



"General Rafael Reyes Prieto"  
Escuela Superior de Guerra

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 26 pp. 180 Diciembre de 2018 ISSN No. 1900-8325



REVISTA ESPECIALIZADA EN EL ÁREA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



General Rafael Reyes Prieto  
Unión, Protección, Liderazgo

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 26 pp. 180 Diciembre de 2018 ISSN No. 1900-8325

REVISTA ESPECIALIZADA EN EL  
ÁREA SEGURIDAD Y DEFENSA



### DIRECTIVOS

Mayor General **Francisco Javier Cruz Ricci**, M.A.  
Director Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prieto"

Brigadier General CIM **Oscar E. Hernández Durán**, M.A.  
Subdirector Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prieto"

Coronel **Fernando Enrique Farfán Castro**, M.A.  
Vicedirector de Investigación

Coronel **Milton Orlando Vargas Mariño**, M.A.  
Director Centro de Estudios Estratégicos en  
Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-

**Carlos Alberto Ardila Castro**, Ph.D. (c).  
Jefe Departamento de Investigación  
Magister en Relaciones y Negocios Internacionales  
Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

### EDITOR

**Jonnathan Jiménez Reina**, Ph.D. (c).  
Investigador -CSEDN-  
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales  
Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prieto", Colombia

### COMITÉ EDITORIAL

**Sonia Alda Mejías**, Ph.D.  
Ph.D. en Historia de la Universidad Autónoma de  
Madrid, España.  
Docente e Investigadora del Instituto Universitario  
"General Gutiérrez Mellado", España, y del Centro  
de Altos Estudios Nacionales, Perú.

**Carmine Pinto**, Ph.D.  
Ph.D. en Historia de la Università Degli Studi di  
Salerno, Italia.  
Senador académico y director del Centro  
Departamental sobre los Conflictos en la Edad  
Contemporánea de la Università Degli Studi di  
Salerno, Italia.

**Carlos Alberto Patiño Villa**, Ph.D.  
Ph.D. en Filosofía de la Universidad Pontificia  
Bolivariana, Colombia.  
Director del Instituto de Estudios Urbanos,  
Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

**María Catalina Monroy Hernández**, Ph.D.  
Ph.D. en Estudios Políticos de la Universidad  
Externado de Colombia, Colombia.  
Docente Universidad del Rosario, Colombia

**Claudio Payá Santos**, Ph.D. (c)  
Ph.D. (c) en Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas  
de la Universitat International de Catalunya, España.  
Coordinador de Área de Seguridad y Defensa de la  
Universidad Nebrija, España

### COMITÉ CIENTÍFICO

**Claudia Patricia Garay Acevedo**, Ph.D.  
Ph.D. en Derecho Internacional y Cuestiones del  
Derecho Español de la Universidad Autónoma de  
Madrid, España.  
Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos  
sobre Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela  
Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto",  
Colombia.

**César Augusto Niño González**, Ph.D.  
Ph.D. en Derecho Internacional y Cuestiones del  
Derecho Español de la Universidad Autónoma de  
Madrid, España.  
Docente e Investigador de la Facultad de Política  
y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio  
Arboleda, Colombia.

**Carlos Murillo Zamora**, Ph.D.  
Ph.D. en Gobierno y Políticas Públicas de la  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica.  
Docente de la Escuela de Administración Pública,  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

**Juan José Delgado Morán**, Ph.D.  
Ph.D. en Derecho de la Universidad  
de Murcia, España.  
Docente e Investigador del área de Seguridad y  
Defensa, Universidad Antonio de Nebrija, España.

**Jaime Cubides Cárdenas**, Ph.D. (c)  
Ph.D. (c) en Derecho de la Universidad de  
Buenos Aires, Argentina.  
Docente e Investigador de la Facultad de Derecho de  
la Universidad Católica de Colombia.

**Impresión y Diagramación**  
Imprenta y Publicaciones FF. MM.

---

ISSN 1900-8325

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

© 2018, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Vicedirección de Investigación - Editorial Escuela Superior de Guerra

Carrera 11 No. 102-50. Bogotá, D. C., Colombia

Correo electrónico: estudiosenseguridadydefensa@gmail.com

---

El contenido de este texto corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial, ni institucional de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", de las Fuerzas Militares o del Estado Colombiano.

## CONVOCATORIA ABIERTA PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS ACADÉMICOS A LA REVISTA CIENTÍFICA ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

### GUÍA PARA AUTORES

La revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", es una publicación abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones prácticas en el área de la seguridad y la defensa nacionales. En cumplimiento de sus objetivos invita a estudiantes, docentes e investigadores a presentar sus textos en la convocatoria abierta para ser publicados en la revista científica que se ha convertido en una referencia obligada para quienes quieran profundizar en asuntos de interés nacional e internacional de carácter político y militar. Son bienvenidos textos de áreas afines a las Ciencias Sociales cuyas temáticas giren en torno a cualquiera de los siguientes lineamientos:

a) Políticas y Modelos en Seguridad y Defensa; b) Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica; c) Naturaleza de la Guerra, Terrorismo y Nuevas Amenazas; d) Educación Militar, Liderazgo y Doctrina; e) Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación y Políticas Ambientales; f) Logística y Administración Militar; y g) Derechos Humanos, DICA y Justicia.

Las contribuciones se recibirán en español, inglés y/o portugués, y deberán ajustarse a las pautas de la revista para su selección: La recepción de artículos se realizará en las siguientes categorías:

a) *Artículo científico original*: Documento completo que presenta de manera detallada los resultados originales, derivados de proyectos de investigación y/o desarrollos tecnológicos finalizados. Éste generalmente presenta dentro de su estructura las siguientes partes: Título, Resumen, Palabras claves, Introducción, Materiales y Métodos, Resultados, Conclusiones, Discusión, Reconocimientos y Referencias.

b) *Artículo de reflexión*: Documento original que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

c) *Artículo de revisión*: Documento resultado de investigación donde se organiza, analiza y se integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo.

Los artículos que se presenten a la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* deberán cumplir los siguientes requisitos:

**Título:** No debe incluir más de 15 palabras.

**Resumen:** Se debe enviar un resumen de máximo 180 palabras en español y en inglés. Debe contener los objetivos principales de la investigación, alcance, metodología empleada y principales resultados y conclusiones.

**Palabras Clave:** Se deben presentar entre 4 y máximo 6 palabras claves.

**Extensión:** La extensión de los artículos deberá ser de mínimo 6.000 y máximo 12.000 palabras.

**Normas de presentación:** Se deben aplicar las normas APA 6ta Edición.

**Perfil de Autores:** En máximo cuatro líneas de extensión, enseguida del nombre y apellido del (los) autor (es) indicar la afiliación institucional y el correo electrónico de contacto. Los autores deben contar con título de Maestría o de Doctorado (o ser candidato a Doctor). También se debe especificar la afiliación a un proyecto de investigación y la institución que la avala o financia.

**Unidades, Abreviaturas y Estilo:** El significado de las abreviaturas debe citarse por extenso cuando se mencione por primera vez en el escrito. El estilo de escritura debe ser impersonal, con preferencia en tercera persona.

En cuanto al sistema de evaluación utilizado, según el tema tratado, se asignarán árbitros para el proceso doble ciego de evaluación (*peer review double blind*). Se les envía a éstos los artículos, sin mencionar el nombre del autor o del otro evaluador. Los árbitros deben enviar la matriz de evaluación emitiendo su concepto y valoración, en tres veredictos posibles: aceptarlo, modificar y nueva evaluación; o rechazarlo. Posteriormente, se informará a los autores de las sugerencias hechas por los árbitros evaluadores, para que realicen las respectivas correcciones. Los artículos aceptados pasarán a selección por el Comité Editorial.

Todos los artículos publicados en la revista deben ser originales o inéditos y no deben estar postulados para publicación simultánea en otras revistas u órganos editoriales. La revista se reserva los derechos de autor y como tal, la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el Editor y debe incluir la anotación "Se publica con autorización de la revista *Estudios en Seguridad y Defensa*".

Las tesis e ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, tampoco de la Escuela Superior de Guerra o del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN).

Los artículos propuestos serán recibidos en las siguientes direcciones: a) estudios en seguridad y defensa@gmail.com; b) revistaceeseden@esdegue.mil.co; y c) jimenezrj@esdegue.mil.co.

**OPEN ANNOUNCEMENT FOR THE PRESENTATION OF ACADEMIC ARTICLES FOR THE  
SCIENTIFIC JOURNAL ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA**

**AUTHOR'S GUIDE**

The scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* of the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" is an open publication for the discussion and dissemination of theoretical works and practical research in the Security and National Defense area. In fulfillment of its objectives, it invites students, teachers and researchers to present their texts in the open announcement for publications in the scientific journal that has become a must for those who want to deepen in matters of national and international interest. We welcome articles from areas related to Social Science whose themes cover the following guidelines: a) Policies and Security and Defense Models; b) Strategy, Geopolitics and Hemispheric Security; c) War Nature, Terrorism and New Threats; d) Military Education, Leadership and Doctrine; e) Scientific, Technological and Innovation, Development and Environmental Policies; f) Logistics and Military Administration; and g) Human Rights, International Law of Armed Conflict and Justice.

Contributions will be received in Spanish, English and/or Portuguese, and must conform to the guidelines of the journal for your selection: The reception of articles will be made in the following categories:

- a) *Original scientific article*: Complete documents presenting in detail the original results, derived from completed research and/or technological development projects. It generally presents the following parts within its structure: Title, Abstract, Keywords, Introduction, Materials and Methods, Results, Conclusions, Discussion, Acknowledgments and References.
- b) *Reflection articles*: Original document that presents research results from an analytical, interpretative and critical perspective of the author, on a specific topic, using original sources.
- c) *Review article*: A research result document that organizes, analyzes and integrates the results of published or unpublished research on a field in science or technology, in order to account for advances and development trends.

The articles submitted to the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* must meet the following requirements:

**Title**: Must not include more than 15 words.

**Abstract**: A maximum abstract of 180 words must be sent in Spanish and English. It should contain the main objectives of the research, scope, used methodology and main results and conclusions.

**Key words:** There must be between four and six keywords.

**Extension:** The length of the articles must be between 6.000 and 12.000 words.

**Presentation rules:** APA 6th Edition rules must be applied.

**Authors Profile:** In a maximum of four extension lines, next to the author's name and surname (s) indicate the institutional affiliation and the contact email. Authors must have Masters Title or Doctorate (or be a Doctor candidate). It should also specify the affiliation to a research project and the institution that guarantees or finances it.

**Units, Abbreviations and Style:** The meaning of abbreviations should be quoted in full when mentioned for the first time in the writing. The writing style should be impersonal, preferably in third person.

As for the evaluation system used, according to the topic discussed, referees will be assigned to the double blind evaluation process (peer review double blind). Articles are sent to them, without mentioning the article author or the evaluator's name. The referees must send the evaluation matrix by issuing their concept and assessment, in three possible verdicts: accept it, modify it and re-evaluate it; or reject it. Subsequently, the authors will be informed of the suggestions made by the evaluators, so that they make the respective corrections. Accepted articles will be selected by the Editorial Board.

All articles published in the journal must be original or unpublished and should not be postulated for simultaneous publications in other journals or Editorials. The journal reserves the copyright and as such, the reproduction of the documents in other printed and/or electronic media must be authorized by the editor and must include the annotation "It is published with authorization of the *Estudios en Seguridad y Defensa* journal".

The thesis and ideas presented in the articles are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the thinking of the General Command of the Military Forces, or that of the *Escuela Superior de Guerra* or the Center for Strategic Studies on National Security and Defense.

## CHAMADA PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS ACADÊMICOS Á REVISTA CIENTÍFICA ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

### GUIA PARA AUTORES

A revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*, da Escola Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", é uma publicação aberta à discussão e difusão de trabalhos teóricos e pesquisas práticas na área de Segurança e Defesa Nacionais. Em cumprimento a seus objetivos, convida estudantes, docentes e pesquisadores a apresentar seus textos à presente convocatória, a fim de serem publicados na revista científica que se converteu em referência obrigatória a quem queira se aprofundar em assuntos de caráter político e militar de interesses nacionais e internacionais. São bem-vindos textos de áreas afins às Ciências Sociais, cujas temáticas girem em torno de qualquer de uma das seguintes linhas:

a) Políticas e Modelos em Segurança e Defesa; b) Estratégia, Geopolítica e Segurança Hemisférica; c) Natureza da Guerra, Terrorismo e Novas Ameaças; d) Educação Militar, Liderança e Doutrina; e) Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação e Políticas Ambientais; f) Logística e Administração Militar; e g) Direitos Humanos, DICA e Justiça.

As contribuições serão aceitas em Espanhol, Inglês e/ou Português, e deverão ajustar-se às pautas da revista para a sua seleção: a recepção dos artigos será realizada nas seguintes categorias:

a) Artigo científico original: Documento completo que apresenta detalhadamente os resultados originais derivados de projetos de pesquisa e/ou desenvolvimento tecnológico finalizado. Geralmente, sua estrutura apresenta as seguintes partes: Título, Resumo, Palavras-chaves, Introdução, Materiais e Métodos, Resultados, Conclusões, Discussão, Agradecimentos e Referências.

b) Artigo de reflexão: Documento original que apresenta resultados de pesquisa a partir de uma perspectiva analítica, interpretativa e crítica do autor sobre um tema específico, recorrendo às fontes originais.

c) Artigo de revisão: Documento resultado de pesquisa onde se organizam, analisam e se integram resultados de pesquisas já publicadas, ou não, sobre um campo de ciência ou tecnologia, a fim de explicar os avanços e as tendências de desenvolvimento.

Os artigos apresentados à revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* deverão cumprir com os seguintes requisitos:

**Título:** Não podem ter mais de 15 palavras.

**Resumo:** Deve ter uma extensão de, no máximo, 180 palavras em espanhol e em inglês. Deve conter os objetivos principais da pesquisa, o alcance, a metodologia empregada e os principais resultados e conclusões.

**Palavras-chaves:** Devem ser apresentadas de 4 a 6 palavras-chaves.

**Extensão:** A extensão dos artigos deve estar compreendida entre 6.000 e 12.000 palavras.

**Normas de Apresentação:** Devem ser aplicadas as normas APA, 6ª Ed.

**Perfil do Autor:** Em um máximo de quatro linhas, após o nome completo do (s) autor(es), deve ser indicada a afiliação institucional e e-mail de contato. Os autores devem ter mestrado ou doutorado (ou ser um candidato a Doutor). Também é necessário especificar avinculação a um projeto de pesquisa e a instituição que o apoia ou financia.

**Unidades, Abreviaturas e Estilo:** O significado de cada abreviatura deve ser citado, por extenso, quando é mencionado no texto pela primeira vez. O estilo da escrita deve ser pessoal, utilizando-se, de preferência, a terceira pessoa.

Com relação ao sistema de avaliação a ser utilizado, dependendo do tema tratado, serão designados árbitros para processo duplo-cego de avaliação (peer review double blind). Os artigos são enviados para estes árbitros, sem mencionar o nome do autor e do outro avaliador. Os árbitros devem enviar a matriz de avaliação, emitindo seu conceito e valorização, contendo um dos três possíveis veredictos: aceito; necessita modificação e reavaliação; ou rejeitado. Posteriormente, os autores serão informados das sugestões feitas pelos avaliadores, para que realizem as respectivas correções. Os artigos aceitos passarão à seleção pelo Comitê Editorial.

Todos os artigos publicados na revista devem ser originais e inéditos e não devem ser propostos para publicação simultânea em outras revistas ou órgãos editoriais. A revista se reserva o direito de autor e, como tal, qualquer reprodução do documento em outros meios impressos e/ou eletrônicos deve ser aprovada pelo editor, além de incluir, obrigatoriamente, a expressão: "publicado com a permissão da revista *Estudios en Seguridad y Defensa*".

As teses e ideias expressas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem necessariamente o pensamento do Comando Geral das Forças Militares, tampouco da *Escuela Superior de Guerra* ou do Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales.



General Rafael Reyes Prieto  
Unión, Protección, Libertad

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 26 pp. 180 Diciembre de 2018 ISSN No. 1900-8325

## » Contenido

Editorial.....	15
<i>Jonnathan Jiménez Reina</i>	
La formación histórica de la Defensa en Ecuador .....	23
<i>Bertha García Gallegos</i>	
Política de Defensa de la Nación de Guatemala: una visión estratégica.....	47
<i>Erick Bayardo López Domínguez</i>	
La Política de Defensa Argentina.....	59
<i>José Manuel Ugarte</i>	
La Política de Defensa de Estados Unidos en la era Trump .....	85
<i>Boris Saavedra</i>	
Las organizaciones internacionales regionales y el mantenimiento de la paz: ¿una nueva excepción a la prohibición general del uso de la fuerza? .....	101
<i>Rafael Zelesco Barretto</i>	
Valores, principios conocimientos y prácticas para una cultura de la Seguridad Nacional .....	125
<i>Mtro. Jesús De Miguel</i>	
Seguridad y Defensa Nacional en México.....	141
<i>José Alfredo Ortega Reyes</i>	
Índice de autores .....	153





General Rafael Reyes Prieto  
Unión, Protección, Libertad

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 26 pp. 180 Diciembre de 2018 ISSN No. 1900-8325

## » Content

Editorial.....	15
<i>Jonnathan Jiménez Reina</i>	
The historical formation of Defense in Ecuador.....	23
<i>Bertha García Gallegos</i>	
Defense Policy of the Nation of Guatemala: a strategic vision .....	47
<i>Erick Bayardo López Domínguez</i>	
Argentine Defense Policy .....	59
<i>José Manuel Ugarte</i>	
The United States Defense Policy in the Trump era.....	85
Boris Saavedra	
Regional international organizations and the maintenance of peace: a new exception to the general prohibition of the use of force .....	101
<i>Rafael Zelesco Barretto</i>	
Values, principles, knowledge and practices for a National Security culture .....	125
<i>Mtro. Jesús De Miguel</i>	
National Security and Defense in Mexico .....	141
<i>José Alfredo Ortega Reyes</i>	
Índice de autores .....	153





General Rafael Reyes Prieto  
Unión, Protección, Libertad

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

# SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 26 pp. 180 Diciembre de 2018 ISSN No. 1900-8325

## » Conteúdo

Editorial.....	15
<i>Jonnatham Jiménez Reina</i>	
A formação histórica da defesa no Equador .....	23
<i>Bertha García Gallegos</i>	
Política de Defesa da Nação da Guatemala: uma visão estratégica .....	47
<i>Erick Bayardo López Domínguez</i>	
A Política de Defesa Argentina.....	59
<i>José Manuel Ugarte</i>	
A política de defesa dos Estados Unidos na era Trump.....	85
<i>Boris Saavedra</i>	
Organizações internacionais regionais e manutenção da paz: uma nova exceção à proibição geral de uso da força?.....	101
<i>Rafael Zelesco Barretto</i>	
Valores, princípios, conhecimentos e práticas para uma cultura de Segurança Nacional.....	125
<i>Mtro. Jesús De Miguel</i>	
Segurança e Defesa Nacional no México .....	141
<i>José Alfredo Ortega Reyes</i>	
Índice de autores .....	153



## EDITORIAL

En este segundo volumen de 2018, la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" presenta una serie de artículos en sintonía con las necesidades de seguridad y defensa para distintos gobiernos en el mundo.

