación de seguridad llevó a que el mencionado senador lanzase la campaña “Vivir sin Miedo”, para recolectar firmas que habiliten una consulta popular para llevar adelante una reforma constitucional para incorporar a la Carta Magna cuatro iniciativas tendientes a mejorar la seguridad interior. Las cuatro iniciativas consisten en:

- Autorizar la realización de allanamientos nocturnos en viviendas.
- Cumplimiento efectivo de las penas por los procesados por delitos graves, suprimiendo para ellos el beneficio de la libertad anticipada.
- Creación de la reclusión permanente para determinados delitos muy graves.
- Creación de una Guardia Nacional con una fuerza efectiva de 2.000 hombres pertenecientes a las FFAA, los cuales serán especialmente entrenados para apoyar a las FFPP en tareas de seguridad interior con el objetivo de liberar policías ejecutivos para las tareas de patrullaje y represión.

Las competencias de esa GN incluyen el velar por el cumplimiento de la ley y el orden y en particular se visualiza su empleo en primer lugar contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. En segundo lugar, participar en acciones preventivas, disuasivas y eventualmente represivas en zonas del territorio donde se registran altos índices de delitos (es decir aquellas zonas donde se ha producido un repliegue gradual del Estado, también llamadas, “zonas liberadas”). Finalmente la vigilancia y el patrullaje preventivo en coordinación con las fuerzas policiales. El comando de la GN estará a cargo de un Oficial General, un Estado Mayor, y un Cuerpo de Oficiales, los cuales serán rotados total o parcialmente cada 2 años. El Personal Subalterno que integrará la GN provendrá de las FFAA, y será seleccionado e instruido por éstas. Las retribuciones personales de sus efectivos serán equivalentes a las de las fuerzas policiales. Este proyecto de creación de una Guardia Nacional se complementa con otro proyecto tendiente a emplear fuerzas militares en la custodia de edificios públicos, embajadas y consulados.

La principal crítica al proyecto del senador Larrañaga es que no hay necesidad de crear una Guardia Nacional (GN), como nuevo cuerpo militarizado de naturaleza intermedia entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales, al ya existir la Guardia Nacional Republicana (GNR)⁴. Robert Parrado ha expresado que no sirve crear nuevos cuerpos sino utilizar los que ya se tienen. Adecuadamente sostiene que crear nuevos cuerpos no arroja resultados inmediatos, debido a que se debe conformar el cuerpo, equiparlo e instruirlo (Loza, 2018). A su vez, el análisis y comparación de los casos de Chile (Carabineros), República Federativa del Brasil (RFB) (Policía Militar), República Argentina (RA) (Gendarmería), España (Guardia Civil), o Italia (Carabinieri), demuestran que la actual GNR es el equivalente a las fuerzas intermedias de esos países sin necesidad de tener que crear un nuevo cuerpo que las replique.

2.3.3. Los tipos de fuerza en Uruguay

En la ROU existen por una parte las FFAA, dependientes del MDN, y en el otro extremo del espectro de fuerza, las FFPP, las cuales dependen del MDI. Entre unas y otras existe una fuerza intermedia, la Guardia Nacional Republicana (GNR), también dependiente del MDI. La **Guardia Nacional Republicana (GNR)** fue creada a partir de la fusión de la Guardia de Coraceros y la Guardia de Granaderos, en el mes de Diciembre de 2010 con el apoyo de todos los partidos políticos (El País, 2016). La fuerza tiene un marco jurídico determinado por la Ley Orgánica Policial 19.315 como una unidad dependiente del MDI. Si bien posee el mismo estatuto que la Policía Nacional y no depende del MDN, su organización, equipamiento, entrenamiento y muchas de sus tácticas, técnicas y procedimientos se corresponden con los de una fuerza intermedia o para-militar. El concepto operacional contempla al grueso de la GNR acuartelada en Montevideo, con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, y 18 a Grupos Especiales de Operaciones (GEO) actuando como fuerza de choque elemental en cada departamento.