En el contexto de globalización actual, el sistema internacional ha venido experimentando constantes transformaciones, con el surgimiento de nuevas amenazas que ponen en peligro la seguridad y defensa nacionales de los Estados. En este sentido, la dimensión de seguridad ha adquirido un alto grado de importancia, porque los Estados no sólo deben considerar amenazas tradicionales del realismo, como conflictos internos e interestatales, sino que ahora deben contemplar nuevas amenazas, como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen transnacional, la seguridad humana, el tráfico de personas, el lavado de dinero, el delito cibernético y la destrucción del medio ambiente.

Por estos motivos, resulta pertinente estudiar la Política de Defensa de algunos gobiernos en el mundo para comprender la manera en que afrontan las problemáticas anteriormente descritas. Generalmente, esta doctrina de seguridad sufre transformaciones a lo largo de la historia que tienen implicaciones en todas las esferas de la sociedad: la política, la social, la económica y la cultural. Así, los artículos de esta entrega buscan proveer al lector un análisis cuidadoso de asuntos relacionados con: la modernización de las capacidades militares, las cuestiones históricas sobre la defensa nacional, el impacto de los elementos inmateriales en la correlación de fuerzas de la guerra moderna y asuntos de la geopolítica actual.

Se ofrecen recomendaciones que se podrían implementar para generar mejores rendimiento, capacidades y desempeño de las fuerzas armadas, tanto en su doctrina como en la práctica, argumentando la importancia de los parámetros para la sostenibilidad de la defensa y seguridad de la nación, sus intereses y la protección de su territorio y población. Se estudian con atención especial los casos de las fuerzas militares de Argentina, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala y México. Asimismo, esta entrega enfatiza la importancia de la cooperación regional e internacional con Estados y organizaciones intergubernamentales como mecanismo multilateral para implementar medidas y acciones en procura de la paz y la seguridad internacionales.

De manera global, esta edición de la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* proporciona una evaluación íntegra de la doctrina militar que facilita el entendimiento del panorama actual de la política de defensa de varias naciones del continente, analizando en detenimiento los diferentes factores que han conllevado a los avances, logros, problemáticas y obstáculos que presentan hoy en día las fuerzas armadas a nivel global. Los contenidos de los artículos están cuidadosamente elaborados por autores de amplia trayectoria académica y

militar. Comprometido con la contribución a la investigación científica, la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" ofrece un nuevo volumen que pretende profundizar el conocimiento y la epistemología existentes y difundir nuevos espacios de debate, discusión y aprendizaje en torno al área de seguridad y defensa.

Adicional a esto, esta edición de la revista científica presenta estos resultados de investigación como elementos teóricos y académicos para la presentación y creación del Departamento de Doctrina en Seguridad y Defensa Nacionales del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales. Este departamento tiene como fin último contribuir a la generación de la doctrina en seguridad y defensa, desde una perspectiva integral y multidimensional para la construcción efectiva de la cultura estratégica en Seguridad y Defensa Nacionales de Colombia, para el desarrollo y progreso de los colombianos y el mantenimiento de la paz a nivel regional y global.

**Jonnathan Jiménez Reina, Ph.D. (c)<sup>1</sup>**  
Editor Estudios en Seguridad y Defensa

---

1. Candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-, España. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Joven Investigador y Miembro con Maestría de COLCIENCIAS. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, vinculado al grupo de investigación "Centro de Gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Contacto: jonnathan.jimenez008@gmail.com y/o jimenezrj@esdegue.mil.co.

## EDITORIAL

In its second volume of 2018, the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* of the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" presents a series of articles in synch with the contemporary needs of security and defense for different governments in the world.

In the context of current globalization, the international system has been undergoing constant changes, with the emergence of new threats that endanger the national security and defense of countries. In this sense, the security dimension has acquired a high degree of importance, because not only must states consider traditional threats of realism, such as internal and interstate conflicts, but they also have to contemplate new threats, such as drug trafficking, terrorism, transnational crime, human security, human trafficking, money laundering, cybercrime and the destruction of the environment.

For these reasons, it is appropriate to study the Defense Policy of some governments in the world to understand the way in which they face the problems described above. Generally, this doctrine of security undergoes transformations throughout history that have implications in all the spheres of society: political, social, economic and cultural. Thus, the articles included in this installment seek to provide the reader with a careful analysis of issues related to: the modernization of military capabilities, historical questions about national defense, the impact of immaterial elements on the correlation of forces of modern warfare and current geopolitical issues.

This journal offers recommendations that could be implemented in order to generate better performance and capabilities of armed forces, both in their doctrine and in practice, arguing about the importance of parameters for the sustainability of the defense and security of a nation, their interests and the protection of its territory and population. The cases of the military forces of Argentina, Ecuador, Guatemala, Mexico and the United States are studied with special attention. In addition, this installment emphasizes the importance of regional and international cooperation with states and intergovernmental organizations as a multilateral mechanism to implement measures and actions in pursuit of international peace and security.

Globally, this edition of the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* provides an integral evaluation of the military doctrine that facilitates the understanding of the current panorama of the defense policy of several nations in the continent, analyzing in detail the different factors that have led to the advances, achievements, problems and obstacles that the armed forces present at the global level today. The contents of the articles hereby included are carefully prepared by authors with a broad academic and military background. Committed to the

contribution to scientific research, the Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" offers a new issue that aims to deepen existing knowledge and epistemology and disseminate new spaces for debate, discussion and learning around the area of security and defense.

In addition to this, this edition of the scientific journal presents these results as theoretical and academic elements for the creation and presentation of the Department of Doctrine in National Security and Defense of the Center for Strategic Studies on National Security and Defense. This department's ultimate goal is to contribute to the generation of doctrine in security and defense, from an integral and multidimensional perspective for the effective building of the strategic culture in National Security and Defense of Colombia, for the development and progress of Colombians and the peacekeeping regionally and globally.

**Jonnathan Jiménez Reina, Ph.D. (c)**<sup>1</sup>  
Editor *Estudios en Seguridad y Defensa*

---

1. PhD Candidate in International Security at Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-, Spain. Master in National Security and Defense at Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Bachelor in Politics and International Relations at Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Young Investigator and Member with a Master Degree of COLCIENCIAS. Investigator at Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN, linked to the investigation group "Centro de Gravedad" of Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Contact: jonnathan.jimenez008@gmail.com and/or jimenezrj@esdegue.mil.co.

## EDITORIAL

Neste segundo volume de 2018, a revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* da Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" apresenta uma série de artigos em sintonia com as necessidades de a segurança e a defesa dos diferentes governos do mundo.

No contexto da atual globalização, o sistema internacional vem passando por constantes mudanças, com o surgimento de novas ameaças que põem em perigo a segurança nacional e a defesa dos Estados. Neste sentido, a dimensão da segurança adquiriu um alto grau de importância, porque os Estados não devem apenas considerar ameaças tradicionais do realismo, como conflitos internos e interestaduais, mas devem agora contemplar novas ameaças, como tráfico de drogas, terrorismo, criminalidade transnacional, segurança humana, tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, cibercrime e destruição do meio ambiente.

Por estas razões, é pertinente estudar a Política de Defesa de alguns governos do mundo para entender o modo como enfrentam os problemas descritos acima. Geralmente, essa doutrina da segurança passa por transformações ao longo da história que têm implicações em todas as esferas da sociedade: política, social, econômica e cultural. Assim, os artigos desta edição procuram fornecer ao leitor uma análise cuidadosa de questões relacionadas com: a modernização das capacidades militares, questões históricas sobre a defesa nacional, o impacto de elementos imateriais na correlação de forças da guerra moderna e questões geopolíticas atuais.

São oferecidas recomendações que poderiam ser implementadas para gerar melhor desempenho e capacidades das forças armadas, tanto em sua doutrina quanto na prática, argumentando a importância dos parâmetros para a sustentabilidade da defesa e segurança da nação, seus interesses e a proteção de seu território e população. Os casos das forças militares da Argentina, Equador, Estados Unidos, Guatemala e México são estudados com especial atenção. Além disso, esta fascículo enfatiza a importância da cooperação regional e internacional com os Estados e as organizações intergovernamentais como um mecanismo multilateral para implementar medidas e ações em prol da paz e segurança internacionais.

Globalmente, esta edição da revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* fornece uma avaliação integral da doutrina militar que facilita a compreensão do panorama atual da política de defesa de várias nações do continente, analisando em detalhe os diferentes fatores que levaram aos avanços, conquistas, problemas e obstáculos que as forças armadas apresentam hoje em nível global. O conteúdo dos artigos é cuidadosamente preparado por autores com ampla formação acadêmica e militar. Empenhada em contribuir para a pesquisa

científica, a Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto oferece um novo volume que visa aprofundar o conhecimento e a epistemologia existente e divulgar novas oportunidades de debate, discussão e aprendizagem sobre a área de segurança e defesa

Além disso, esta edição da revista científica apresenta os resultados da pesquisa como elementos teóricos e acadêmicos para a apresentação e criação do Departamento de Doutrina em Segurança e Defesa Nacionais do Centro de Estudos Estratégicos em Segurança e Defesa Nacionais. O objetivo final deste departamento é contribuir para a geração de doutrina em segurança e defesa, a partir de uma perspectiva integral e multidimensional para a efetiva construção da cultura estratégica em Segurança e Defesa Nacionais da Colômbia, para o desenvolvimento e progresso dos colombianos e a manutenção da paz regional e global.

**Jonnathan Jiménez Reina, Ph.D. (c)**<sup>1</sup>  
Editor *Estudios en Seguridad y Defensa*

---

1. Candidato a PhD em Segurança Internacional na Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-, Espanha. Mestre em Segurança e Defesa Nacional na Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colômbia. Bacharel em Política e Relações Internacionais na Universidade Sergio Arboleda, Colômbia. Jovem investigador e membro com um mestrado em COLCIENCIAS. Investigador do Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales –CSEDN, vinculado ao grupo de pesquisa “Centro de Gravedad” da Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colômbia. Contato: jonnathan.jimenez008@gmail.com e/ou jimenezrj@esdegue.mil.co



# SEGURIDAD Y DEFENSA



Cómo citar este artículo:

García, B. (2018). La formación histórica de la Defensa en Ecuador. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 23 - 46

**BERTHA GARCÍA  
GALLEGOS<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de marzo de 2018

Aprobado:  
25 de octubre de 2018

Palabras claves:

Alto Cenepa-Guerra Interestatal,  
Estrategia, Operaciones  
Militares.

Keywords:

Alto Cenepa, Interstate War, Strategy,  
Military Operations.

Palavras Chaves:

Alta Cenepa, Guerra Interestadual,  
Estratégia, Operações Militares

# La formación histórica de la Defensa en Ecuador<sup>1</sup>

The historical formation of Defense in Ecuador

A formação histórica da defesa no Equador

## RESUMEN

El tema de la definición territorial ha sido el hilo conductor de los procesos de cohesión social y política del Ecuador, a través de la historia, desde los días de su formación como estado nacional, con consecuencias e impactos duraderos manifiestos en un cierto tutelaje militar. La ponencia explora sobre las características de la defensa aplicada en este país en su contienda limítrofe con el Perú, como una clásica guerra interestatal, cuyos riesgos perduraron hasta 1998 con raíces en la Independencia. Aspectos importantes son las imágenes de la Amenaza, la percepción militar de las amenazas; el grado de organización e institucionalidad de las fuerzas armadas, aplicadas al conflicto, sus roles extra militares y su modelo plurinacional desde los años setenta y la integración cívico militar a lo largo de esta historia y durante el conflicto del Alto Cenepa, última guerra interestatal de América Latina.

1. Artículo de reflexión vinculado al proyecto de investigación "La seguridad interior en un contexto de cambios globales: contribución a un modelo teórico y de gestión de la política pública correspondiente", del grupo de investigación "Democracia, Seguridad y Defensa", de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador -PUCE-, Ecuador.

2. Doctora de Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Profesora investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE, y del Boletín DSD\_PUCE.

## ABSTRACT

The topic of territorial definition has been the guiding thread of Ecuador's social and political cohesion processes, throughout history, since the days of its formation as a national state, with lasting consequences and impacts that are manifest in a certain military tutelage. This paper explores the characteristics of the defense applied in this country in its border war with Peru, like a classic interstate war, which risks lasted until 1998 with roots in Independence. Important aspects are the images of the Threat; the military perception of the threats; the degree of organization and institutionality of the armed forces, applied to the conflict; their extra military roles and their plurinational model since the seventies; and civic-military integration throughout this history and during the conflict of Alto Cenepa, the last interstate war in Latin America.

## RESUMO

O tema da definição territorial tem sido o fio condutor dos processos de coesão social e política do Equador, ao longo da história, desde os dias de sua formação como Estado nacional, com conseqüências e impactos duradouros que se manifestam em certa tutela militar. O artigo explora as características da defesa aplicada neste país em sua guerra fronteiriça com o Peru, como uma clássica guerra interestatal, cujos riscos perduraram até 1998 com raízes na Independência. Aspectos importantes são as imagens da ameaça; a percepção militar das ameaças; o grau de organização e institucionalidade das forças armadas, aplicado ao conflito; seus papéis militares extras e seu modelo plurinacional desde os anos setenta; e a integração cívico-militar ao longo desta história durante o conflito do Alto Cenepa, a última guerra interestadual na América Latina.

## INTRODUCCIÓN

La región sudamericana puede ser considerada como el exponente más cercano de aquella frase que suelen usar los historiadores para caracterizar los procesos de formación de sus estados: durante el primer cuarto del siglo XIX aquí existían ejércitos en busca de constituir naciones y estados. Tal puede ser una imagen de la situación en estas tierras durante las guerras de independencia. Incluso permitirían adentrarse en lo que fue la posterior estructuración del estado nación, los ejércitos nacionales, las identidades, los conflictos políticos internos y externos a los estados que surgieron de ese modo no convencional si los comparamos con lo registrado en otras partes del mundo como el caso de los estados europeos, estudiados tan minuciosamente por Charles Tilly (1990).

Pero al proponernos estudiar la actividad contemporánea de la defensa en estos días, no es posible soslayar que en la mayoría de estos países ha persistido de manera explícita o subyacente una cierta preeminencia del poder militar en

la política y en los imaginarios ciudadanos, si bien, como dice Alain Rouquieu (1987): “El estado militar en América Latina- no es posible aplicar esquemas unívocos para el estudio de estas realidades que dependen de múltiples factores desarrollados en el tiempo, tanto en sus líneas estructurales como coyunturales.”

Estas consideraciones pueden ser aplicables al caso ecuatoriano de manera particular, un país que por su pequeño territorio, población y condiciones económicas y sociales, no puede ser considerado una potencia militar, ni una democracia influyente en el contexto regional; pero que ha modelado su historia en gran medida bajo la imagen de una guerra persistente con su vecino Perú, recién definida a fines del siglo XX, tras haber sostenido exitosamente el último de los conflictos armados interestatales en América Latina.

En esta ponencia se tratará de sostener que el tema de la definición territorial ha sido el hilo conductor de los procesos de cohesión social y política del Ecuador, a través de la historia, desde los días de su formación como estado nacional, con consecuencias e impactos duraderos manifiestos en un cierto tutelaje militar en los procesos políticos, que pueden registrarse en los procesos de indefinición institucional y política que ha caracterizado crónicamente a la democracia de este país. ¿Cuáles han sido las amenazas percibidas o latentes? ¿Quién ha definido las amenazas y riegos? ¿Cuál es el grado de institucionalidad y roles de las Fuerzas Armadas? ¿Qué características ha tenido la integración cívico militar en cada etapa de su historia? Con estas preguntas se repasarán los hitos más importantes de la historia del Ecuador contemporáneo, poniendo énfasis en la Guerra del Cenepa librada entre Perú y Ecuador entre enero y febrero de 1995.

## UNA GESTA GLORIOSA SIN ESTADO NACIÓN

La Batalla de Tarqui es para los militares ecuatorianos la señal de identidad más importante. Cada 27 de febrero se celebra este acontecimiento sucedido en 1829 en el Portete de Tarqui, una alta colina entre geografías escarpadas, cerca de Girón, provincia del Azuay, donde se encontraron los batallones peruanos Pichincha y Sepita de la división Gamarra de infantería con cinco mil hombres, frente a mil quinientos infantes del batallón Yaguachi reforzando al Batallón Caracas y Rifles de la Gran Colombia comandados por Sucre. Fue un ataque violento que bautizó al Yaguachi formado mayoritariamente por soldados guayaquileños y quiteños pertenecientes todavía a la Gran Colombia.

Veinte años antes, Quito, uno de los tres componentes territoriales del Ecuador actual, entonces Real Audiencia de Quito, había iniciado su lucha por la independencia el 10 de agosto de 1809 con el primer grito latinoamericano. Incitado por un grupo de criollos, terratenientes y militares sediciosos, recibió la adhesión de las tropas acantonadas en la ciudad, procedió a nombrar una junta de gobierno

y dictó una carta considerada por los historiadores como una Constitución, que tuvieron un ejercicio real por el espacio de un mes. Sus objetivos explícitos eran no tanto librarse de la monarquía (Fernando Séptimo) sino del régimen español en Quito, “mientras el soberano legítimo recupere la Península o viniere a reinar en América” (Serrano, 2010) como consta en el acta original.

Sofocado cruentamente, este fue el primer intento real de independencia seguido por la gesta del 2 de agosto de 1810, que produjo una primera Constitución (antes de la de 1912 de España), inspirada no tanto en la revolución francesa como en el pensamiento liberal de los federalistas de Norteamérica (Landázuri, 2015). Pero habrían de pasar años para la batalla liderada por Sucre, en las faldas del Pichincha el 24 de Mayo de 1824, que expulsó para siempre a las tropas españolas al mando del general Aymerich, con lo cual el actual territorio ecuatoriano pasó a formar parte de La Gran Colombia, proyecto con el cual se consolidó provisionalmente el pensamiento de Bolívar de integrar una gran nación sudamericana, una vez que los territorios del Sur (el actual Perú) se retiraron de la influencia bolivariana y formaron su propio estado constituido fugazmente por Bolivia y Perú.

Antes de Quito, Guayaquil y Cuenca, habían sostenido cada uno por su cuenta, un duro proceso de independencia, sellado en 1820, con otros matices que demuestran la difícil integración territorial del Ecuador en la cual también han contado sus geografías diversas. Guayaquil, en la costa, y Azuay, al sur de la serranía, habían permanecido más cercanos al Perú que a Quito. Sus costumbres, sus relaciones comerciales y sus próceres José Joaquín Olmedo y el Mariscal La Mar, diputado del Congreso peruano y presidente de ese país, respectivamente, representan esa dualidad que solo la hábil gestión de Simón Bolívar, pudo ayudar a definir concluyentemente a favor del actual Ecuador. Mientras tanto los territorios situados en la Amazonía fueron para el Ecuador, interesado en las disputas regionales costa-sierra, un ámbito lejano y difícil, manejado por las misiones eclesiásticas que para mayor confusión, tenían jurisdicciones distintas desde la Colonia y que para el caso del Ecuador, fueron posteriormente motivo de las disputas territoriales con el Perú.<sup>3</sup>

3. La batalla del Pichincha tiene una connotación estratégica y táctica muy particular que concurrió al triunfo del general Antonio José de Sucre, al mando de soldados quiteños y colombianos. Los realistas, apostados en el Panecillo (colina actualmente en el medio de Quito) al mando de Melchor Aymerich, se consideraban en mejor situación estratégica, pero Sucre les cayó desde las faldas del Pichincha (volcán con más de tres mil metros de altura) al cual pudo ascender Sucre gracias a que los lugareños le mostraron un camino milenario, el sendero llamado “culunco” que permaneció ignorado por los españoles. Era tanta la confianza que tenía el pueblo en Sucre y en sus intenciones, que le abrieron el secreto de este paso por las montañas, un camino hecho a mano, desde el cual puso conseguir la victoria por sorpresa. El 25 de mayo, el jefe grancolombiano concedió la capitulación al Mariscal Aymerich.