A la fecha la GNR cuenta con cerca de 1500 efectivos distribuidos en todo el territorio nacional. Es una unidad para-militar muy bien entrenada, con un gran espíritu de cuerpo, que dispone de

⁴ La iniciativa para transformar a la Guardia Republicana en un cuerpo con jurisdicción nacional fue del propio sector del senador Jorge Larrañaga.

adecuada movilidad⁵ y una gran potencia de fuego⁶. Actualmente tiene jurisdicción nacional⁷ y se halla organizada en base a un Director Nacional, un Sub Director, un Estado Mayor, la Unidad de Infantería Metropolitana⁸ (la ex Guardia de Granaderos que se corresponde con tropas de infantería), la Unidad de Caballería Coraceros⁹ (que se corresponde con tropas de caballería), la Compañía “Puma”, la Unidad Nacional de Operaciones Especiales (UNOE)¹⁰, la Unidad Táctica de Negociaciones, la Unidad Cinotécnica Policial (ex Grupo K-9), la Unidad de Drones, una División Interior, una División Logística, y una División de Formación y Capacitación.

- La Compañía Puma es una fuerza motorizada que opera en el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones, San José), trabajando en conjunto con los efectivos a pie del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO).
- La UNOE / GEO es la fuerza especializada de la GNR encargada de actuar en las operaciones complejas como ser toma de rehenes, copamientos, patrullajes de “zonas rojas”, allanamientos, etc.
- La Unidad de Infantería Metropolitana actúa en el Área Metropolitana en tareas de vigilancia de centros comerciales, transporte de valores, espectáculos deportivos, etc.
- La Unidad de Caballería Coraceros constituye el elemento montado de la GNR, actúan en zonas rurales del Área Metropolitana realizando tareas de patrullaje.
- La Unidad Táctica de Negociaciones está compuesta por personal que ha recibido entrenamiento como negociadores en casos de toma de rehenes, intentos de autoeliminación, secuestros, cortes de ruta u ocupaciones.

⁵ La flota es moderna y variada. Incluye blindados rusos Tigr y Medved, camiones hidrantes, camiones, ómnibus, móviles de patrulla, camionetas 4x4 y motos (Porfilio, 2015). Los blindados rusos poseen capacidad para hasta 12 efectivos, siendo utilizados en los operativos en las llamadas “zonas rojas” por la protección que ofrecen al personal y el efecto psicológico que generan.

⁶ La GNR cuenta con un armamento variado que incluye fusiles AK 103 (algunos con lanzagranadas GP-30); subametralladoras PP-19-01, Bizon 2-01 y HK MP-5; carabinas M-4; fusiles de francotirador de diversa procedencia entre los que se encuentran IMBEL, HK MSG-1 y Peregrino .50 (Porfilio, 2015).

⁷ Hasta el 2010 la GNR dependía de la Jefatura de Policía de Montevideo. Con los votos de la oposición el presidente Mujica logró la aprobación del Artículo 231 de la Ley de Presupuesto Quinquenal, transformando a la unidad en una fuerza paramilitar, de jurisdicción nacional, dependiente del Ministro del Interior.

⁸ El antecedente de ésta es la Guardia Republicana de Infantería, creada en 1924 como unidad antidisturbios del departamento de Montevideo. Posteriormente en 1925 pasaría a denominarse Guardia Metropolitana.

⁹ La Guardia de Coraceros es una de las unidades policiales más antiguas. Sus orígenes se remontan a 1895 cuando fue creado el Escuadrón de Seguridad; en 1916, a partir de éste se crearía la Guardia Republicana.

¹⁰ Unidad constituida a partir del Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Guardia Metropolitana, operando actualmente en todo el país. La misma lleva a cabo acciones muy similares a las que realizan las unidades militares de comandos y fuerzas especiales, dándose en los hechos una superposición de tareas. La idea del mando policial es replicar a nivel local en el Interior del país estos grupos de fuerzas especiales.

- La Unidad Cinotécnica es la unidad de perros de la GNR, actuando en misiones de búsqueda y detección de explosivos, búsqueda de drogas y de personas desaparecidas.
- Finalmente la Unidad de Drones, creada en 2014 permite dirigir y coordinar las operaciones en tiempo real desde el aire, transmitiendo imágenes de audio y video al puesto de comando operativo.