## LAS EXPERIENCIAS MILITARES EN EL MARCO DE LA GRAN COLOMBIA

Entre 1822 y 1829, las experiencias militares del actual Ecuador transcurrieron dentro de las guerras libradas por la Gran Colombia (Venezuela, Panamá, Colombia y Ecuador) al mando de las huestes de Simón Bolívar por la independencia del Perú. Las más connotadas fueron las batallas de Junín y Ayacucho (Avilés, 2018). Desde 1823, Bolívar había empezado a reclutar en Guayaquil a los hombres que debían formar el ejército que concluiría la independencia del Perú con la última batalla en América del sur. El 7 de enero de 1824, en carta a Santander le dice: “Todo el ejército es del sur (Guayaquil)” y continúa “[...] Si hay cuatrocientos granadinos y venezolanos es lo más que tenemos [...]”. En el combate acordado con las tropas del general realista José Canterac (que solo duró cuarenta y cinco minutos) se peleó con armas blancas sin que un solo tiro de fusil o de cañón desentonara entre el juego de bayonetas, espadas, y lanzas (Avilés, 2018).

En la batalla de Ayacucho, 1824, peruanos y grancolombianos lucharon juntos. Al mando de Antonio José de Sucre por parte de la Gran Colombia y del virrey La Serna junto a José Canterac, por parte de los realistas, las fuerzas se encontraron en esta meseta inclinada y convexa de aproximadamente 1.200 m, al pie de la cadena de Condorcunga, limitada por quebradas y barrancos, los dos ejércitos se avistaron el 9 de diciembre de 1824. Por una parte, los batallones Bogotá, Voltijeros, Pichincha y Caracas, de la División Córdoba; la Legión Peruana y los batallones No. 1, No. 2 y No. 3 del Perú, al mando del Gral. La Mar; los Granaderos y Húsares de Colombia a las órdenes de Miller; y en la reserva los batallones Rifles, Vencedores y Vargas de la División Lara; los Húsares de Junín y el pequeño escuadrón de Granaderos de los Andes, por la Gran Colombia (Avilés, 2018).

A finales de 1827, la Gran Colombia había entrado en una etapa de disgregación. Al tiempo que esto sucedía, en los primeros meses de 1828 varios sucesos militares y políticos crearon graves tensiones entre Colombia y Perú, y pusieron a ambos estados al borde de la guerra (el Ecuador aún no existía como estado independiente); uno de ellos, el principal, fue la toma, por parte del Perú, de la provincia de Jaén y parte de la de Mainas, que pertenecían a los territorios que en la Colonia eran de Azuay. Bolívar reclamó al Perú al conocer el decreto de 17 de mayo de 1828 del presidente La Mar, encontrando una respuesta hostil por parte de éste. Las campañas abiertas se iniciaron el 31 de agosto cuando la escuadra peruana trató sin éxito de tomar el puerto de Guayaquil.

Pocos meses después -el 22 de noviembre- toda la flota peruana se presentó frente a Guayaquil, y sin previo aviso descargó sobre la indefensa ciudad una mortífera lluvia de metralla. El 19 de enero de 1829, sometida por la armada peruana y con la amenaza de La Mar de invadir por tierra el Departamento del

Sur (actual Ecuador), Guayaquil firmó su rendición y aceptó la ocupación militar peruana. La intención de La Mar -según el historiador, en connivencia con algunos patriotas guayaquileños, era la de crear un estado independiente –la República del Ecuador- con él como presidente (ya que fue nacido en Azuay) e integrada por los territorios que fueron de la Real Audiencia de Quito (Fundación Vicente Lecuna, 1964). En los primeros días de enero de 1829 La Mar llegó con sus fuerzas hasta el Portete de Tarqui, al sur de Cuenca, al mando de una fuerza de 8.000 hombres.

Por parte de la Gran Colombia, fueron a su encuentro el general venezolano Francisco José Flores y Antonio José de Sucre, a quien Bolívar le había encargado el mando, y juntos planificaron la estrategia para enfrentar al ejército invasor. Tras varias escaramuzas, que incluyeron la ocupación temporal de Cuenca y el pueblo de Saraguro en Loja (con demostraciones de júbilo de los lugareños ante las tropas de La Mar), la batalla final se libró el 27 de febrero de 1829 y al día siguiente se firmó el Tratado de Girón (Avilés, 2018). Por el Convenio de Girón se acordó la desocupación del territorio de la Gran Colombia por las fuerzas peruanas que se retiraron a Piura para reorganizar su ejército, dispuesto a continuar la guerra con la negativa a que la guarnición peruana desocupe el puerto de Guayaquil. Más tarde La Mar repudió el Convenio de Girón. Oficiales peruanos lo apresaron la noche del 7 de junio de 1829 a nombre de Gamarra, que exigía su renuncia a la presidencia.

Posteriormente, se suscribió un tratado de paz y amistad el 22 de septiembre de 1829, el llamado Tratado Larrea-Gual. Los historiadores dudan que ese fuera un tratado limítrofe, pues solo se restringió a decir, de manera general, que ambas partes reconocían por límites de sus respectivos territorios, «los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinos de Nueva Granada y del Perú». La posterior disolución de la Gran Colombia dejó pendiente la suscripción de un tratado de límites que formalizará la frontera heredada de la colonia, lo que durante los años venideros desembocaría en el conflicto limítrofe entre el Perú y Colombia y en el largo conflicto limítrofe entre el Perú y el Ecuador (siglos XIX y XX).

Cuando el 13 de mayo de 1830 se constituyó la República del Ecuador, el gobierno ecuatoriano no hizo reclamos al Perú sobre Tumbes, Jaén y Maynas. Ambos países daban por sobreentendido, que el Tratado Larrea-Gual había caducado con la disolución de la Gran Colombia. El primer tratado celebrado entre el Perú y Ecuador fue el Pando-Novoa, suscrito el 12 de julio de 1832 por el ministro de gobierno y relaciones exteriores del Perú, José María Pando, y el ministro plenipotenciario de Ecuador, Diego Noboa (futuro presidente de Ecuador). En él se reconocían y respetaban los límites vigentes entre ambas naciones, mientras se celebrara un convenio de arreglo de límites definitivo (López, 2004).

Pero la implementación de este convenio fue postergada a través de los años. Fue entre 1841 y 1842 cuando Ecuador inició públicamente su reclamo al Perú de los territorios de Jaén y Maynas, sustentado en una interpretación de

diversos artículos del Tratado de 1829. El Perú respondió que dichas provincias eran peruanas por la Real Cédula de 1802 (por la cual, Maynas había vuelto al Virreinato del Perú); y por la posesión continua que había ejercido sobre dichos territorios.

Hay que entender en este punto que los territorios del actual Ecuador pertenecían durante la Colonia, primero al Virreinato de Lima y después al de Nueva Granada, por lo cual esos territorios limítrofes empezaron a ser objetos de disputa en el marco de procesos limítrofes de difícil resolución por falta de elementos institucionales, sobre todo por parte de Ecuador. Constituido en Estado independiente, en 1830, bajo la presidencia del venezolano Juan José Flores, el país muy pronto cayó en una época caudillista de gran inestabilidad, que no permitió la constitución de un verdadero ejército nacional, tampoco los mecanismos idóneos para la negociación. El presidente peruano Ramón Castilla ordenó el bloqueo de Guayaquil el 25 de noviembre de 1859, a causa de disputas relativas al pago de la deuda inglesa en las cuales quedaron involucrados territorios de la Amazonia. Etapas de gobiernos fugaces en Ecuador y el involucramiento del Perú en la Guerra del Pacífico obligaron a dejar en suspenso cualquier nuevo acuerdo.

Entre 1887 y 1889, siguió una serie de intentos de negociación en torno a los citados territorios cuando el Perú se empeñaba en cerrar el litigio para poder enfrentar la cuestión de Tacna y Arica con Chile. Pero desacuerdos entre los Congresos de ambos países volvieron la situación a fojas cero, produciéndose incidentes armados en la frontera ecuatoriano-peruana entre 1903 y 1904, estabilizados gracias a la mediación de Argentina, Brasil y Estados Unidos. En 1924, el Perú y el Ecuador firmaron el “Protocolo Castro Oyanguren-Ponce”, que establecía una fórmula mixta al litigio de límites: combinar el arbitraje internacional con la negociación directa paralela. Resolvieron que ambos gobiernos enviaran a Washington D.C. sus respectivas delegaciones para discutir allí el litigio y, lo que no lograsen acordar, sería sometido al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos.

Esta fórmula de negociación solo empezó a implementarse en 1936, en las llamadas “Conferencias de Washington”, donde ambas partes fijaron una línea de statu quo en calidad de frontera provisional, tomando como base los territorios que de facto poseía cada país. El Ecuador desarrolló como alternativa un nuevo objetivo una vez perdida la aspiración a los territorios de Minas, Jaén y Quijos: el acceso a Marañón y al Amazonas. Ante el fracaso de las negociaciones en Washington, los desencuentros precipitaron la guerra en 1941.

El presidente peruano, Manuel Prado, movilizó el agrupamiento Norte, fuerte unidad de combate, hacia el territorio de Tumbes (localidad de Aguas Verdes (Ecuador) limítrofe con Huaquillas (Perú)). Un bombardeo aéreo del Perú sobre la población ecuatoriana de Santa Rosa, en la provincia fronteriza de El Oro, y la amenaza de hacer lo mismo con Guayaquil fueron elementos que presionaron al Ecuador a la firma del protocolo de Río de Janeiro el 29 de enero de 1942,

con Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América como garantes. El protocolo confirmó la línea del statu quo de 1936, firmada en Washington por Perú y Ecuador y supuso la pérdida por parte de Ecuador de 5.392 millas cuadradas.

El levantamiento de los hitos en la demarcación de la línea fronteriza establecida en el protocolo, se inició en 1947. Sin embargo, un nuevo levantamiento aerofotogramétrico en la zona de la Cordillera del Cóndor, “descubrió” la presencia del río Cenepa, entre el río Zamora y el río Santiago, accidente geográfico no contemplado en el protocolo de Río de Janeiro, lo que implicaba el reclamo por parte del Ecuador de que el protocolo no podía ejecutarse al no haber una divisoria de aguas entre el río Zamora y el río Santiago que el árbitro brasileño Braz Días de Aguiar había postulado. Esta y otras inconsistencias en el texto del protocolo, fueron la causa de que la demarcación de un tramo de 78 kilómetros lineales se suspendiera unilateralmente. Como conclusión, Ecuador mantuvo desde entonces la tesis de que el protocolo era inejecutable. Tal argumento llevó a José María Velasco Ibarra, entonces presidente del Ecuador, a declarar la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, arguyendo que “fue firmado bajo la fuerza y con amenazas”, cuando las fuerzas peruanas “ocupaban” territorio ecuatoriano.

## OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA DEFENSA: DESDE LA DERROTA DE 1941 HASTA LA GUERRA DEL CENEPÁ

**La configuración de fronteras difíciles.** El acceso al Marañón y Amazonas, se convirtió el principal objetivo del Ecuador y configuró el lazo de unión del conjunto de la nación –cultural y geográficamente regionalista– al promover una cultura nacionalista afirmada a través de los textos escolares que promovían la interpretación de la historia de límites y la imagen del enemigo. Tal situación contrastaba con la debilidad de sus capacidades militares. Los derrotados combatientes del 41 culparon a la clase política de la indiferencia en cuanto a la formación de los recursos militares y estas proclamas se convirtieron en el leiv motiv de la política de allí en adelante.

En efecto, la situación militar no podía ser más precaria. Durante el resto del siglo 19 y hasta el momento, la desorganización política era la regla de un país que se embarcó en las luchas intestinas promovidas por las oligarquías costeñas y serranas, más tarde convertidas en fuerzas liberales y conservadoras. Una vez disuelta la Gran Colombia y formados los tres estados independientes, Ecuador, Nueva Granada y Venezuela, cada uno tomó su camino en cuanto al manejo de sus asuntos militares. El Ecuador continuó respetando la vigencia de la legislación gran colombiana en todo lo que no se oponía a la constitución y leyes de la nueva república, sobre todo en el manejo práctico de los asuntos marítimos heredados de España, una de las potencias marítimas de la época. Más tarde las nuevas repúblicas participaron en el clima bélico instaurado en Estados Unidos y las potencias europeas por el dominio de los espacios comerciales del Atlántico frecuentados por ellas. El presidente James Monroe, consciente de que la presencia

militar de Inglaterra, Francia, Rusia y en menor grado España, afectaba su zona de influencia enunció su doctrina Monroe en base a los principios ya enunciados desde 1823 por Washington y Thomas Jefferson. Pero Monroe lo expresó con el respaldo creciente de la fuerza naval de los Estados Unidos.

En la zona del Pacífico, entre tanto, comerciantes ingleses promovían la navegación a vapor que uniría un trecho entre Panamá y Valparaíso en Chile, articulado a los puertos de los Estados Unidos. El 31 de agosto de 1838 se constituyó la Pacific Steam Navigation Company con el apoyo de los gobiernos peruano, boliviano y ecuatoriano y la protección de los futuros buques por parte de la Marina Real Inglesa (Estrada, Leví, Monteverde, Sánchez, e Instituto de Historia Marítima del Ecuador, 1997). Pero la marina de guerra y las Fuerzas Militares de tierra quedaron rezagadas. Después de la primera Constitución de 1830 que establecía un ministerio de Guerra y Marina.

El 25 de agosto de 1835, la primera Ley Orgánica del Ejército determinaba “el pie de fuerza del Ejército en paz o en guerra”. En su Artículo 2 dice: “La fuerza armada se divide en terrestre y marítima. Esta última se organizará por medio de una ley particular”. En su Artículo 23, esta ley estableció las situaciones de pensión y de retiro, una nomenclatura para diferenciar los rangos. Todos los jefes y oficiales en goce de letras tenían derecho de ejercer su profesión o trabajar en lo que quisieran, sujetos eso sí a ser llamados en cualquier momento al servicio activo (Estrada et al., 1997).

La Constitución de agosto de 1835 daba al Presidente atribuciones para “Declarar la guerra previo decreto del Congreso”. Y dentro de las facultades extraordinarias contempladas en el Art. 65 estaba “La de aumentar el ejército”, que en este caso se refería en realidad a la “Fuerza Armada” y por lo tanto incluía a la Marina. El Título X de la Constitución estaba dedicado a la Fuerza Armada. El Art. 85 dice: “Para la defensa exterior del Estado y conservación del orden interior, habrá una fuerza militar nacional permanente de mar y tierra”. Habrá además milicias cívicas en cada provincia y que una ley especial arreglará esas fuerzas. La “ley particular” de que se hablaba nunca se dio.

La Ley Orgánica de 1937, idéntica a la anterior, especificaba en el Capítulo 14, el tema de las Milicias, como fuerzas de reserva compuestas de ciudadanos aptos para el servicio militar pero no incluidos en el ejército regular, integradas a una unidad de milicias en el lugar de su residencia, siempre dispuestos para el servicio activo si las circunstancias lo ameritaban. Recibían entrenamiento regular pero no sueldo a menos que la unidad fuera activada. El 13 de marzo de 1837, el Gobierno aprobó una solicitud del Gobernador de Guayaquil para activar una compañía de milicias para que haga funciones policiales en Guayaquil, pagada asimismo con fondos municipales.

Ya en el siglo XX, luego de varios intentos, el más importante de ellos realizados por Eloy Alfaro, luego del triunfo de la Revolución Liberal (1905-

1910) para profesionalizar una fuerza armada nacional, con la ayuda de una misión chilena, formada en la tradición militar alemana, proyecto que no prosperó por las rencillas políticas, en 1920 el presidente liberal José Luis Tamayo, bajo las expectativas de los avances doctrinarios y técnicos de la Primera Guerra Mundial propuso un nuevo proceso de reforma militar. Ocurría en un contexto económico de crisis por las secuelas de la guerra, aprovechada en el país por la bancocracia vinculada a la oligarquía exportadora de cacao que controlaba el Banco Comercial y Agrícola proveedor de divisas al Estado. Las asociaciones obreras iniciaban el sindicalismo y empezaron a movilizarse frente a la crisis siendo reprimidas duramente el 15 de noviembre de 1922, provocando una conmoción social sin precedentes.

En ese mismo año, el Congreso Nacional emitió decretos de autorización para contratar una misión militar europea para la instrucción del Ejército, la creación de una Escuela de Aviación en la ciudad de Guayaquil, la puesta en vigencia del Servicio Militar Obligatorio. Se promulga el estatuto de la H. Junta de Defensa Nacional, la enseñanza militar obligatoria en colegios y universidades. El Congreso decreta el nuevo Código Penal Militar, y nace la revista Ejército Nacional como un Órgano de la Sociedad de Estudios Histórico-Militares (Lloret, 2015).

Con la misión militar italiana, comenzó a funcionar el 1 de julio de 1922, la Escuela de Oficiales Ingenieros y la Academia de Guerra prevista por los chilenos como el instituto de mayor jerarquía en la educación militar. En 1924 se amplía el proyecto a la Marina creando un curso de aplicación de guardiamarinas. Se publica el Reglamento Orgánico y Disciplinario de la Escuela Nacional de Aviación que empezó a funcionar para formar pilotos de aeroplanos e hidroaviones; motoristas, mecánicos, armadores, armeros. También se implementa la formación de nuevas ramas de la fuerza terrestre, artillería, caballería y la división de carabineros (que más tarde en 1937, por iniciativa de un militar, el coronel Enríquez Gallo, se convertiría en la primera Policía de fuerza).

La permanente lucha política, llevada al campo de las armas, con la participación del Ejército, generó la necesidad de contar con oficiales subalternos formados desde los cuadros del personal de tropa, en tiempos de formación muy corta, para el mando de las unidades operativas, lo cual, de alguna manera, a diferencia de otros países latinoamericanos, contribuyó a que no se estructure una oficialidad socialmente elitista y distante de la tropa, subordinada a los intereses de grupos hegemónicos. Muy pronto, los nuevos oficiales se vieron involucrados en las luchas sociales y fueron protagonistas de la llamada Revolución Juliana, una revuelta general contra el poder de los banqueros.

### **Los preludios de una doctrina militar con peculiaridades sociales.**

“La revolución juliana” era la expresión de un movimiento popular propiciado por

oficiales jóvenes del Ejército, cansados de la plutocracia banquera de Guayaquil. El 9 de julio, el movimiento militar iniciado en la ciudad de Guayaquil y replicado en la ciudad de Quito, apoyó la instauración de la Junta Suprema Militar compuesta por el teniente coronel Luis T. Paz y Miño que la presidía, mayores Juan Ignacio Pareja y Carlos A. Guerrero, el teniente Federico Struve y el subteniente Ángel Bonilla. De la lectura de las firmas que asoman en el documento de creación de la “Liga Militar”, de 25 de octubre de 1924, se puede afirmar que el movimiento juliano se inició en las aulas de la Escuela de Oficiales Ingenieros, ingresados el 30 de junio de 1922.

El levantamiento de la clase trabajadora y la represión del ejército que determinó una gran cantidad de pérdidas humanas (1922), el levantamiento indígena que terminó en masacre en la hacienda Leyto, en Tungurahua (1923), los fraudes electorales que matizaban las contiendas electorales desde el comienzo del siglo XX, hicieron mella en el pensamiento militar que se formaba entonces con influencias de las ideas socialistas.

Analizados en el seno de los institutos militares, estos acontecimientos desataron las autocríticas de los oficiales (que habían participado en la represión) y los llevó a apoyar a los líderes civiles que portaban proyectos de reforma institucional, como es el caso de Luis Napoleón Dillon, a organizar un proceso revolucionario, para modernizar el Ejército y el Estado. El programa juliano contemplaba desde el punto de vista militar, la organización del Ejército, la revisión completa de leyes militares, las reformas al servicio militar obligatorio. El marco de acción estaba dado por la propuesta chilena de 1902, liderada desde la subsecretaría de Guerra por el coronel Ángel Isaac Chiriboga.

El movimiento revolucionario, desde esta perspectiva, tuvo dos vertientes, la formación de un ejército nacional apegado al pueblo y la institucionalización del Estado, especialmente del sector financiero con la organización del Banco Central del Ecuador. En 1929, ya estaba en el Congreso, el coronel Luis T. Paz y Miño, elegido como diputado de la Provincia de Pichincha. Desde su curul en la Asamblea Nacional de 1929, coadyuvó a la introducción de principios fundamentales relacionados con el derecho social. La influencia de la revolución juliana estuvo detrás de las leyes sociales que se dictaron posteriormente, como el código del trabajo, la regulación del trabajo de mujeres y niños, la Ley de comunas indígenas, entre otros (Pérez, 2014).

Las nuevas influencias estratégicas continentales llegaron al Ecuador recién en los años sesenta y se materializaron en el gobierno militar que derrocó a Carlos Julio Arosemena, que subió al poder por golpe de Estado contra José María Velasco Ibarra en su cuarto gobierno. La Junta Militar, constituida por los tres jefes de las fuerzas armadas, abiertamente anticastrista, afín a la política norteamericana de Alianza para el Progreso, derrocó a Arosemena precisamente por las demostraciones que este hizo de admiración hacia Fidel Castro (Cueva, 1995).

En su administración 1963-1966, a más de decretar fuera de Ley al partido comunista, desplegó una política reformista, en medio de la crisis que experimentó el país por la caída de los precios de las exportaciones agrícolas, y de las expectativas continentales por la reconversión agraria y procesos de industrialización tardía por sustitución de importaciones, de difícil ejecución en el Ecuador por falta de capitales. Con esas intenciones, inauguró los planes de desarrollo en el Ecuador – El Plan decenal de Desarrollo- emprendió en la primera reforma agraria, para eliminar las formas de tenencia precarias de la tierra, se creó el Instituto de Reforma Agraria, IERAC. En lo político insertó en el país las doctrinas y leyes de la Seguridad Nacional elaborada en los estados mayores de Brasil y Argentina a través de los oficiales que estudiaban en ellos. Aunque no oficializados, estos instrumentos fueron utilizados efectivamente en la represión que hicieron contra cualquier persona o entidad que, a su juicio, tuvieran visos de comunismo, y desarrollaron una actitud restrictiva contra la prensa que advertía sobre su existencia subrepticia.

Criticada por sus tendencias represivas, especialmente con la prensa, la Junta Militar no tuvo más repercusiones efectivas y entregó el poder a los grupos oligárquicos justamente cuando se avizoraba el inicio de la era petrolera en el Ecuador y la oligarquía se aprestaba para manejarla. Tal cosa se dio a entender con la promulgación de la primera Ley de Hidrocarburos durante la presidencia interina–proclamada por el Congreso Nacional de Otto Arosemena Gómez, en noviembre de 1966, luego de que el Consorcio Texaco-Gulf confirmara las posibilidades del primer pozo de petróleo en el Oriente.

La Ley, considerada perjudicial para el Ecuador por su tendencia a manejar ese recurso desde las perspectivas de la empresa privada asociada con los consorcios petroleros internacionales, fue abiertamente criticada por la oposición que permitió el regreso de Velasco Ibarra en 1970 –su quinta presidencia- esta vez con tintes anti oligárquicos<sup>4</sup>, y su nuevo golpe de estado en enero de 1971, para poner en marcha una agresiva reforma agraria en la costa y a la ley de hidrocarburos.

Por encima de todo, las críticas en torno a los hidrocarburos, cuyos estudios prospectivos eran altamente positivos y hacían prever un futuro de bonanza para el país por el aumento de los precios en el comercio mundial por la crisis del medio oriente, fueron los elementos alentador de la preparación minuciosa del golpe de Estado de las Fuerzas Armadas que se habían preparado silenciosamente en estos años, en conjunto con civiles progresistas vinculados con la Junta Nacional de Planificación.

4. Se entendía por “Oligarquía” en el léxico popular político en el Ecuador a los grupos dominantes en sus vertientes costeña banquero agroexportadora y serrana, hacendataria. Al momento cerca de los años 70 estaba representada por las corporaciones agraria, industrial y comerciante, siendo ésta última la que lideró la salida de la dictadura de 1963-1966, y políticamente por el partido Liberal y Conservador en su vertiente más clerical. Durante los años setenta y como fruto de la modernización rápida propiciada por la economía petrolera estos partidos desaparecieron dando lugar a una nueva gama de partidos que persistió hasta la crisis de 1997, con la caída de Abdalá Bucaram.

El movimiento a todas luces subrepticio se había fraguado para manejar la economía petrolera desde una perspectiva social, frente a lo que consideraban un caos que se desarrollaba en el ambiente electoral inmediato que debía suceder en 1972, con todas las fuerzas de la oligarquía, que se disputaban por configurar los frentes electorales, y el avance del populismo de Asaad Bucaram, líder costeño de los sectores urbanos, y del C.F.P, «Concentración de Fuerzas Populares», a la sazón alcalde de Guayaquil. La inestabilidad del ambiente electoral permitía entrever que un proyecto de desarrollo presumiblemente fincado en los recursos petroleros estaba muy lejos de ni siquiera ser pensado (García, 1987).

El golpe de Estado de los militares en febrero de 1972, fue una reacción contra la oligarquía, recibida positivamente por los ecuatorianos temerosos de lo que podía venir con la instauración de la oligarquía manejando esos recursos. Representó una alianza entre militares progresistas y civiles progresistas, que proclamaron el gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas. En 1973, inició la exportación de petróleo, el Ecuador se adhirió a la OPEP que entonces representaba a los países del tercer mundo. Entre 1973 y 1976, ocurrieron cambios importantes en el sistema financiero: se conformó el FONADE, Fondo Nacional de Desarrollo, al congelarse el precio del petróleo en 12 dólares para el Presupuesto nacional, ahorrando el resto para canalizarlo a través del Banco Central, Banco de Fomento –estatales- y la banca privada hacia los proyectos de desarrollo industrial por sustitución de importaciones y hacia la modernización del agro. En esta fase se ejecutó por segunda vez la reforma agraria y se trató de corregir los errores de la anterior, con la idea de dotar a los campesinos de créditos y asistencia técnica.<sup>5</sup>

El auge duró hasta el año de 1976 y la segunda parte del gobierno militar, manejado por un triunvirato opuesto al progresismo del gobierno anterior, experimentó la caída de los precios petroleros y el endurecimiento del régimen contra los sindicatos y el movimiento campesino que exigían el cumplimiento de los objetivos de la “revolución militar”. Pero el sentimiento anti oligárquico era tal que en el proceso de apertura política que el régimen ofreció, la mayoría de los grupos políticos de la izquierda se pronunciaron porque no dejaran el poder hasta no cumplir con una reforma política (García, 1987).

**Revive el conflicto con el Perú.** El largo período de dictadura militar se agotó con el hostigamiento de la población civil que exigió la apertura democrática. El Consejo Supremo de la Fuerzas Armadas se impuso ante el gobierno militar en sus maniobras para retener el poder para una fracción conservadora. Pero el largo período de la dictadura había alejado a los militares de sus tareas en la defensa del país.

<sup>5</sup> En esta época, las filas del sindicalismo crecieron con los sindicatos agrarios, especialmente arroceros de la cuenca del río Daule en la Costa. Los precios del petróleo entre 1973 y 1976 aumentaron de 1 dólar por barril hasta 60 dólares.

La voz de alerta vino de parte del denominado conflicto de Paquisha, en los primeros años del gobierno civil del presidente Roldós -entre el 22 de enero y 1 de febrero de 1981- que abrió nuevamente la herida abierta del diferendo fronterizo focalizado en el área limítrofe que quedó en disputa desde que el Ecuador no aceptara la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Desde una visión imparcial, difícil de asumir en estos casos, se puede decir que los dos países se habían empeñado en desarrollar puestos militares a uno y otro lado del territorio en disputa. En el caso de Ecuador, pese a que la dictadura desde 1976 había renovado el armamento obsoleto y contaba ahora con una tecnología militar de alto valor, militarmente estaba virtualmente estancado. El suceso finalizó con un sentimiento de derrota generalizado del país (Velastegui, 2004).

Los otros sucesos que se fraguaban –de carácter interno- ocurrieron en los años ochenta, fueron la incipiente organización de una guerrilla urbana –Alfaro Vive- y los preludios de la rebelión indígena alentado por el movimiento mundial de reivindicación de las culturas aborígenes, propiciado por la OIT y puesto en vigencia por la cercana celebración de los quinientos años de la conquista de América, replicado por estos pueblos como los quinientos años de la resistencia (Harnecker, 2013).

Sobre lo primero, durante el gobierno de León Febres Cordero -1984-1988- se persiguió a la guerrilla mediante el uso de la Fuerza Pública y las acciones desmedidas, analizadas posteriormente durante el gobierno de Rafael Correa, por una Comisión de la verdad. Pero al momento, en el día a día registrado por la prensa, produjeron una sensación de impunidad y sobreexposición de militares y policías implicados (“LFC y las [...]”, 2009). Sobre el movimiento indígena que hizo su presencia violentamente en 1989, al tomar por asalto las principales iglesias de Quito, las fuerzas armadas, que en un primer momento alertaron sobre un nuevo movimiento subversivo, muy pronto cambiaron de perspectiva, a partir de una estrategia liderada por el General José Gallardo, jefe del Ejército.

El sobresalto de los militares estaba fincado en el discurso indígena de reclamo por el reconocimiento de las etnias indígenas como “nacionalidades”, desatando todo tipo de resquemores sobre la Unidad nacional en peligro<sup>6</sup>. A lo largo de esta historia, hemos visto cómo el tema de la unidad de la nación era de especial importancia para las fuerzas armadas con miras a la defensa del Estado frente a la principal amenaza externa del Perú.

Ciertamente, el discurso había empezado a cambiar respecto a las comunidades indígenas, por otra parte proveedoras de la mayor parte de los conscriptos dentro del régimen obligatorio existente. Como afirma Cecilia Ortiz (2006) del discurso de la inclusión y del mestizaje, que todavía era persistente en los años setenta cuando la “revolución militar”, se pasaba al de la responsabilidad

6. Discurso que fue reconocido posteriormente desde la Constitución Política de 1998, en sus preámbulos, al enunciar que el Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

compartida por los ciudadanos, civiles y militares, en la defensa del Ecuador. La “defensa entendida como un hecho colectivo”, “El soldado moderno está al servicio de la integridad y la defensa de la soberanía nacionales, tiene a su cargo generar y mantener la unidad de los connacionales y fundirse con ellos en la defensa de la Patria, como medio para fomentar una efectiva pertenencia ciudadana”. “Este modelo integrador está diseñado desde fuera de las comunidades indígenas, por ello propone que quienes participan en la planificación de sus políticas deben acercárseles y conocerlas” (Ortiz, 2006).

En adelante, las operaciones cívicas del modelo de Seguridad Nacional, empezaron a convertirse en acciones del desarrollo comunitario y los militares ayudarían a los pueblos indígenas, primeramente desde el batallón Pichincha, donde se instaló la unidad de apoyo al desarrollo, después replicada por las brigadas donde el movimiento indígena era más activo, tales como la Brigada Galápagos de Caballería Blindada en la ciudad de Riobamba, la Brigada Napo en el oriente amazónico, la Brigada Tarqui, en el Azuay, con acciones de construcción de vías secundarias, escuelas, servicios de salud y deportivos.

## EN PLENO, LA GUERRA DEL ALTO CENEPA

Según Ronald Bruce (1999), en su capítulo de libro “Las relaciones Ecuador y Perú: una perspectiva histórica”, el error de muchos analistas sobre todo norteamericanos ha sido la tendencia a tratar la disputa Ecuador-Perú como si apenas hubiera comenzado en 1941, olvidando la naturaleza a largo plazo de la disputa, lo que contribuyó a darle la estructura y dinámica que llegó a tener, la misma que dificultó encontrar posibilidades de solución<sup>7</sup>. Con el tiempo, el foco de la cuestión en el Ecuador se constituyó como la demanda por una salida soberana al Río Amazonas. Aunque, desde 1942 cuando se firma el Tratado de Río de Janeiro, el conflicto tomó una visibilidad internacional al interior y fuera del hemisferio, pero más en calidad de agenda de política exterior de los países con el ánimo de contribuir a la disputa con análisis objetivos. Además, cada país construyó su propia narrativa respecto a los hechos y a los argumentos.

También las coyunturas del sistema internacional jugaron a favor o en contra de los adversarios. El Ecuador difundió su versión de haber sido víctima de las circunstancias cuando en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, tuvo que ceder en favor de la unidad hemisférica en ese momento en peligro. En la década de los noventa, durante la última contienda y posterior negociación, se experimentaban las consecuencias de lo que entonces se entendía como el fin de la guerra fría por declinación del socialismo soviético y la sensación de Estados Unidos como la potencia sobreviviente. En todo caso, el involucramiento de la comunidad

7. Bruce Ronald menciona el trabajo de Scott Palmer como el primer analista que puso el punto sobre la singularidad de este conflicto y las lecciones que se pueden extraer de él, por sus características de largo plazo.

internacional, los países garantes del Protocolo –Estados Unidos, Argentina, Chile y Brasil– además de la Unión Europea, durante los enfrentamientos y en el período de negociación, fue más institucional al jugar un rol determinante. Como si el mundo se preparara para cerrar las antiguas confrontaciones interestatales y se preparara para asumir los nuevos desafíos en Seguridad. La Organización de los Estados Americanos se había empeñado desde comienzos de la década de los 90 en promover la solución pacífica de los conflictos, mediante las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad<sup>8</sup>.

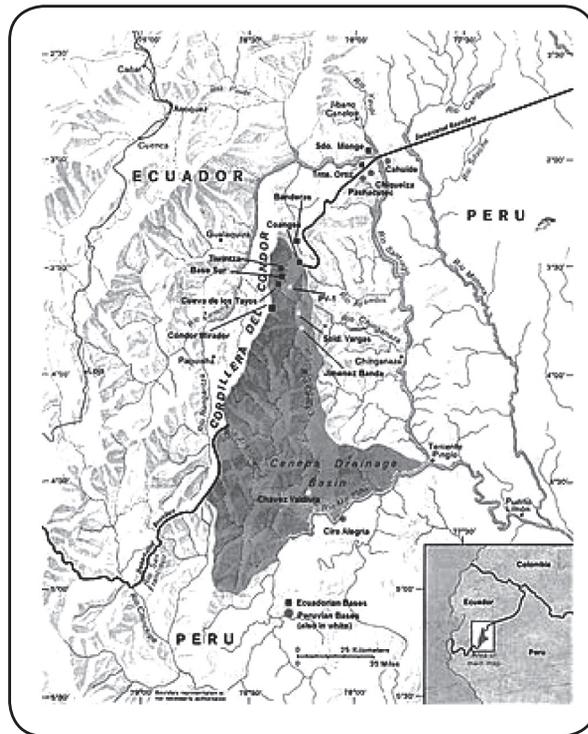
Hay que reconocer también que, dentro del contexto de la Guerra Fría, los países subdesarrollados, dentro de ellos los latinoamericanos, tuvieron para los EE.UU. una significación estratégica secundaria a pesar de ser el escenario de los conflictos de baja intensidad. La significación estratégica de América Latina se presentaba diferenciada con México y Centro América como prioridades, y luego los países productores y de tránsito de drogas (Rodríguez, 1995).

**El contexto doctrinario y modelo militar ecuatoriano.** Por lo dicho hasta aquí, es debido suponer que los militares actuaron como una suerte de mediación política, especialmente desde los años treinta, en un país que por sus configuraciones geográfica, histórica y económica, tuvo dificultades para definir sus élites políticas civiles, incluyendo el período del desarrollismo militar de los años sesenta y setenta. Intermediando entre dirigencias civiles y grupos populares, se convirtió en un espacio de poder en donde se dirimieron las más importantes reformas institucionales en el Estado, con una mayor inclinación hacia las causas populares. Los militares actuaron como actores políticos en relación a la sociedad, mientras afianzaban paulatinamente sus bases de desarrollo institucional. Es posible pensar que, desde los ochentas, existe una tendencia más marcada a acentuar las dimensiones propiamente militares (profesionales) en las Fuerzas Armadas, cuando el incidente de Paquisha les hizo volver sobre el problema fronterizo con el Perú, poco después de haber entregado el poder al presidente demócrata popular Jaime Roldós, en 1979.

La transición democrática, que incluyó una negociación no explícita en la que el nuevo gobierno encargaba a la Marina la administración de la política petrolera y se oficializaba la Ley de Seguridad Nacional de la dictadura, no significó realmente un avance en las relaciones civil-militares. Para todos los efectos, las fuerzas armadas ecuatorianas seguían manteniendo una autonomía marcada respecto al poder civil y, más bien, ensayaban discursos de crítica a la clase política en general, responsabilizándola de los problemas del país<sup>9</sup>.

8. Después de la Guerra del Golfo, el equilibrio político mundial no alcanza a ser satisfecho por la única potencia sobreviviente, los Estados Unidos, como lo demuestra la dificultad para encontrar soluciones a los nuevos conflictos (como la antigua Yugoslavia, Chechenia, etc.). De todos modos, la multiplicidad de los conflictos, no necesariamente focalizados, sino ubicados en distintos puntos del planeta, están obligando a una rápida rearticulación de los aparatos militares, ahora más multivalentes, con tecnologías de mayor capacidad de desplazamientos espacial.

9. La Ley de Seguridad Nacional, N° 275/79, expedida por Decreto Supremo Núm. 3644-A de 20 de julio de 1979, promulgada en el RO 887 de 2 de agosto del mismo año. La Secretaría General del Consejo de Seguridad, encargada de su administración, respondía al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta ley puede leerse en su totalidad en: [goo.gl/3eWfpG](http://goo.gl/3eWfpG)

**Figura 1.** El Teatro de operaciones de la guerra del Alto Cenepa

Fuente: Recuperado de Perry-Castañeda Library Map Collection, 2018.

Como en toda América Latina, la Legislación Nacional y la estructura de las fuerzas armadas respondían a un patrón similar, dada la correspondencia histórica entre el modelo militar hemisférico y las instituciones militares de los países subsidiarios. Lo mismo con respecto a los contenidos de las Leyes de Seguridad y sus reglamentos.

Pero no es menos cierto que cada país acentuaba las dimensiones de estos instrumentos de acuerdo con sus particulares expresiones de las relaciones políticas. Sobre el tipo ideal descrito muy acertadamente por Samuel S. Fitch (1998), los militares ecuatorianos redefinieron la doctrina del enemigo interno en función de la amenaza que para el país representaron las oligarquías que mantuvieron el subdesarrollo del Ecuador, y sus efectos se extendían como una función de protección sobre los sectores populares.