Otra unidad que trabaja en estrecho contacto con la GNR, pero que no la integra, es la Unidad Aérea de la Policía Nacional (UAPN). La unidad está formada por una aeronave de ala fija, un Cessna C-1820 y tres helicópteros Robinson 44 Raven II equipados con dispositivos de visión nocturna. Al igual que los drones, esta unidad permite brindar información en tiempo real a los elementos de comando para la coordinación y dirección de las operaciones (Rodríguez, 2011) (Losa, 2018).

Como ha sido señalado, existen en diferentes países unidades de fuerzas intermedias – los Carabinieri, la Gendarmería Nacional, la Guardia Civil, entre otros – diseñadas específicamente para suplementar a las FFPP. La propuesta que analizamos, pretende que 2.000 efectivos de las FFAA, con sus Oficiales, y al mando de un General, pasen a desempeñar funciones policiales, bajo el mando operativo del MDI. Todo ello a pesar que sus miembros han sido formados en una cultura organizacional distinta y han adquirido destrezas y habilidades individuales y colectivas, diferentes a las típicamente policiales. Precisamente esa es la gran diferencia entre las formaciones extranjeras mencionadas y el proyecto de Guardia Nacional del senador Larrañaga.

Uno de los argumentos utilizados por los defensores del proyecto de la Guardia Nacional es la muy buena actuación de nuestras FFMM en diferentes misiones de paz, la mayoría de ellas bajo la bandera de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En estas operaciones, las FFMM operan en ambientes complejos y variados, en donde el estado anfitrión ha perdido total o parcialmente el control de determinados espacios dentro de su propio territorio, en medio de la población civil local, sujetos a estrictas reglas de uso de fuerza letal, y en estrecho contacto con agencias civiles de ONU y del país anfitrión, así como con organizaciones no gubernamentales.

2.4. Una posible alternativa

Cuando el Estado debe enfrentar amenazas complejas multidimensionales, tal cual es el caso del narcotráfico y el COT, se deben emplear todos los recursos humanos y materiales disponibles para enfrentar una amenaza directa a la institucionalidad democrática. En estas circunstancias el principal aspecto pasa por comprender la naturaleza multidimensional del problema, reconociendo no sólo

aquellos aspectos relacionados con la seguridad interior y exterior, sino también los aspectos culturales, sociales y económicos del mismo. La experiencia demuestra que en el área de la seguridad, cuando las BACRIM-N utilizan tácticas, técnicas y procedimientos propios de las insurgencias – tal cual es el caso en la ROU –, las FFPP por sí solas son incapaces para neutralizarlas. En estos casos las FFMM deben apoyar a las FFPP en la neutralización de las organizaciones armadas, siguiendo reglas de enfrentamiento cuidadosamente redactadas buscando minimizar el riesgo de causar daño a la población civil desarmada. Coincidimos con Pion-Berlin (2017), en que la clave consiste en utilizar a las FFMM en apoyo a las FFPP, realizando aquellas tareas y operaciones de naturaleza más militar para las cuales se hallan mejor equipadas y entrenadas. En segundo lugar, que la diferencia entre la tarea de policías y soldados en estas misiones es la diferencia entre aquellas operaciones que no pueden conciliarse con las prácticas, estándares y tendencias profesionales deseables, respecto de aquellas que sí lo pueden ser.

Para enfrentar el actual problema de seguridad en la ROU, debido a la complejidad y gravedad del mismo, se hace necesario apelar a un enfoque realista e integral, como el señalado por Sarthou (2018). En él es posible visualizar la existencia de tres pilares básicos que deben integrar cualquier estrategia de lucha efectiva contra el delito y que a la vez sostienen un modelo de seguridad y defensa eficiente:

- Pilar 1: Un sistema educativo obligatorio
- Pilar 2: Planes de Desarrollo integrales y responsables.
- Pilar 3: Combate y castigo efectivo a todo tipo de conducta delictiva. El desarrollo de este pilar permite definir como mínimo cuatro áreas, las cuales interaccionan entre sí, y que en virtud de ello deben ser atendidas simultáneamente. Ellas son:
 - Área 1: Combate a la corrupción
 - Área 2: Combate al crimen organizado / crimen común
 - Área 3: Sistema Carcelario
 - Área 4: Sistema de Justicia

En lo que respecta a la creación o no de una Guardia Nacional, ello afecta al Pilar 3, relacionado con el combate al delito, y dentro de éste al Área 2, referida al combate al crimen en sus diferentes modalidades. En tal sentido consideramos que:

- **La ROU no necesita una nueva fuerza intermedia para combatir las OINFI debido a que la misma ya existe y es la actual GNR, dependiente del MDI.**

- Sin perjuicio del punto anterior **las FFMM deberían apoyar activamente a las FFPP en el desarrollo de tareas puntuales en la lucha contra las BACRIM-N, particularmente en aquellas zonas donde el Estado se ha replegado o se halla en proceso de hacerlo, realizando aquellas tareas y operaciones para las cuales se hallan mejor preparadas, organizadas y equipadas** (Vila, 2019).

Finalmente, se debe ser muy ponderado al sostener que las FFMM cuando son utilizadas en apoyo a las FFPP para enfrentar amenazas a la seguridad interior, en mayor o menor medida, pueden ver afectadas su aptitud para combatir en una guerra de alta intensidad a otros ejércitos. Esto si bien en teoría es parcialmente cierto, no debería afectar por igual a todos los países debido a que el poder nacional, los intereses y objetivos nacionales y las amenazas a enfrentar no son iguales para todas las naciones. Precisamente, porque el MSD de cada país debe corresponderse con su poder nacional, los intereses y objetivos nacionales, y las amenazas propias, no pueden existir dos MSD iguales; podrán ser parecidos, pero nunca deberían ser similares. Para una gran potencia global, el utilizar medios militares para combatir amenazas internas o irregulares puede afectar en alguna medida su capacidad para combatir en un conflicto convencional con otra potencia global. Pero ello no aplica a todos los Estados por igual y mucho menos a los que no son potencias globales tal cual es el caso de la ROU.

En el caso particular de la ROU creemos que si el MSD y su modelo militar resultante fuesen coherentes con nuestro poder nacional, los intereses y objetivos nacionales, y las amenazas señaladas en la PDN, el empleo de las FFMM en apoyo a las FFPP en tareas de seguridad interior y exterior, habría de servir para un empleo más eficiente de aquellas. Necesariamente debe ser una forma de empleo radicalmente diferente a la de EEUU y sus aliados de la OTAN, o a la de la RFB o la RA, o a la de cualquier otro país, porque somos diferentes. **La única forma en que la ROU pueda disuadir a sus amenazas potenciales (no al “Enemigo Rojo del Norte” sino a las amenazas del mundo real) es mediante el desarrollo de capacidades de guerra híbrida, a partir de un modelo población-céntrico, para lo cual el apoyo a las FFPP no constituye una limitante sino un potenciador**¹¹. Por ello sostenemos que en el caso de la ROU el empleo de medios militares en tareas

¹¹ Un empleo de esta naturaleza permite establecer y consolidar los necesarios vínculos de confianza mutua, imprescindibles para el desarrollo de un modelo que busque ser población céntrico y con capacidad para desarrollar acciones de guerra híbrida.

de apoyo a las FFPP es deseable pues directamente maximiza nuestra capacidad para cumplir con la misión principal – el combate contra una agresión convencional – y para una de nuestras misiones secundarias – hoy devenida por la fuerza de los hechos en la misión principal - , las misiones operativas de paz bajo mandato de ONU.

3. CONCLUSIONES

No parece razonable el plebiscito a ser convocado en el mes de Octubre de 2019 para crear una Guardia Nacional, como una fuerza intermedia entre las FFPP y las FFMM. Esta fuerza intermedia hoy ya existe y es la Guardia Nacional Republicana (GNR), por lo que de prosperar la iniciativa se crearía una cuarta fuerza –y una segunda fuerza intermedia – con el agravante que se le estarían quitando medios de maniobra a las FFMM, en particular al Ejército Nacional, sin perjuicio del costo económico que ello supondría para toda la sociedad. Esto supone una doble ineficiencia pues, en primer lugar, se estaría replicando la ya existente Guardia Nacional Republicana, y en segundo lugar, se estarían debilitando las capacidades del Ejército Nacional, y todo ello sin poder asegurar el éxito de la propuesta debido al fracaso de la actual estrategia de seguridad pública.