De allí las tendencia a organizar un modelo militar poli funcional con múltiples tareas en el desarrollo nacional, sus proclamas con ocasión de la “revolución militar” de los años setenta bautizada como anti oligárquica y nacionalista y las preocupaciones de la nueva oficialidad, especialmente de la fuerza terrestre fincada en la inevitabilidad de encontrar una solución al tema territorial a partir de una acción militar que se veía venir justamente en un teatro

de operaciones situado en la línea fronteriza no demarcada en las estribaciones de la cordillera del Cóndor (García, 1987) (ver figura 1).

Ya en los preludios de la guerra, el discurso militar inmediato incorporaba los nuevos riesgos, que desde su perspectiva, significaban problemas de supervivencia de la nación (Moncayo, 1993).

Bayas (1994) asegura que:

Además del tema territorial permanente (y actualizado), incorpora el señalamiento de los nuevos riesgos que enfrenta la sociedad ecuatoriana, los mismos que no son estrictamente militares: El problema territorial que anula los esfuerzos por una necesaria integración regional; la marginalidad indígena; falta de identidad y unidad nacional; la deuda externa; baja calidad de la educación, aumento de la delincuencia, unidos a las presiones de las potencias mundiales que atentan contra la autonomía de los países subdesarrollados y se ordenan dentro de una nueva lógica de conflictos norte-sur (que han remplazado a los conflictos este-oeste) las restricciones impuestas a los países para el acceso a tecnologías de punta, las nuevas políticas de contención de migraciones indeseables.

También, Bayas (1994) sostiene que:

La defensa no es una política que deba ser formulada por los militares. Inclusive la política militar, que ya entra en el campo de las propias definiciones militares, tiene que vincularse con la política nacional. Lamentablemente, los civiles abordan al militar con recelos (...) con la idea de los estilos del Cono Sur o Centroamérica, sin entender a sus propios militares (...) incluso para los políticos este es un campo tabú (...) los idearios de los partidos eluden el problema militar, detrás de los elogios formales a las Fuerzas Armadas.

Estos discursos, socializados a través de los medios y las revistas militares, también estaban asociados a la necesidad de definir también (y como correlato), una doctrina o sistema de Defensa apropiado para un país pequeño con recursos limitados que deben emplearse en primer lugar y, ante todo, en el desarrollo. Tal cosa era posible por el alcance y significado del tema territorial para los ecuatorianos a través de la historia, aun cuando hubiese quedado concernido únicamente a un espacio restringido de la geografía, que a pesar de las diferencias étnicas, económicas y regionales permitió entablar una relación cerrada de identificación con las fuerzas armadas.

Dadas las consecuencias que se vieron venir posteriormente, es imprescindible vincular esas elaboraciones conceptuales al proyecto de defensa que se empezó a desarrollar y a las estructuras organizativas que abarcaron no solo al ámbito militar sino a la sociedad, una concepción sistémica de la defensa. Se entendía que cualquier resultado no se podía conseguir sino con el apoyo de la sociedad pero de manera organizada, por eso el recurso a una acción proactiva orientada a la unidad nacional por encima de todo puesto en juego en la situación de guerra, cuyas líneas generales, se tratarán de interpretar a continuación.

**La imagen de un sistema de defensa sociedad-fuerzas armadas.** Un primer componente del esquema de defensa eran las tareas de apoyo al desarrollo comunitario que desde 1990 reemplazó a la antigua acción cívica, desplegado como una estrategia para conseguir la unidad nacional con la incorporación de la base social, de procedencia mayoritaria de los conscriptos y sus familias a través del desarrollo y la capacitación del personal en tareas agrarias y artesanales. Desde una perspectiva más amplia, se puede pensar que funcionó como un sistema de información y efectiva ocupación territorial preventiva ante posibles amenazas internas. El cambio de orientación de la estrategia frente al movimiento indígena, pasando a una virtual alianza con sus organizaciones, tenía el mismo sentido de la unidad nacional.

Un segundo componente también civil, estaba orientado a crear un sistema de apoyo emergente en áreas de riesgo estratégico. Este componente incluye instrucción militar defensiva y desarrollo de capacidades de movilización y defensa de la comunidad (Fuerzas de Resistencia, Defensa Civil), orientadas al apoyo estratégico a los combatientes, pero especialmente a la población civil potencialmente afectada. Hay que anotar que, el nexo entre Seguridad y Desarrollo, que desprende de los componentes uno y dos, era esta vez distinto al sustentado por los militares en los años setenta. Consiste en una articulación netamente estratégica y militar, por más que se refiera a una materia y contenido civiles<sup>10</sup>.

El tercer componente, militar. A lo largo de la guerra del Cenepa por parte del Ecuador, se desplegaron, soldados profesionales de brigadas de fuerzas especiales. El elemento prioritario fue la formación de los grupos especiales Iwias y Arutam comandos de selva, con integrantes nativos, Shuar y Achuar, conocedores a profundidad del terreno (“Coronel Washington Álvarez [...]”, 2015)<sup>11</sup>. Los Arutam participaron en seis combates durante el conflicto especialmente en el llamado ‘miércoles negro’ en el sector Tiwintza, donde la pérdida de vidas fue mayor.

10. La organización de las fuerzas de resistencia en la época del conflicto, tenía su asiento en el Batallón de Caballería Quevedo, pero con despliegue en todo el país. Integrado por civiles profesionales, hombres y mujeres, desde 1941, cuando el Perú ocupó territorios del sur del Ecuador; su misión principal era de alerta por si acaso el conflicto desbordara el teatro de operaciones del Cóndor, hacia los sitios limítrofes en Machala y Loja (“Profesionales ingresan a [...]”, 2015).

11. El coronel Gonzalo Barragán fue el fundador de la escuela nativa del Ejército, con una filosofía afín de los antiguos guerreros de la selva que eran estas comunidades. Estos combatientes fueron un recurso táctico de especial importancia.

A este efecto, era vital construir un esquema en donde la presencia del Comandante y la conducción directa de las operaciones fuera el punto esencial. Se constituyó el agrupamiento táctico Miguel Iturralde al mando del General Paco Moncayo Gallegos, entonces Jefe de Operaciones del Ejército, y del Coronel Luis Hernández como operador táctico que debía operar bases clandestinas para darle mayor flexibilidad<sup>12</sup>. En torno a ello se incorporaron las Fuerzas Especiales de la Brigada PATRIA con sus comandos y paracaidistas en los diferentes frentes. La Escuela de Selva y Contrainsurgencia (ESCIFT), fue creada en 1981 para entrenar al personal en operaciones especiales en este tipo de escenarios. Los soldados que combatieron en el Cenepa se entrenaron en la ESCIFT, permitiendo que la ejecución de las operaciones sea exitosa (Franchi, 2016).

El concepto operacional ecuatoriano fue desgastar a las fuerzas peruanas, sin ceder las cabeceras del Cenepa y su línea general Coangos, Base Sur, Cueva de los Tayos y Cóndor Mirador. Las operaciones más importantes se desarrollaron en la Cueva de los Tayos, Base Sur, y La Y; del 18 al 21 de febrero el Perú intensificó sus ataques orientados a conquistar Tiwintza. Los dos países acordaron en Itamaraty el cese de fuego el 17 de febrero, y a partir del 23 disminuyeron las operaciones militares (Hernández, 1997).

**Ventajas y desventajas por ambas partes.** El teatro de operaciones es un terreno montañoso y de selva, con una ventaja de altura (6.500 pies) para los ecuatorianos que podían divisar y controlar mejor el terreno, con vías que permitían llegar con abastecimientos ágilmente hasta los puntos mismos de combate. Por primera vez se empleó en la selva una batería de artillería de lanzadores múltiples BM-21 desde la Cordillera del Cóndor, que al igual que los misiles antiaéreos Iglá, proporcionaron el apoyo efectivo, marcando una diferencia en el combate potenciando las capacidades de la defensa. La aviación del Ejército cumplió diversas misiones brindando gran flexibilidad a los comandantes y a las tropas. La Fuerza Aérea ecuatoriana se consagró el 10 de febrero de 1995 en el primer combate aéreo en América Latina, los Kfir C.2 derribaron dos Sukoi y un A-37B peruanos.

Por su parte, el ejército peruano estaba agotado por la larga lucha antisubversiva contra Sendero luminoso, al principio del conflicto estaba conformado en su mayor parte por conscriptos de servicio militar obligatorio pertenecientes a batallones que no eran Unidades de Combate especializadas en operaciones de selva, razón por la cual tuvieron que intervenir tropas de élite

12. El nombre del agrupamiento táctico era en honor al General Miguel Iturralde, Jefe de la Fuerza Terrestre que falleció poco antes en un accidente. Denominado así en homenaje al general Miguel Iturralde, Comandante del Ejército, que murió en el mes de noviembre de 1994, en un accidente aéreo, cuando visitaba los destacamentos de frontera en la Amazonía ecuatoriana.

pertenecientes a varios batallones de infantería contrasubversiva, traídas del Frente Militar Alto Huallaga (Simmons, 1999).

A pesar de que la sofisticación del armamento utilizado provenía de los años 60 y 70, un conflicto armado a esta escala era desconocido entre países hispanoamericanos. Las fuerzas armadas ecuatorianas adoptaron una defensa activa y un combate tierra-aire, conceptos implementados por fuerzas armadas estadounidenses e israelíes, que el Comandante de las fuerzas ecuatorianas, Paco Moncayo, aprendió y aplicó tras su estancia en Israel como agregado militar en ese país en 1986 (Marcella, 1995).

La estrecha relación entre el conjunto de la sociedad ecuatoriana, la clase política y las fuerzas armadas durante el conflicto, permitió potencializar las operaciones psicológicas tendientes a provocar la unidad nacional en torno a los combatientes. Y la campaña de información a cargo del Centro de comunicadores civiles y la prensa nacional, con asiento en la CIESPAL -Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina- permitieron entregar al mundo información veraz y verificable sobre los acontecimientos. Los periodistas y agencias noticiosas pudieron llegar a los lugares de combate libremente, y verificar in situ que las coordenadas de la posición coincidían con las que fueron comunicadas por el Ecuador a los países garantes, lo que produjo un impacto favorable a nivel internacional (“Noticias y miradas [...]”, 2015).<sup>13</sup>

Gabriel Marcella (1995), analista estadounidense de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de los EE.UU., afirmó lo siguiente:

La limitada victoria del Ecuador en el Cenepa genera un nuevo umbral en el antiguo conflicto: Ecuador ha logrado una victoria militar sobre Perú por primera vez desde la batalla de Tarqui en 1829. Los ecuatorianos integraron exitosamente las estrategias militares, operaciones y tácticas con una acertada campaña de información tanto en lo nacional, internacional (diplomacia) como en lo militar (operaciones psicológicas).

## CONCLUSIONES

El conflicto se cerró con la confluencia de la sociedad internacional, a través de la OEA y la MOMEF, instancia militar conformada por militares de los países garantes (Brasil, Chile, Estados Unidos y Argentina) que establecieron la separación de fuerzas. Más tarde con la negociación diplomática que permitió el cierre de la frontera, prácticamente con el reconocimiento de la situación existente cuando el Protocolo de Río de Janeiro, pero con el reconocimiento a la libre navegación del Ecuador por el río Amazonas y establecimiento de puertos fluviales propios. También con la concesión de un kilómetro cuadrado de Tiwintza, en medio de

13. Ver también: Calderón J. (12 de febrero de 2015). Memorias de Guerra. Planv.com.ec.

territorio peruano, un sitio de valor simbólico apreciable, puesto que fue el lugar donde soldados ecuatorianos murieron en el combate.

El 11 de octubre de 1998, en Brasilia, los presidentes Jamil Mahuad – Ecuador- y Alberto Fujimori –Perú- firmaron el Protocolo de Paz, Amistad y Límites, frente a los países garantes. La victoria del Cenepa significó para el Ecuador el cerrar una brecha histórica que vino desde la batalla de Tarqui en 1929, cuando el país todavía no tenía una frontera que definía su identidad territorial. Durante todo este tiempo, la defensa militar fue efectivamente más importante que la “cuestión militar” en términos de subordinación al orden civil. Recién a partir de esta definición tardía de lo que se entendía por la patria, el Ecuador pudo ocuparse de los temas políticos que significan el afianzamiento de la democracia.

Por cierto, está pendiente aún una situación que signifique una sana conducción de la defensa por parte de la política, si bien muchas cosas se adelantaron en estos tiempos: una mayor transparencia de los gastos de defensa; la instauración de la unidad jurisdiccional del Estado, que elimina los fueros militares y policiales, y una nueva Ley orgánica de la defensa, la primera ley civil, consensuada por los grupos políticos más importantes del Congreso Nacional hasta 2007. La Ley sienta las bases del desarrollo de un ministerio civil de la defensa y establece las funciones político-administrativo y operativo tanto del Presidente de la República y del Ministerio de la Defensa como del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Para los militares no ha sido fácil superar lo que significó la finalización de este ejercicio de la defensa tan acotada al simbolismo pleno representado en la construcción nacional. Como ejército multifuncional en el que se convirtió por fuerza de esos mismos desafíos de copar amplias responsabilidades tan diversas sobre asuntos sociales, desarrollo económico y hasta de gobernabilidad, ha sufrido las demandas de gobiernos y ciudadanos en todos esos frentes, conduciendo a su virtual agotamiento.<sup>14</sup>

Para el Perú y el Ecuador, la contienda permitió superar los históricos celos y abrir una nueva etapa de colaboración comercial, cultural y de vecindad. Una abundante bibliografía se ha escrito luego de varios años del conflicto para evaluar los frutos de la paz entre los dos países (Durán, 2009).

Como consecuencia del largo Conflicto, el Ecuador, no pudo gestionar con todos los elementos de su poder nacional, el otro frente, más complejo de su frontera norte, y en general, ponerse al día en cuanto a las necesidades de encarar los nuevos desafíos de la Seguridad Multidimensional que requieren el fortalecimiento de las instituciones civiles y políticas y no solo de las Fuerzas

14. No de otro modo se puede interpretar, las nuevas tendencias a abrazar reivindicaciones cuando han visto con impaciencia, las conflictividades de las facciones políticas en el poder o en la oposición, en los partidos o en las instituciones. De allí su propensión a incurrir en la política y en los golpes de Estado desde 1997. De todas estas tendencias, el más perjudicial fue el movimiento que llevó al coronel Gutiérrez a la Presidencia de la República en 2003 y a su caída en 2014.

Armadas. Pero esto es motivo de estudios que escapan a las intenciones de este artículo.

## REFERENCIAS

- Análisis y miradas sobre el enfrentamiento (26 de enero de 2015). *Diario Nodal*. Recuperado de: [goo.gl/bgQTrc](http://goo.gl/bgQTrc)
- Avilés, E. (2018). *Batalla de Tarqui*. Enciclopedia del Ecuador. Recuperado de: [goo.gl/Gr75AP](http://goo.gl/Gr75AP)
- Bayas, V. (1994). Nuevos retos a la Seguridad. *Revista de las Fuerzas Armadas*, III.
- Bruce, R. (1999). “Las relaciones Ecuador y Perú: Una perspectiva histórica”. En Bonilla, A. (1999). *Ecuador – Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: Rispergraf. Recuperado de: [goo.gl/cVdzsp](http://goo.gl/cVdzsp)
- Calderón, J. (12 de febrero de 2015). Memorias de Guerra. *Plan V*. Recuperado de: [goo.gl/fB24A7](http://goo.gl/fB24A7)
- Coronel Washington Álvarez: ‘En la guerra del Cenepa comandé a los Arutam’ (26 de enero de 2015). *Diario El Comercio*. Recuperado: [goo.gl/U3vmRX](http://goo.gl/U3vmRX)
- Cueva, A. (1995). En Báez, R. *Ecuador Pasado y Presente*. Quito: Libresa, ISBN: 9978803262.
- Estrada, G., Leví, C., Monteverde, G., Sánchez, B., & Instituto de Historia Marítima (Ecuador). (1997). *Historia marítima del Ecuador*. Guayaquil: Armada del Ecuador, Instituto de Historia Marítima. Recuperado de: [goo.gl/s8FPpr](http://goo.gl/s8FPpr)
- Fitch, J. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Franchi, T. (2016). El conflicto del Cenepa. Los dividendos de la paz. *Military Review*. Recuperado de: [goo.gl/mYmpzu](http://goo.gl/mYmpzu)
- Fundación Vicente Lecuna. (1964). *Cartas del Libertador*. Caracas: Banco de Venezuela.
- García, B. (1987). *Militares, Economía y Lucha Política; Ecuador en los años setenta*. (Tesis doctoral). El Colegio de México, Ciudad de México, México.
- Harnecker, M. (2013). *El movimiento indígena irrumpe quebrando esquemas*. La Habana: Centro de Investigaciones “Memoria Popular Latinoamericana” Recuperado de: [goo.gl/JDWck4](http://goo.gl/JDWck4)

- Hernández, L. (1997). *La guerra del Cenepa: Diario de un comandante*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Landázuri, C. (2015). Nueva periodización de la historia ecuatoriana. *Procesos*, 42.
- LFC y las acusaciones contra los Derechos Humanos. (15 de enero de 2009) *Diario El Universo*. Recuperado de: [goo.gl/GtGAzb](http://goo.gl/GtGAzb)
- Lloret, P. (7 de abril de 2015). *La Misión Italiana*. [Blog post]. [goo.gl/GZFE4g](http://goo.gl/GZFE4g)
- López, J. (2004). *Ecuador-Perú - Antagonismos, negociación e intereses nacionales*. Quito: Ediciones Abya-Yala. ISBN 9978-22-473-4.
- Marcella, G. (1995). *War and peace in the Amazon: Strategic Implications for the United states and Latin America of the 1995 Ecuador-Perú War*.
- Moncayo, P. (1993). Geopolítica, Poder y Desarrollo. *Revista de las Fuerzas Armadas*.
- Ortiz, C. (2006). *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: Abya-Yala Ed.
- Pérez, G. (14 de septiembre de 2014). El Código del Trabajo ecuatoriano 1937-2014. *El Telégrafo*. Recuperado de: [goo.gl/yAdj3t](http://goo.gl/yAdj3t)
- Perry-Castañeda Library Map Collection (2018). *Perú-Ecuador: Área of Boundary Dispute*. [Gráfico] The University of Texas at Austin. Recuperado de: [goo.gl/LtxPeQ](http://goo.gl/LtxPeQ)
- Profesionales ingresan a las fuerzas de resistencia. (22 de noviembre de 2015). *Diario La Hora*. Recuperado de: [goo.gl/JymzTs](http://goo.gl/JymzTs)
- Rodríguez, J. (1995). *El Caribe en la post-guerra fría*. Santiago: CLADDE – FLACSO. Recuperado de: [goo.gl/chNd5X](http://goo.gl/chNd5X)
- Rouquieu, A. (1984). *El Estado Militar en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional de Ecuador (20 de julio de 1979). Ley de Seguridad Nacional N° 275/79. Recuperado de: [goo.gl/ySLELG](http://goo.gl/ySLELG)
- Serrano, V. (25 de enero de 2010). La reivindicación de Quito, Luz de América. *Diario El Comercio*. Recuperado de: [goo.gl/h7cjPj](http://goo.gl/h7cjPj)
- Simmons, B. (1999). Territorial Disputes and Their Resolution: The Case of Ecuador and Perú. *Peaceworks*, 27. Recuperado de: [goo.gl/wek614](http://goo.gl/wek614)
- Tilly, C. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Basil Blackwell.
- Velasteguí, L. (2004). La era petrolera en el Ecuador y su incidencia en el presupuesto general. *Eumed*. Recuperado de: [goo.gl/asqnC6](http://goo.gl/asqnC6)

Cómo citar este artículo:

López, E. (2018). Política de Defensa de la Nación de Guatemala: una visión estratégica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 47 - 57

**ERICK BAYARDO  
LÓPEZ DOMÍNGUEZ<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de agosto de 2018

Aprobado:  
25 de octubre de 2018

Palabras claves:  
Seguridad y Defensa Nacionales,  
Política de Defensa, Amenazas  
Multidimensionales.

Keywords:  
National Security and Defense,  
Defense Policy, Multidimensional  
Threats.

Palavras Chaves:  
Segurança Nacional e Defesa,  
Política de Defesa, Ameaças  
Multidimensionais.

# Política de Defensa de la Nación de Guatemala: Una visión estratégica<sup>1</sup>

Defense Policy of the Nation of Guatemala: a strategic vision

Política de Defesa da Nação da Guatemala: uma visão estratégica

## RESUMEN

La República de Guatemala goza de una ubicación geográfica y geopolítica importante, ubicada entre los subcontinentes del Sur y Norte de América, con acceso a dos océanos. Por este motivo, resulta de vital importancia estudiar su Política de Defensa como consecuencia de las distintas amenazas a las que se encuentra expuesto este país. Este trabajo propone una serie de lineamientos y postulados teórico-prácticos que podrían implementarse para generar una mejora en la organización, las capacidades, el despliegue, el rendimiento y la estructura general de las fuerzas armadas de Guatemala, considerando de manera significativa la participación de organizaciones internacionales que se relacionan con este Estado centroamericano para edificar una política de seguridad y defensa en el marco legal de la cooperación y la coordinación interinstitucional e internacional, con el objetivo de presentar una mejor propuesta para hacer frente a la diversidad de amenazas multidimensionales que enfrenta el país en la actualidad.

1. Artículo corto de reflexión vinculado a los estudios militares del Comando Superior de Educación del Ejército -COSEDE-, Guatemala.
2. Coronel de Infantería DEM y Licenciado Comandante del Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala.

## ABSTRACT

The Republic of Guatemala enjoys an important geographical and geopolitical location, between the subcontinents of South and North America, with access to two oceans. For this reason, it is of vital importance to study its Defense Policy as a consequence of the different threats to which this country is exposed. This paper proposes a series of guidelines and theoretical-practical postulates that could be implemented to generate an improvement in the organization, capabilities, deployment, performance and general structure of the Armed Forces of Guatemala, considering significantly the participation of organizations linked to this Central American State in order to build a security and defense policy in the legal framework of cooperation and inter-institutional and international coordination, with the aim of presenting a better proposal to address the diversity of multidimensional threats facing the country today.

## RESUMO

A República da Guatemala possui uma importante localização geográfica e geopolítica, localizada entre os subcontinentes das Américas do Sul e do Norte, com acesso a dois oceanos. Por esta razão, é de vital importância estudar a sua Política de Defesa como consequência das diferentes ameaças a que este país está exposto. Este artigo propõe uma série de diretrizes e postulados teórico-práticos que poderiam ser implementados para gerar uma melhoria na organização, capacidades, implantação, desempenho e estrutura geral das Forças Armadas da Guatemala, considerando significativamente a participação das organizações que se relacionam com este Estado da América Central para construir uma política de segurança e defesa no quadro legal de cooperação e coordenação interinstitucional e internacional, com o objetivo de apresentar uma proposta melhor para abordar a diversidade de ameaças multidimensionais país hoje.

## INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país centroamericano que ha evolucionado en sus políticas y estrategias públicas en diferentes materias; en el tema específico de defensa de la nación, después de 36 años de enfrentamiento armado interno, que finalizó con la firma de la paz firme y duradera en 1996, el Ejército de Guatemala (Constitucionalmente integrado por las fuerzas de tierra, aire y mar) se ha logrado adaptar a las nuevas exigencias y logró generar lineamientos estratégicos basados en diferentes estamentos políticos y legales. Producto de ello, en el año 2013 es publicada la Política de Defensa de la Nación, con el objeto de construir las condiciones de la defensa de la soberanía, la integridad de sus fronteras y protección del territorio, para lograr un desarrollo integral de los guatemaltecos y con ello coadyuvar al logro del bien común, que es el fin primordial del Estado.

Esta política incluye el marco legal en el que se fundamenta, el entorno y contexto de la defensa, el escenario futuro, el problema de la defensa, premisas estructurales, lineamientos de acción, la defensa cabal y el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa; constituyendo ésta una estructura con contenido esencial, orientado a la generación de capacidades y el empleo eficaz y eficiente de los medios para obtener resultados concretos. Política que fue elaborada con los principios del Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, con la participación de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, que incluyó a los ámbitos público, político, universitario, obrero-patronal, Derechos Humanos, entre otros.

El presente artículo está fundamentado en la Política de Defensa de la Nación de Guatemala (Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala, 2013), con el objeto de hacer un resumen y análisis académico de su contenido, para darla a conocer a personas que se interesan en el estudio de las políticas públicas en los ámbitos de seguridad y defensa, esperando generar pensamiento crítico y estratégico; para el efecto se desarrolla cada uno de los contenidos de la política.

## MARCO LEGAL

La Defensa es un bien intangible del Estado y un derecho ciudadano, es por ello que el principal fundamento legal de la Política de Defensa de la Nación es la Constitución Política de la República, porque le asigna funciones al Organismo Ejecutivo en temas de seguridad, defensa y orden público, además, establece propiamente las misiones constitucionales al Ejército de Guatemala.

Está claro que en la Constitución Política, se establece que el Estado se organiza para proteger a la persona, garantizándole la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral; regulándole específicamente al Presidente de la República la función de proveer la defensa y seguridad de la nación, ejercer el mando de las fuerzas armadas y dictar las disposiciones necesarias en casos de emergencia y calamidad pública. Siendo el Ejército de Guatemala la institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

La Ley Constitutiva del Ejército, es la normativa específica que proporciona a la institución militar de la organización y los medios para cumplir con sus misiones constitucionales; estableciendo que el Presidente de la República es el Comandante General del Ejército y es quien emite los lineamientos de carácter estratégico para la defensa y seguridad de la nación, pudiendo decretar la movilización y desmovilización para tales aspectos.

En caso de guerra, invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o actividades contra la seguridad del Estado, entra en aplicación la Ley del Orden Público, que regula todo lo referente a los diferentes

estados de excepción, en los cuales se limitan algunos derechos constitucionales y se establecen las funciones de las entidades responsables de garantizar la seguridad y la defensa de la nación.

El derecho y deber del ciudadano de servir a su país, ya sea en el servicio militar o servicio social, está garantizado por la Constitución Política y la Ley del Servicio Cívico, servicio militar que se realiza estrictamente voluntario.

En materia de seguridad correlacionada con el tema de defensa, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18 de 2008), regula lo referente a las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia, para estar en capacidad de anticipar y afrontar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades.

Guatemala es integrante de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que tiene por objeto el esfuerzo permanente de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, como parte de los convenios internacionales suscritos por el país, para garantizar la defensa y la seguridad regional.

## ENTORNO DE LA DEFENSA

Guatemala posee una posición geopolítica y geoestratégica importante, ubicada entre los subcontinentes del Sur y Norte de América, con acceso a dos océanos; que la hace vulnerable a riesgos y amenazas, pero también tener fortalezas y oportunidades. El diferendo territorial con Belice es un tema pendiente en la vía diplomática y con proyección de resolverse en la vía jurídica internacional.

Cuatro fronteras con diferentes naciones, variedad de tipos de terrenos, microclimas y cuencas hidrográficas; sumamente vulnerable a los fenómenos naturales, como terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas y manifestaciones meteorológicas; que ha provocado mantener una agenda de riesgos y amenazas.

## CONTEXTO DE LA DEFENSA

El país es parte de diferentes organismos supranacionales, entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Junta Interamericana de Defensa (JID), Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Sistema de Integración Centro Americana (SICA), Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), lo que representa que Guatemala ha adquirido compromisos para mantener la seguridad y defensa regional y subregional, a través de la cooperación bilateral o multilateral.

Las amenazas son consideradas de carácter multidimensional, no convencionales y asimétricas, sin olvidar las convencionales; el reto es la definición del actuar de las fuerzas armadas en cada una de ellas por su naturaleza.

Constantemente existe una demanda de empleo del ente militar para diferentes actividades no tradicionales y para la formulación de un escenario futuro deseado.

## ESCENARIO FUTURO

Se plantea la necesidad de la recuperación de las capacidades de las fuerzas armadas, para evitar un fracaso o desgaste, lo que conlleva un actuar pronto y correcto.

La seguridad interior debe ser abordada con mecanismos de coordinación interinstitucional e internacional, interactuando la política de desarrollo, la de seguridad y la de defensa; reconociendo que existe la creciente demanda para apoyar la neutralización del crimen organizado transnacional y el tráfico ilegal de armas; a través de la vigilancia y control de fronteras, lo que requiere incrementar las capacidades de las fuerzas de prevención, interdicción y reacción, de forma paralela al desarrollo de la fuerza pública, reduciendo el empleo de las fuerzas armadas en estas misiones, aspecto que debe ser regulado en protocolos específicos.

Un aspecto importante es la gestión integrada de riesgos y la institucionalización de la defensa civil para el caso de la respuesta y mitigación de los efectos de los desastres naturales y antropogénicos.

El Sistema Nacional de Seguridad requiere que la institución armada atienda programas y proyectos en conjunto con otros integrantes del sistema, para atender las demandas de la sociedad.

La seguridad exterior está basada en la premisa de responsabilidad compartida pero diferenciada a través de la cooperación internacional, para afrontar la amenaza del crimen organizado transnacional, la protección de los recursos estratégicos para el desarrollo nacional; además, garantizar la soberanía y la integridad del territorio nacional en sus espacios terrestres, aéreos y marítimos.

Se continuará exportando la paz, a través de las operaciones de mantenimiento de paz y seguridad internacional, bajo el amparo de la Organización de Naciones Unidas.

## EL PROBLEMA DE LA DEFENSA

El problema se genera de la interacción del entorno y el contexto de la defensa, lo que condiciona el cumplimiento de las ordenanzas legales y la respuesta a las demandas sociales.

El diseño de la fuerza está influenciado por el dispositivo, despliegue, equipamiento, movilidad, sistema de mando, control y otros aspectos, derivados de la planificación y ejecución de las formas de acción.

Los diferentes mecanismos de resolución de conflictos, son la primera línea de acción para la defensa de la nación, pero no se debe excluir la preparación y conducción de la disuasión, así como, la respuesta a través de una fuerza permanente, debiéndose desarrollar la movilización de la reserva y estructuración de la defensa civil (ambos inexistentes).

De contarse con un Sistema Nacional de Defensa, sería útil para la estructuración y ejecución de la defensa, asimismo, para la gestión de riesgos ante desastres. El sistema puede ayudar a la cohesión inexistente entre la capacidad productiva nacional y el aprovechamiento como insumos para la defensa.

Se ha sobre extendido la cadena de valor institucional debido a la demanda de personal y recursos para misiones de operaciones de paz, asimismo, por el apoyo en materia de seguridad ciudadana y pública brindado a las fuerzas de seguridad, de acuerdo a lo requerido por el Sistema Nacional de Seguridad.

Los métodos clásicos de planificación, gestión y presupuestarios se vuelven ineficientes porque las amenazas son difusas, las cuales modifican constantemente su magnitud, aproximación y manifestación; teniendo sus efectos inciertos en la defensa como sistema. Los ciclos de decisión deben ser optimizados, aprovechando los recursos estatales para actuar en tres o cuatro áreas de misión simultáneamente (respuestas con base a objetivos de defensa y seguridad de la nación).

## PREMISAS ESTRUCTURALES

Para darle respuesta al problema señalado se plantean premisas para estructurar un sistema que forme parte del Sistema Nacional de Seguridad; sistema para la defensa con funciones, elementos y organización, que tenga como núcleo al Ejército de Guatemala, que pueda crecer con la movilización militar de las reservas, la inclusión de actores del Sistema Nacional de Seguridad y la Defensa Civil.

El sistema debe estar basado en un modelo por capacidades, que pueda complementar el Sistema Nacional de Seguridad; contar con unidades que puedan adaptarse a los escenarios, enfrentar amenazas, cumplir misiones subsidiarias y coadyuvar a la seguridad regional e internacional.

Importante para éste sistema es un diseño de fuerza con aptitudes, dispositivo, despliegue y concentración adecuada, con medios que brinden capacidades diferenciadas; capaz de actuar en tres o cuatro escenarios de forma simultánea en diferentes áreas de misión. El sistema debe tener mayor énfasis en fronteras, operaciones de paz, gestión de desastres y misiones subsidiarias del Sistema Nacional de Seguridad. Los procesos deben realizarse en fases de adaptabilidad, modernización y transformación.

## LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

El esfuerzo por resolver la problemática debe conllevar acciones que orienten a la consecución de los objetivos de la defensa de la nación:

- Empleo de un modelo de diseño por capacidades como parte del Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa.
- Las fuerzas deben ser flexibles, versátiles e interoperables, capaces de empeñarse en tres o cuatro escenarios simultáneos.
- Elaboración de protocolos y mecanismos de interacción para apoyar al Sistema Nacional de Seguridad.
- Aumento de la capacidad de respuesta por medio de la movilización estratégica de las reservas.
- Desarrollar la defensa civil para que sea empleada en casos de emergencia o calamidad pública.
- Integración del Sistema Nacional de Seguridad a la dinámica de la defensa.
- Establecer los protocolos de coordinación interinstitucional en materia de seguridad exterior.
- Evaluación constante del sistema a través de un plan de métricas.
- Generar proceso de lecciones aprendidas.

## CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA CABAL

La política de Defensa emplea un acrónimo para aglutinar los requisitos que definen el modelo de respuesta a la problemática de la defensa.

- **C**omplementaria: Alineada con el Sistema Nacional de Seguridad.
- **A**decuada y ágil: Diseño de fuerza con mejores capacidades.
- **B**alanceada: Equilibrio entre las expectativas sociales y la intención política, entre las necesidades y los medios disponibles. Presupuesto por resultados.
- **A**ntropocéntrica: Persona humana la beneficiaria del bien defensa, que le permite el pleno desarrollo.
- **L**egítimo: Conforme a lo establecido en la Constitución Política de la República y demás leyes y reglamentos.

La Defensa Cabal se basa en dos aspectos: en la creación de un Sistema Nacional de Defensa y de un Sistema Integrado de Planificación y Gestión para la

Defensa. Las fases de la implementación de la Defensa Cabal son la adaptación, modernización y transformación.

Para la formación del Sistema Nacional de Defensa, es necesario que sea integrado por la fuerza permanente del Ejército de Guatemala, las Reservas Militares, los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad y la Defensa Civil.

Las capacidades de los componentes se integrarán de la forma siguiente:

- La primera línea de defensa es la diplomacia preventiva y la participación en organismos multilaterales y bilaterales.
- Disuasión a través del núcleo del sistema (Fuerza permanente y movilización de las reservas).
- Coordinación interinstitucional con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad.
- Participación de todos los ciudadanos en la Defensa Civil, para atender situaciones de emergencia.

Los objetivos de la estructuración del sistema son:

- Recuperar las capacidades del núcleo de la defensa nacional, capaz de operar en cuatro escenarios simultáneos, por medio de un modelo de diseño por capacidades.
- Desarrollar las Reservas Militares de la nación en un modelo de capacidad de disuasión-integración.
- Desarrollar la Defensa Civil.
- Armonizar los esfuerzos diplomáticos de la defensa.

## SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA LA DEFENSA

Considerado como un sistema que tiene como producto final alinear los resultados a los objetivos de la Defensa Nacional, iniciando con cadenas de valor (actividades para transformar insumos en productos o servicios) que convierten requerimientos en capacidades y en programas.

Existe una interrelación entre sus componentes, de tal forma que unos se convierten en insumos del otro; los insumos son procesados en marcos de gestión y plataformas de apoyo a la toma de decisión.

**Planeamiento por capacidades.** Proceso que permite transformar la problemática en soluciones; su método es el diseño de la fuerza, el cual elabora

requerimientos para satisfacer necesidades. La agrupación de programas de capacidades generan las áreas de misión.

Las áreas de misión se materializan en paquetes de fuerza, para combinar unidades de diferente naturaleza, adaptables a los escenarios que se presenten. Los paquetes se pueden descomponer para formar agrupaciones de capacidades, las que son llamadas ecuaciones de capacidad (poseen movilidad, permanencia, poder ofensivo y defensivo, sostenimiento, flexibilidad y estructura logística).

Las ecuaciones además se conforman con medios humanos, materiales y sistema de armas; con reglas de empeño, doctrina, entrenamiento y capacitación, además, concepción estratégica (misión, lineamientos políticos y legales).

Las capacidades se definen con base a las manifestaciones de las amenazas y no de sus actores, considerando el costo-riesgo generado por los escenarios de la seguridad y defensa nacional.

**Programación por rendimiento.** Es una alineación de los objetivos estratégicos, los institucionales de defensa y los de la Política Nacional de Seguridad, a través de una metodología que prioriza el impacto deseado.

Fundamentado en gestión de proyectos complejos, dado que los proyectos de defensa son de largo plazo y susceptibles a variables externas (políticas, económicas, sociales, ciencia y tecnología).

Los programas y proyectos buscan dar respuesta a la demanda de defensa y seguridad, estableciendo los prioritarios para las políticas de Estado, según el Plan Director (El Estado Mayor de la Defensa Nacional asegura que los recursos escasos disponibles produzcan resultados de defensa).

La decisión se plasma en el Plan Rector, que es un elemento esencial de la planificación estratégica presupuestaria. Se identifican prioridades políticas del Ministerio de la Defensa para producir los resultados deseados con los medios financieros asignados.

**Presupuesto por resultados.** El Plan Rector es sometido a otro proceso para convertir las intenciones en realidades, a las cuales se les asignan recursos para lograr los objetivos de la defensa.

Es a través del alineamiento estratégico que se asignan recursos para obtener productos y resultados, para cumplir con los lineamientos políticos orientados a cumplir con la demanda y necesidades de la población.

Necesario un Plan de Métricas, que permitan una evaluación, desarrollo y mantenimiento del sistema de planificación estratégica; estableciendo indicadores, variables y escalas, para verificar los resultados esperados.

El ejercicio presupuestario se materializa en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y es reflejado en el Plan Operativo Anual (POA).

Las variables están presentes en todo proceso, este no es la excepción, por lo que las variables de recursos y decisiones políticas obligan a realinear y priorizar, iniciando el análisis desde la programación por rendimiento.

## CONCLUSIONES

La Política de Defensa está estructurada de tal forma que conlleva una serie de pasos metodológicos, que van desde establecer los elementos necesarios para el desarrollo del diagnóstico, logrando determinar el problema y planteando la posible solución al mismo, como debe hacerlo toda política pública.

El Ejército de Guatemala, siendo una institución post conflicto, necesita reorientar su planeamiento estratégico, para reestructurar su organización y equipo, su doctrina, gestionar y administrar los recursos estatales necesarios para cumplir con las misiones constitucionales, que son prestar seguridad interior y exterior; la Política de Defensa de la Nación es una guía del qué hacer, para lograrlo y con ello satisfacer las necesidades de la población de seguridad y defensa para el desarrollo integral.

La posición geoestratégica de Guatemala, es una fortaleza para aprovechar las oportunidades en el ámbito geopolítico, pero durante décadas se han generado amenazas multidimensionales (híbridas, no tradicionales, nuevas amenazas, asimétricas) a su seguridad, las que aumentan su potencial dada su ubicación en medio de las Américas, lo que obliga a formular políticas y estrategias nacionales e internacionales para afrontarlas.