La actual GNR es una muy buena unidad que ha sido considerablemente potenciada, adquiriendo nuevas tareas y roles que se agregan a los ya tradicionales de control de disturbios civiles y fuerza de choque. Se ha incrementado su efectivo, ampliado su infraestructura, y modernizado su equipamiento, pasando a traslaparse en determinadas misiones y tareas con las FFAA, particularmente con el EN. Actualmente la GNR dispone de unidades de operaciones especiales, conduce instrucción de combate en áreas urbanas, dispone de grupos antiterroristas, posee blindados, y fusiles de asalto con lanzagranadas. En contrapartida, y debido a su excelente desempeño y capacidades, la GNR se encuentra sobre-utilizada.

Para evitar el desgaste de la GNR para el combate contra las OINFI, particularmente contra las BACRIM-N, las FFMM pueden ser empleadas en apoyo a las FFPP, desarrollando aquellas tareas y operaciones para las cuales se hallan mejor entrenadas, organizadas y equipadas, particularmente en aquellas áreas en disputa con las OC, las llamadas “zonas rojas”. Estas tareas, para el caso de la ROU y los medios del EN, permiten incrementar la capacidad disuasiva de los mismos para el cumplimiento de su misión principal. Asimismo, ello sería un paso importante hacia el diseño de un modelo de seguridad y defensa y de un modelo militar asociado, que sea realista, lógico, disuasivo, sustentable, y hecho a la medida de los orientales.

4. BIBLIOGRAFÍA

Banegas, A. (2017). Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región. Santiago de Chile: ANEPE.

Department of Defense (2016). Dictionary of Military and Associated Terms. Washington DC: Autor.

El Observador (2018a). Mujica “las granadas que no resiste ningún ejército son las de US\$ 100”. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-las-granadas-que-no-resiste-ningun-ejercito-son-las-de-us-100--2018511500>

El País (2018a). Menéndez rechazó patrullaje militar en las calles. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/menendez-rechazo-patrullaje-militar-calles.html>

El País (2016). Un policía con acento militar. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/policia-acento-militar.html>

Friesendorf, C. (2012). International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles. Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Haberkorn, L. (2018). Latinobarómetro, democracia y las cifras ridículas de pobreza. Recuperado en <https://ecos.la/UY/18/opinion/2018/11/20/28631/latinobarometro-democracia-y-las-cifras-ridiculas-de-pobreza/>

Hierro, L. (2018a). El fracaso del Estado. Recuperado en <http://www.correodelosviernes.com.uy/El-fracaso-del-Estado.asp>

Hierro, L. (2018b) Los militares y la delincuencia. Recuperado en <http://www.correodelosviernes.com.uy/Los-militares-y-la-delincuencia.asp>

La Red21 (2019). En 2018 aumentaron los homicidios, hurtos y rapiñas. Recuperado en <http://www.la21.com.uy/politica/1395885-ministerio-interior-observatorio-violencia-criminalidad-homicidios-hurtos-rapiñas>

Loza, G. (2018). ¿Qué tareas realiza cada fuerza de la Policía?. Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/-que-tareas-realiza-cada-fuerza-de-la-policia--201855500>

Ministerio da Defesa. (2007). MD35-G-01 Glossário das Forças Armadas. Brasília: Autor.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Recuperado en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Pereyra, G. (2018) “Un día los marginados van a ser mayoría ¿Cómo los vamos a contener?” Recuperado en <https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener--2018512500>

Pion Berlin, D. (2017). The Military and Internal Security Operations in Latin America. **Revista Política y Estrategia**. Número 130. Pag. 101-123.

Pion Berlin, D. y Trinkunas, H. (2011). Latin America’s growing security gap. **Journal of Democracy**, Volume 22, Number 1. Pag. 39-53

Poder Ejecutivo (2014). Decreto N° 105/014 Política de Defensa Nacional. Recuperado en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>

Poder Legislativo (2015). Ley Nro. 19315 Ley Orgánica Policial. Recuperado en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19315>

Porfilio, G. (2015). La Guardia Nacional Republicana del Uruguay y lo complejo de su existencia. Recuperado en <https://www.infodefensa.com/latam/2015/10/08/opinion-guardia-nacional-republicana-uruguay-complejo-existencia.php>

Queirolo, R., Boidi, M, y Seligson, M. (2013). Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. Montevideo, Uruguay: Vanderbilt University.