El escenario deseado, es aquel en el cual el Ejército de Guatemala recupera las capacidades para el desempeño de sus funciones constitucionales, en el que se aborde la seguridad interior con mecanismos de coordinación interinstitucional e internacional, que logren la interrelación del desarrollo, seguridad y defensa. Para ello, debe desarrollarse la fuerza pública de forma paralela, además, la gestión integrada de riesgos y la defensa civil. La seguridad exterior basada en responsabilidad compartida a través de la cooperación internacional, para afrontar las amenazas y la protección del territorio nacional.

Es difícil lograr definir un problema, cuando existen diferentes aristas que generan discusión y análisis; pero en el presente caso se puede sintetizar que el problema de la defensa radica en el diseño de la fuerza que se posee, que cumple variedad de misiones en seguridad interna y externa, que sobre extiende sus capacidades y se emplean métodos clásicos de planificación (administrativa, operativa, presupuestaria y financiera) para afrontar las amenazas que son de carácter multidimensional.

La Política de Defensa plantea como solución al problema la formación de un Sistema Nacional de Defensa, que tenga como núcleo al Ejército de Guatemala, que pueda incrementarse con la movilización de las reservas, la Defensa Civil y con la inclusión de algunos actores del Sistema Nacional de Seguridad; sistema basado en un modelo por capacidades y con un diseño de fuerza capaz de actuar en tres o cuatro escenarios de forma simultánea en diferentes áreas de misión.

El Sistema Integrado de Planificación y Gestión para la Defensa (SIPLAGDE), es un conjunto de procesos administrativos que convierten requerimientos en capacidades y en programas; en el cual se realiza el diseño de la fuerza materializada en paquetes de fuerza; los programas y proyectos buscan dar respuesta a la demanda social de seguridad y defensa, asignándoles recursos para cumplir con los objetivos de la defensa.

Este sistema es complementario con el ordenamiento jurídico relacionado con la gestión y administración de recursos del Estado, el proceso de planificación presupuestaria y financiera, las estructuras administrativas que gestionan y administran los recursos, el conjunto de sistemas informáticos que registran la gestión presupuestaria y financiera, y los sistemas de auditoría para transparentar la administración pública.

Las evaluaciones constantes son parte esencial del sistema, las cuales requieren de métricas adecuadas con indicadores y variables que abarquen las fases de adaptación, modernización y transformación.

## REFERENCIAS

Congreso de la República de Guatemala. (15 de abril de 2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. [Decreto 18 de 2008].

Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala (2013). *Política de Defensa de la Nación*.



Cómo citar este artículo:

Ugarte, J. (2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 59 - 83

**JOSÉ MANUEL  
UGARTE<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de febrero de 2018

Aprobado:  
25 de septiembre de 2018

Palabras claves:

Política de Defensa, Cono Sur,  
Seguridad Interior,  
Fuerzas Armadas.

Keywords:

Defense Policy, Southern Cone,  
Internal Security, Armed Forces.

Palavras Chaves:

Política de Defesa, Cone Sul,  
Segurança Interna, Forças Armadas.

# La Política de Defensa Argentina<sup>1</sup>

Argentine Defense Policy

A Política de Defesa Argentina

## RESUMEN

El presente artículo analiza las diferentes transformaciones que ha experimentado la Política de Defensa de la República Argentina a lo largo de su historia, describiendo las principales problemáticas a las que se ha enfrentado durante su existencia. Asimismo, expone los diferentes eventos históricos militares en los que la Argentina ha participado y que han servido para modificar la organización y la estructura general de las fuerzas armadas de esta nación, además de su seguridad interior y sus relaciones internacionales con los vecinos de la región. Adicionalmente, examina las condiciones actuales de la fuerzas militares de la Argentina y propone reformas que se podrían implementar para generar mejores rendimiento, capacidades y desempeño de las mismas, tanto en su doctrina como en la práctica, argumentando la importancia de los parámetros para la sostenibilidad de la defensa y seguridad de la nación, sus intereses y la protección de su territorio y población.

1. Artículo de reflexión vinculado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

2. Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), y profesor en grado y posgrado de la referida Universidad, así como de la Universidad Católica de Santiago del Estero, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Contacto: manugart@gmail.com.

## ABSTRACT

This paper analyzes the different transformations that the Defense Policy of the Argentine Republic has experienced throughout its history, describing the main problems that it has faced during its existence. Likewise, it exposes the different military historical events in which Argentina has participated and that have influenced the modification of the organization and general structure of the armed forces of this nation, as well as its internal security and its international relations with its regional neighbors. Additionally, it examines the current conditions of Argentina's military forces and proposes improvements that could be implemented to generate better performance, and the both in its doctrine and in practice, arguing the importance of parameters for sustainability of the defense and security of the nation, and the protection of its interests, territory and population.

## RESUMO

Este artigo analisa as diferentes transformações que a Política de Defesa da República Argentina experimentou ao longo de sua história, descrevendo os principais problemas que enfrentou durante sua existência. Da mesma forma, expõe os diferentes acontecimentos históricos militares em que a Argentina participou e que influenciaram a modificação da organização e da estrutura geral das forças armadas desta nação, bem como sua segurança interna e suas relações internacionais com seus vizinhos da região. Além disso, examina as condições atuais das forças militares da Argentina e propõe melhorias que poderiam ser implementadas para gerar melhor desempenho, capacidades, tanto na sua doutrina quanto na prática, argumentando a importância dos parâmetros para a sustentabilidade da defesa e segurança da nação e da proteção de seus interesses, território e população.

## INTRODUCCIÓN. SOBRE LA POLÍTICA DE DEFENSA

¿En qué consiste la política de defensa? La página web del Departamento de Defensa Estadounidense hoy nos informa que la misión de dicho departamento consiste en proveer “una letal Fuerza Conjunta para defender la seguridad de nuestro país y apoyar la influencia americana en el extranjero” (Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2018).

En respuesta a la pregunta “¿qué hace el Ministerio de Defensa?”, la página web del Ministerio de Defensa Británico (2018) responde que:

Nosotros protegemos la seguridad, independencia e intereses de nuestro país, aquí y en el extranjero. Trabajamos con nuestros aliados y socios toda vez que es posible. Nuestro propósito es

el de asegurar que las fuerzas armadas tengan el entrenamiento, equipamiento y apoyo necesario para su trabajo, y que nos mantengamos dentro del presupuesto.

Con sustancial identidad, la página web del Ministerio de Defensa de Francia (2018) expresa que:

La política de defensa consiste en todas las decisiones del Estado destinadas a constituir y a implantar las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad de los franceses, la defensa del territorio nacional, la conservación de los intereses de Francia y el respeto de nuestros compromisos internacionales. Expresa la estrategia de compromiso de las fuerzas y la de la industria de armamento.

¿Cuál es el objetivo fundamental de la política de defensa? En la generalidad de los países, la respuesta es la de asegurar la capacidad del Estado de resistir exitosamente el ataque de fuerzas armadas de otros países. En algunos Estados con mayores capacidades militares u objetivos ambiciosos de política exterior o de crecimiento territorial, apoyar a la política exterior a través del ejercicio de la coacción armada, ya sea el uso de la fuerza, o su amenaza. Países con intereses y presencia mundial incluyen en su política de defensa, la capacidad de proteger a sus aliados.

Otros países consideran –lo que no es unánime- adecuado participar en misiones de paz internacional, generalmente auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas o, en algunos casos, por una organización regional. También hay países que eluden participar en tales misiones, por considerar que no aportan a la preparación para la guerra de sus fuerzas armadas.

¿Qué aspectos deben constituir objeto de análisis, en un examen de las políticas de defensa de dos países?

En un estudio comparativo de las políticas de defensa de países y de regiones, Douglas J. Murray y Paul R. Viotti (1994) como compiladores, propusieron un extenso marco, comprensivo del ambiente internacional y la posición relativa en él del país, amenazas, percepción por el país de su rol y de sus oportunidades en el sistema internacional, lazos e interdependencias del país, objetivos de seguridad nacional, estrategias nacionales y doctrinas militares, el proceso de toma de decisiones en materia de defensa -incluyendo limitaciones presupuestarias, personal, reservas, armamentos y logística- asuntos recurrentes -incluyendo relaciones civiles-militares, adquisición de armamento, postura de fuerza, y uso de la fuerza.

En una obra reeditada en varias oportunidades que analiza la política de seguridad nacional estadounidense, Amos Jordan, William Taylor Jr.,

Michael Meese y Suzanne Nielsen (2009) utilizaron un esquema caracterizado fundamentalmente por: el escenario internacional, la evolución de la política de seguridad estadounidense, los actores y procesos de la seguridad nacional, describiendo el accionar en la materia de los principales órganos del país (incluyendo a las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia); política de seguridad nacional: métodos y medios de estrategia nacional, describiendo la estrategia nacional estadounidense en las diversas regiones del mundo. William Odom (1997) propuso un esquema con importantes similitudes al descripto precedentemente.

Aunque constituyen una importante guía, seguir estrictamente estos esquemas excedería los límites de este trabajo. Por esta razón, habremos de ocuparnos aquí de los aspectos más característicos de la política de defensa argentina.

## AMÉRICA LATINA, SUDAMÉRICA, Y EL CONO SUR

Argentina integra la región latinoamericana, caracterizada por escasas guerras o conflictos armados internacionales e inversión en defensa relativamente baja, definición aplicable a Sudamérica y a la subregión que integra, el Cono Sur, junto con Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil.

Cabe recordar que el último conflicto armado internacional que se registró en Sudamérica fue la denominada Guerra de Cenepa (26 de enero- 28 de febrero de 1995). Anteriormente, el Conflicto Malvinas entre Argentina y el Reino Unido (abril-junio 1982), el conflicto armado entre Colombia y Perú (enero-junio 1933), la sangrienta Guerra del Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay (setiembre 1932-junio de 1935), y el conflicto armado por Acre entre Bolivia y Brasil (1889-1993), por limitarnos a las guerras y conflictos armados internacionales acaecidos durante el siglo XX. Como puede advertirse, sólo el Conflicto Malvinas, entre Argentina y una potencia colonial extrarregional, y la Guerra del Chaco Boreal, correspondieron al Cono Sur.

Se debe señalar, no obstante, que el estado de paz en el Cono Sur – excepción hecha de los conflictos armados referidos- se vio amenazado por situaciones de tensión que involucraron significativamente a Argentina.

Por décadas, las relaciones internacionales en el Cono Sur de América estuvieron signadas por la rivalidad entre Argentina y Brasil y, simultáneamente, por los conflictos territoriales existentes entre la primera y Chile, a punto de planificarse por muchos años la defensa argentina sobre la base de la hipótesis de guerra A contra B + C (Argentina contra Brasil y Chile).

Por su parte, Brasil veía en Argentina su futuro contrincante, desplegando en las inmediaciones de su frontera buena parte de sus fuerzas armadas. Chile

también concebía como amenaza fundamental una guerra simultánea contra Argentina y Perú.

En distintas etapas de su historia, Argentina y Chile mantuvieron serias disputas territoriales que las llevaron a realizar aprestos militares y, con motivo de la declaración por parte de Argentina de la nulidad del Laudo Arbitral dictado con relación a la zona del Canal de Beagle, el 22 de diciembre de 1978 estuvieron al borde de la guerra, alternativa superada por la mediación del Papa Juan Pablo II.

A partir de la firma del Tratado de Paz y Amistad celebrado entre ambos gobiernos en Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984<sup>3</sup>, las rivalidades entre ambos países comenzaron a evolucionar, a través de la voluntad política de sucesivos gobiernos en el sentido de superarlas a través de la recíproca cooperación.

El Tratado de Paz y Amistad estableció mecanismos para resolver conflictos futuros, y tendió a fortalecer entre ambos países los intereses comunes que desalentarían todo posible futuro conflicto.

Por otra parte, los conflictos territoriales que enfrentaran a Argentina y Chile han sido subsanados con el dictado de la sentencia del Tribunal Arbitral Internacional del 21 de octubre de 1994, que zanjó la cuestión relativa a la traza del límite entre el hito 62 y el monte Fitz Roy (área de Laguna del Desierto) y, por otra parte, el Acuerdo para precisar el Límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet<sup>4</sup> que puso término al diferendo en torno de los Hielos Continentales.

Es así que como ha afirmado Francisco Rojas Aravena (2003):

En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarrollo de amplias políticas de cooperación y complementación en varios terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional.

Con respecto a las relaciones entre Argentina y Brasil, incluyeron una guerra declarada formalmente el 1 de enero de 1826, que reconoció como su causa la ocupación brasileña de la actual República Oriental del Uruguay y su anexión al entonces Imperio Brasileño, y que concluyó en 1828 con el Tratado Preliminar de Paz, que determinó la independencia de la referida República.

3. Ratificado por ambos países (Argentina por Ley N° 23.171 de 1985).

4. Ratificado simultáneamente por Argentina (Ley N° 25.110 de 1999) y por Chile.

La República Argentina, el Imperio del Brasil y la República Oriental del Uruguay firmaron el Tratado de la Triple Alianza, el 1 de Mayo de 1865<sup>5</sup> para enfrentar a la República del Paraguay, que mantenía un conflicto armado con Brasil y efectuaba actos hostiles contra Argentina. El sangriento conflicto armado concluyó con la muerte del presidente paraguayo Francisco Solano López (1870) y la rendición de sus fuerzas.

Argentina y Brasil tuvieron conflictos limítrofes resueltos íntegramente por arbitraje.

No obstante, estos países protagonizaron un enfrentamiento político y diplomático durante los gobiernos militares respectivos de Jorge Rafael Videla y Ernesto Geisel, con motivo de la construcción por parte de Brasil, con el acuerdo de Paraguay, de la represa hidroeléctrica de Itaipú, que afectaba proyectos hidroeléctricos argentinos. La situación dio lugar a una situación de tirantez e incluso aprestos militares entre ambos países.

El Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú, firmado el 19 de octubre de 1979, recogió en su mayor parte la posición brasileña, pero solucionó el entredicho entre ambos países.

Dicho acuerdo abrió el paso a la cooperación y a la integración que se materializarían durante los posteriores gobiernos civiles de ambos países.

Con la conclusión de los gobiernos militares en ambos países, la marcha hacia la integración y la cooperación entre ellos se aceleró sustancialmente, adoptándose entre ambos países la decisión política de avanzar hacia la integración económica y la cooperación política, concluyendo con la constitución formal del Mercado Común del Sur (Mercosur) por el Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, el 26 de marzo de 1991, complementado por el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994.

El Mercosur, con sus indiscutibles limitaciones, ha constituido el núcleo fundamental de la integración subregional y el eje de creación de un haz de intereses comunes entre los países de la región, superador de antiguos conflictos.

Debe colocarse en el haber del Mercosur una creciente cooperación en materia de asuntos de justicia e interior -particularmente en aspectos policiales-; importantes medidas de construcción de confianza y cooperación en materia de defensa; el establecimiento de una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, la existencia de un mecanismo de consulta y concertación política del Mercosur, así como de una acción tendiente a salvaguardar y fortalecer la vigencia del sistema democrático en los Estados miembros.

5. Ratificado por parte argentina a través de la Ley N° 127, del 1 de mayo de 1865.

Cabe destacar con múltiples antecedentes, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, el 24 de julio de 1998, acuerdo incorporado al Tratado de Asunción y a los Acuerdos de integración celebrados por el Mercosur con las Repúblicas de Bolivia y Chile, complementado con el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II) del 20 de diciembre de 2011, y, de relevancia para nuestro análisis, la firma por los Presidentes de los países integrantes del Mercosur, Bolivia y Chile, en la misma fecha y oportunidad, de la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz en la que se acordó Declarar al Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa.

Merecen destacarse el surgimiento en el Cono Sur de múltiples medidas de construcción de la confianza y la seguridad, entre las que habremos de destacar la firma entre Argentina, Brasil y Chile del Compromiso de Mendoza, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, se adhirió Uruguay, en el que los signatarios se comprometieron a no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar ni retener, no transferir directa o indirectamente y no usar, armas químicas y biológicas.

En junio de 1991, tuvo lugar la firma entre Argentina y Brasil del Acuerdo Bilateral sobre los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclea, que estableció formalmente el Sistema Común de Contabilidad y Control y creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares para implementar el sistema de verificación establecido.

Se iniciaron negociaciones con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para alcanzar un acuerdo conjunto de salvaguardas que tuviera como base el Sistema Común de Contabilidad y Control.

En diciembre de 1991, ambos países, la ABACC y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) firmaron el Acuerdo Cuatripartito (INFCIRC/435) que entró en vigencia en marzo de 1994, y que estableció la realización de actividades de verificación por parte de ABACC y de OIEA.

Argentina firmó el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, produciéndose la adhesión brasileña a dicho Tratado en 1998.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile propusieron modificaciones al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), produciéndose posteriormente las adhesiones argentina y brasileña a dicho Tratado.<sup>6</sup>

6. Argentina lo ratificó por Ley N° 24.272 de 1993.

También caracterizó a la relación entre los países del Cono Sur la realización anualmente y en forma constante de múltiples ejercicios militares combinados, que comprendieron hipótesis de combate, así como la existencia de cooperación militar en muy diversos aspectos.

Se destaca la creación y conformación, entre Argentina y Chile, de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’, que se encuentra a disposición de la Organización de Naciones Unidas, conforme memorandos de 2010 y 2011 firmados entre los Ministros de Defensa de ambos países y funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas. También, la modernización y transformación del destructor argentino tipo 42 Hércules, en transporte de tropas, en los astilleros chilenos ASMAR, y el proyecto binacional de construcción de fragatas Tridente, frustrado por dificultades económicas argentinas.

Brasil, Chile y Argentina cooperaron en materia militar. Cabe recordar la reparación del submarino tipo TR 1700 argentino “Santa Cruz” en el Astillero Militar de Río de Janeiro (Brasil) con participación argentina, entre 1999 y 2002.

La cooperación en defensa entre Argentina y Brasil habría de reflejarse posteriormente en otros aspectos, tales como el desarrollo entre los ejércitos de ambos países del vehículo liviano aerotransportable Gaucho (2004-2011); y el más reciente de participación de la hoy Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S.A. (FAdeA) en la construcción del avión de transporte militar táctico KC390, desarrollado por EMBRAER.

También cabe citar en el mismo sentido, la intervención de Chile, Brasil y Argentina, en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Brasil y Chile fueron, con el apoyo de Argentina, fundamentales fundadores de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) el 23 de Mayo de 2008, así como protagonistas en la creación el 16 de diciembre de 2008, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En el referido Consejo, los tres países, y muy especialmente Argentina y Brasil estuvieron entre los participantes más activos. No obstante, al asumir el ingeniero Mauricio Macri como Presidente de la Argentina (10 de diciembre de 2015) la participación argentina se redujo drásticamente, advirtiéndose también que otros países restringían su participación en el bloque, incluyendo el propio país sede de la Secretaría General, Ecuador, a poco del comienzo de la gestión de su actual Presidente, Lenin Moreno Garcés (24 de mayo de 2017).

La circunstancia de hallarse vacante la Secretaría General del ente, la propuesta por parte de la Cancillería argentina del nombre de José Octavio Bordón como sucesor y la falta de consenso para su designación determinaron que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaran su decisión

de suspender su participación en Unasur (“Argentina, Brasil, Chile [...]”, 2018). Por otra parte, el Gobierno de Colombia a través de su Canciller Carlos Holmes Trujillo, anunció su decisión de retirarse de Unasur (“El Gobierno de [...]”, 2018).