Sarthou, H. (2018). El miedo y los votos. Recuperado en <http://semanariovoces.com/el-miedo-y-los-votos-por-hoenir-sarthou/>

The Economist (2018). Shining light on Latin America’s homicide epidemic. Recuperado en <https://www.economist.com/briefing/2018/04/05/shining-light-on-latin-americas-homicide-epidemic>

Ugarte, J. (2003). Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Buenos Aires: Plus Ultra.

Urwicz, T. (2019). Seis de cada diez jóvenes no terminan el liceo o la UTU. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/seis-diez-jovenes-terminan-liceo-utu.html>

Urwicz, T. (2018). Jerarca de Interior admite que el “Estado fracasa”. Recuperado en <https://www.elpais.com.uy/informacion/jerarca-interior-admite-fracasa.html>

Vega, E. (2007). Estructuras de Cooperación en Seguridad y Defensa: Ámbito Hemisférico y Ámbitos Subregionales. En CESEDEN (Ed.), *El Mundo Iberoamericano ante los actuales retos estratégicos*, (pag 118-154). Madrid, España: CESEDEN

Vila, G. (2019). Insurgencias criminales en Uruguay: el repliegue del Estado de Derecho y el fracaso de las Políticas de Seguridad. Recuperado en <http://www.fuerzasmilitares.org/triarius/TRIARIUS-Especial-25.pdf>

Wilkinson, P. (2002). *Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response*. Londres, Frank Cass.

Zimmermann, D. (2005). Between Minimum Force and Maximum Violence: Combating Political Violence Movements with Third-Force Options. **Connections** Vol. 4, No. 1 (Spring 2005), Pag 43-60

5. ABREVIATURAS

BACRIM-N – Bandas Criminales vinculadas al Narcotráfico.

CO – Crimen Organizado.

CODENA – Consejo de Defensa Nacional.

COT – Crimen Organizado Transnacional

EN – Ejército Nacional.

FFAA – Fuerzas Armadas

FFMM – Fuerzas Militares

FFPP – Fuerzas Policiales

GEO – Grupo Especial de Operaciones.

GN – Guardia Nacional.

GNR – Guardia Nacional Republicana.

MDI – Ministerio del Interior.

MDN – Ministerio de Defensa Nacional.

OINFI – Organizaciones Irregulares de Nivel de Fuerza Intermedia.

ONU – Organización de Naciones Unidas.

PADO – Programa de Alta Dedicación Operativa.

PE – Poder Ejecutivo.

PL – Poder Legislativo.

PN – Partido Nacional.

RA – República Argentina.

RFB – República Federativa del Brasil.

ROU – República Oriental del Uruguay.

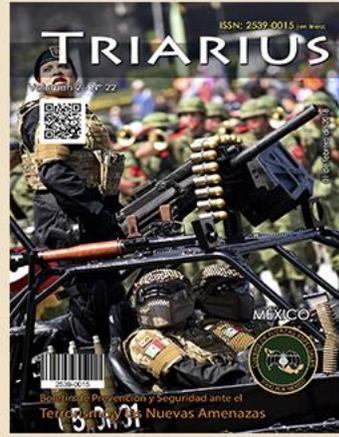
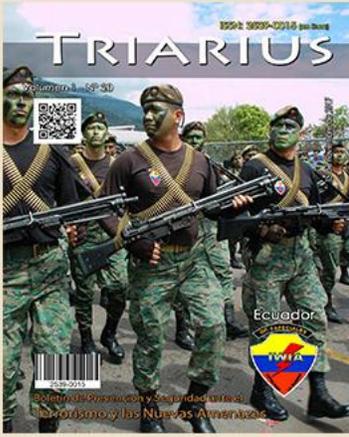
SDN – Sistema de Defensa Nacional.

SEN – Sistema Educativo Nacional.

UAPN – Unidad Aérea de la Policía Nacional.

UNOE – Unidad Nacional de Operaciones Especiales.

VNB – Valores Nacionales Básicos.



ISSN: 2539-0015 (en línea)

TRIARIUS

*Boletín de Prevención y Seguridad ante el
Terrorismo y las Nuevas Amenazas*

¡Suscríbete!

...y recíbelo en tu e-mail cada 15 días, de manera gratuita.