En definitiva, puede afirmarse que hacia fines de la década de los 90, Argentina enfrentaba un nivel bajo de amenazas militares, por haber solucionado sus conflictos limítrofes con sus vecinos, poseyendo un buen nivel de cooperación militar con ellos y excelentes relaciones políticas y económicas. También cabe sostener que esa situación esencialmente se mantiene, si bien la existencia del nivel de divergencias políticas entre los países sudamericanos que se refleja en la situación de Unasur traduce un desmejoramiento de la situación en materia de relaciones internacionales existentes en el subcontinente.

El análisis de la situación estratégica argentina debe también considerar el conflicto de soberanía existente entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por los archipiélagos de Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur, y espacios marítimos circundantes.

Éste derivó en un conflicto armado entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 entre ambos países, que incluyó la recuperación por parte argentina del control de las islas, y su posterior recaptura por parte británica. Como consecuencia, el Reino Unido, que con anterioridad al conflicto tenía una reducida guarnición de infantes de marina, construyó la base aérea Mount Pleasant, estableciendo una guarnición militar que incluye la presencia en las islas de buques de guerra y frecuentemente, submarinos nucleares.

Las capacidades de la base antes señalada incluyen la posibilidad de un rápido incremento de la presencia militar británica en las islas, situadas a 350 km. del territorio continental argentino.

Si bien Argentina, que mantiene el reclamo de soberanía, y el Reino Unido, tienen hoy normales relaciones diplomáticas y comerciales, resulta inevitable la inclusión de este aspecto en el presente análisis.

## SEGURIDAD INTERIOR

Conforme a las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, en el país se distinguen los ámbitos conceptuales de la defensa nacional –relativo a las agresiones externas de carácter militar (art. 2º, Ley N° 23.554) y de la seguridad interior (artículos 2º y 4º, Ley N° 24.059) -prevención, conjuración e investigación del delito, dentro de los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos en los que Argentina ejerce jurisdicción-

El país cuenta con cuatro instituciones de seguridad federales: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina (policía naval) y Policía de Seguridad Aeroportuaria, con un efectivo total aproximado de 80.000

y con funciones y capacidades de investigación del delito común y organizado, prevención del delito, preservación y restablecimiento del orden público, policía de fronteras, policía marítima, policía aeroportuaria, y antiterrorismo, e inteligencia criminal, así como policías provinciales, con un efectivo que supera los 200.000. Las instituciones de seguridad federales son conducidas por el Ministerio de Seguridad.

## **LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA**

Situación previa al restablecimiento de la democracia, Argentina vivió un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de gobiernos civiles (1958-62, 1963-66, 1973-75) condicionados por intervenciones militares en los más variados ámbitos, al amparo de las doctrinas de seguridad nacional imperantes a la sazón en la región.

Las referidas doctrinas se caracterizaban por otorgar al concepto de seguridad nacional alcances virtualmente omnicomprendidos y equivalentes virtualmente a la casi totalidad de la política exterior e interior del país. Como se definía a la defensa nacional como el conjunto de las acciones que el Estado ejercía para el logro de la seguridad nacional, se le asignaba un ámbito conceptual tan amplio como el de aquella, lo que justificaba la intervención militar en los más variados ámbitos del quehacer militar.

Tales conceptos desconocían la distinción entre defensa nacional y seguridad interior y entre seguridad externa e interna.

También, a partir de fines de la década de los 60 surgieron en Argentina movimientos guerrilleros caracterizados por su cuestionamiento a los gobiernos militares, pero también al sistema político-social vigente. Habiendo intensificado su accionar durante los 70, se dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas contra ellos, en el marco de las doctrinas de contrainsurgencia de origen francés entonces vigentes. La metodología empleada, caracterizada por la sistemática violación de los derechos humanos, dio lugar a la condena judicial de los titulares de los gobiernos militares (1985) y durante la primera década del siglo, de múltiples oficiales militares que participaron en los hechos. Tales sucesos, perjudicaron por muchos años las relaciones de las Fuerzas Armadas con grandes sectores de la sociedad.

### **Las normas producidas tras el advenimiento de la democracia.**

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, comenzó a elaborarse un plexo normativo constituido por la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), Ley N°

24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), Ley N° 24.498 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001) en cuya redacción quien suscribe, como asesor parlamentario, tuvo participación, que permitieron a sucesivos gobiernos obtener el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, así como ejercer la conducción de las Fuerzas Armadas.

Particularmente, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional significó un importante cambio, concluyéndose con la dependencia respecto de las Fuerzas Armadas de fuerzas con funciones policiales ajenas a sus estructuras, estableciéndose sólidamente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo la amplitud del concepto de defensa nacional, que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones militares externas, distinguiéndose la función de la defensa nacional, de la de seguridad interior. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

En la Ley N° 23.554, las Fuerzas Armadas individuales constituyen agrupamientos administrativos (artículo 22) cuya función fundamental, además del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de su personal, es la preparación para la guerra de sus elementos operacionales y su apoyo logístico (artículo 24 2do. párrafo). Sus titulares tienen a su cargo el gobierno y administración de sus respectivas Fuerzas, y mantienen relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines del planeamiento militar conjunto (artículo 24).

En caso de guerra, los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas no integran la cadena de comando, siendo su rol exclusivamente el de asesoramiento al Presidente de la Nación, conductor de la guerra en el nivel estratégico militar, y de quien dependen directamente los titulares de los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos y combinados, quienes conducen las operaciones.

Por otra parte, el Decreto N° 727/2006 otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto el control operacional de las Fuerzas Armadas para el empleo de los medios militares en tiempo de paz, con facultad de impartir órdenes, creando a tal efecto un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto).

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, a su vez, limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, en tiempos ordinarios al apoyo de las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis previsto en dicha ley, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). También contempló el empleo de sus elementos de combate, en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio.

Las Fuerzas Armadas argentinas, en el marco de las Leyes de Defensa y Seguridad Interior, están dedicadas a la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias -seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc. Tal situación ha sufrido recientemente modificaciones parciales, que examinaremos posteriormente.

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas -que estableció las bases normativas para una reestructuración de las Fuerzas Armadas aún no llevada a la práctica- incluyó en su artículo 6 dos nuevas misiones: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

La Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional estableció la dirección del Sistema de Inteligencia Nacional por parte de la Secretaría de Inteligencia (tras la sanción de la Ley N° 27.126, Agencia Federal de Inteligencia) creando la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, como organismo de producción de inteligencia en el nivel estratégico militar, asignando a los organismos de inteligencia militares la producción de la inteligencia estratégica operacional y táctica necesaria para la conducción de las operaciones militares, y la inteligencia técnica específica, en todos los casos referida exclusivamente a la defensa.

Posteriormente, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, estableció en su artículo 1, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Como se advertirá, la norma precisó lo dispuesto en los artículos 2°, 4° y concordantes de la Ley N° 23.554.

La evolución del presupuesto de defensa en Argentina, y su impacto en las estructuras de las Fuerzas Armadas, descripta sucintamente la evolución normativa de la defensa en Argentina, resulta útil examinar las características y

estado general de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del restablecimiento de la democracia, y su evolución posterior.

En 1983, el gasto militar en Argentina ascendía al 4,2% del PBI (López, 1990).<sup>7</sup> Se trataba de un gasto importante para un país en tiempo de paz, que denotaba el crecimiento de la estructura militar para hacer frente al Conflicto Malvinas (1982) y a la amenaza de conflicto armado con Chile. Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4 (López, 1990).

Esa fuerte baja llevó dicho presupuesto a niveles propios de tiempo de paz (1972-1974).

Frente a esta reducción, se hacía necesaria una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las posibilidades presupuestarias.

Ello no sucedió y sucesivamente los ministros de Defensa de Alfonsín, Raúl Borrás, Roque Carranza y José Horacio Jaunarena dictaron las sucesivas Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86 sobre “Reforma Militar”, en las que, con lineamientos muy generales, encomendaban a las Fuerzas Armadas su propia reestructuración.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas en forma virtualmente autónoma fue, en primer lugar, reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, 2000). La posterior supresión del servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1994) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 18.000 (Ministerio de Defensa de Argentina, 2010). También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares.<sup>8</sup>

La reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción en los grados de oficiales.

A partir del año 2002, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de oficiales y especialmente en los de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) cuando el número total de personal militar era más del doble (Ministerio de Defensa Argentina, 2010). El número de personal en dichos grados se incrementaría más aun posteriormente (Ministerio de Defensa Argentina, 2015, pp. 94 - 95).<sup>9</sup> Algo similar pudo advertirse en la Armada, en la

7. Ver también: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. (2000). Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Buenos Aires. Recuperado de: [goo.gl/KkJcLj](http://goo.gl/KkJcLj)

8. Así, en el grado inferior de oficial del Ejército, subteniente, en 1984 había 1295. Ese número en 1990, año de agudización de la reducción presupuestaria, había descendido a 475, y en 1994 a 391. En ese último año, había 974 tenientes coroneles. El número de subtenientes experimentó posteriormente un crecimiento que lo llevó a 659 en 2010, aún lejos del número de 1984. Una disminución similar pero algo menor se produjo en la Armada y en la Fuerza Aérea. Fuente: Ministerio de Defensa de Argentina. (2011). Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010. Buenos Aires, pp. 136-138.

9. Surge de las páginas 95 que en 2014, último año informado, el número de coroneles del Ejército Argentino ascendía a 810 para una fuerza que totalizaba 46.275, mientras que en 1983, para una fuerza que totalizaba entonces 103.123, se contaba con 654.

que de 212 capitanes de navío para un número total de efectivos de la Fuerza de 40.059, en 2014 se pasó a 409 para un número total de efectivos en dicha Fuerza de 18.555. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodoros para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodoros en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907 (Ministerio de Defensa Argentina, 2015).

Por otra parte, los números de oficiales, suboficiales y tropa del Ejército Argentino, que en 1983 eran respectivamente de 6.891, 23.759 y 72.473, en 2014 pasaron a ser, respectivamente, de 6.188, 22.768 y 17.319; en la Armada Argentina, que en 1983 eran, respectivamente de 3.227, 15.473 y 21.359, pasaron a ser en 2014 de 2.492, 14.433 y 1.630; en la Fuerza Aérea Argentina, que en 1983 eran de 2.342, 9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 –oficiales- y 10.345 –suboficiales- no contando con personal de tropa (Ministerio de Defensa Argentina, 2015, pp. 92-97).

Ello se tradujo, en el caso del Ejército, en la generación de unidades incompletas, y, para las tres Fuerzas, en la proliferación de estructuras administrativas.

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Mientras tanto, el gasto en defensa, que en dólares constantes de 2015 (SIPRI, 2017) ascendía en 1988 a 9.909.000.000 dólares constantes de 2015 – se advertirá, una vez producidas las disminuciones presupuestarias de 1984 y 1985- pasó a representar en 1990, 5.470.000.000; en 1996, 4.564.000.000; y en 2002, 3.728.000.000, iniciándose posteriormente cierta recuperación –así, 2014, 5.536.000.000 y 2015, 5.483.000.000 que correspondió a incrementos en el gasto en personal y a otros gastos de escaso interés militar.

La combinación de la reducción presupuestaria con la inexistencia de una reestructuración real, así como el crecimiento de la proporción representada por los grados altos con relación al resto de la estructura de personal, trajo como resultado una proporción muy elevada del gasto en personal respecto del total del gasto en defensa.

La incidencia de dicho gasto pasó a ser superior al 80%, determinando limitaciones de gasto en funcionamiento que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y, por sobre todo, la imposibilidad de renovar el equipamiento de defensa.

Así, el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 incluyó una serie de ejecución presupuestaria 1989-2009 en la que es posible advertir que el gasto en personal, que representaba 63% en 1989, pasó a constituir a partir de 1993 el 80%, y así se mantuvo esencialmente hasta el fin de la serie. Por otra parte,

el gasto en funcionamiento y mantenimiento, que representaba en 1989 el 31%, en 1993 representaba el 17% -algo más de la mitad- y en 1999 llegó a constituir el 11%, para retornar al 17% al final de la serie. En cuanto a inversiones, del 5% en 1989 se pasó al 1% entre 2003 y 2005, para concluir la serie en 3%; pero dentro del rubro inversiones, el ítem sistemas de armas, en 1989 representaba el 0%, porcentaje que se reiteró en cinco de los once años de la serie.

El ya referido impacto del gasto en personal continúa, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015 (Ministerio de Defensa de Argentina, 2015), del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 del 82%, en 2012 del 81%, en 2013 del 79%, y del 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 del 15%, 2011 del 15%, 2012 del 17%, 2013 del 17%, y 2014 del 17%, mientras que las inversiones alcanzaron el 3% en 2010, 2% en 2011, 1,7% en 2012, 4% en 2013 y 5% en 2014, aunque en estos dos últimos años reflejaron adquisición de bienes de escaso o nulo interés militar (Ministerio de Defensa de Argentina, 2015) (Saralegui, 2013) (Saralegui, 2015).

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016, 2017 y 2018 reflejan pautas bastante similares. Así, para 2015, se presupuestó en la jurisdicción Defensa, incluyendo la pasividad militar, un gasto en personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, tales rubros fueron, en personal 82%, funcionamiento 13%, e inversiones 3,9%. Para 2017, de 81,80% personal, 14,3% funcionamiento y 3,8% en inversiones. Para 2018 se presupuestaron personal, 86,37%; funcionamiento, 9%; inversiones, 3,24%, de los cuales equipamiento militar y de seguridad, 1,67%, en un presupuesto inferior al 1% del PBI.

Según el SIPRI (2017), el presupuesto de defensa argentino, que representaba el 2,1% del PBI en 1988, osciló entre 1996 y 2016 entre el 1,2% y el 0,8%, habiendo sido 0,9 para 2017.

Lo que resulta evidente, es que con un presupuesto de defensa que representa alrededor del 1% del PBI, y un gasto en personal del 80%, es imposible proveer a un reequipamiento a fuerzas armadas que arrastran largos períodos de desfinanciamiento, y que tampoco puede obtenerse un adecuado adiestramiento, ni obtenerse una razonable condición de alistamiento.

**Las consecuencias de la situación descripta: obsolescencia del equipamiento y limitaciones en equipamiento.** No faltaron voces de alarma. En 2002, el profesor e investigador Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina “los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan poco más que los salarios mensuales” (Scheetz, 2002).

Comparando además el gasto en defensa argentino con el chileno en 1999, Scheetz (2002) constató que el primero había sido de 4.143 millones de dólares, mientras que el segundo había ascendido a sólo 2.120 millones, pese

al generalizado concepto de una mayor capacidad operativa por parte de Chile. Indagando, advirtió que en 1998 Chile había gastado 585 millones de dólares en retiros militares y que ese año Argentina había gastado 1.184 millones de dólares en dicho rubro, diferencia que atribuyó al excesivo número de oficiales de altos grados en Argentina.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza (2005) señalaban que desde 1984 hasta 1991, el tamaño de las fuerzas armadas argentinas se había modificado ‘dramáticamente’, habiendo disminuido el total del personal militar de 188.000 en 1984 a 98.000 en 1991, pero que de tal disminución, el cuerpo de oficiales había disminuido el 8%, el cuerpo de suboficiales el 13% y la tropa el 84%.

Los autores citados señalaron que en 1991, la reducción de la cantidad de soldados conscriptos y la reducción de postulantes al ingreso en los institutos de formación de las fuerzas armadas desde 1984 a 1991 “provocó una enorme distorsión en la estructura piramidal de personal, transformándola en un rombo, cuya concentración más amplia y desproporcionada de oficiales y suboficiales se encontraba en las jerarquías de capitanes y cabos principales respectivamente” (Acuña y Runza, 2005, p. 87). Acotamos por nuestra parte que tal distorsión, con el tiempo, fue desplazándose hacia los grados superiores.

Casi diez años después, tal diagnóstico se complementaba con lo expresado en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 en el que entre otros aspectos, se señaló que el Sistema de Defensa presentaba “obsolescencia y degradación material. Producto de una continuada desinversión neta en equipamiento e infraestructura y un inadecuado mantenimiento del stock de material existente” (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 189-193). Se hizo también referencia al “desmantelamiento de la industria de la defensa” (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 189-193) producto del proceso privatizador de la década del 90.

Un examen de la obtención de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas (Ministerio de Defensa de Argentina, 2011, pp. 146, 147), muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina –destructoros Meko 360, construidos por los astilleros alemanes Blohm & Voss, cuatro de las seis corbetas diseñadas por los astilleros referidos y construidas bajo licencia en Argentina, los dos submarinos diesel TR 1700 construidos en Alemania por los astilleros alemanes Thyssen Nordseewerke –la construcción de todos los cuales había sido contratada por el gobierno militar– tres buques de transporte y otros medios menores. El Ejército Argentino ya contaba con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155 mm. de dicha familia de blindados (VCA-Palmaria), construyéndose posteriormente un número adicional. Asimismo, fue durante esa época en que comenzaron a ser

entregados por la Fábrica Militar de Aviones los primeros aviones de entrenamiento básico-avanzado “IA-63 Pampa”, fabricados con la cooperación de la empresa alemana Dornier Flugzeugwerke. El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los 60 y 70, destacándose el submarino diésel tipo 209 “Salta”.

En los años 90, coincidiendo con la agudización de las reducciones presupuestarias, se sancionó, en el marco de la política de privatizaciones implementada durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem la Ley N° 24.045, por la que se declaró “sujetas a privatización” a la totalidad de las empresas y establecimientos que operaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa, comprendiendo tanto empresas de producción civil como militar.

Sólo se omitió la venta de algunos establecimientos de fabricación de productos militares que no hallaron comprador –las Fábricas Militares de Villa María, Río Tercero, Fray Luis Beltrán y Azul, que fueron dedicadas casi exclusivamente a producción civil.

Durante esa etapa se concluyó la fabricación, utilizando los elementos de que se disponía, de algunos vehículos de la familia TAM y se incorporaron algunos medios cedidos por Estados Unidos como los aviones de exploración P3B Orion. También se concluyó la demorada construcción de una corbeta Meko 140 y se incorporó un buque logístico a la Armada.

La única adquisición significativa de material bélico por parte del país posterior a las indicadas, fue la realizada a Estados Unidos entre 1993 y 1999 de 36 aviones de ataque subsónicos A-4M Skyhawk II –construidos en la década del 70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, denominándose los A-4 AR Fightinghawk (Brea, 2011). Tal adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, pero construidos, hoy, hace más de cuatro décadas.

Ya no habrían de realizarse incorporaciones significativas de medios materiales a las Fuerzas Armadas argentinas.

En setiembre de 2015, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la desprogramación definitiva de los aviones Mirage III, Mirage V y Dagger Finger que restaban en su inventario, perdiendo Argentina la capacidad de interceptación por aviones de caza (“Despiden a los [...]”, 2015). Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación de los A-4 AR Fightinghawk –últimos aviones de combate que restaban- para 2018 (“Argentina adelanta a [...]”, 2016). Aunque tal desprogramación no ha sido aún realizada, los indicados aviones se encuentran hoy prácticamente fuera de servicio. En consecuencia, Argentina se encuentra hoy virtualmente desprovista de aviones de combate, quedando en materia de aviones a reacción, sólo una limitada cantidad de aviones de entrenamiento y ataque ligero IA-63 Pampa.

La falta de reposición de los aviones aludidos ha puesto sobre el tapete el estado de los materiales de las Fuerzas Armadas argentinas.

Éstas cuentan aún con medios como los ya referidos blindados TAM, blindados de cuatro décadas o como los cazatanques o tanques livianos SK 105 Kùrassier, de antigüedad casi similar.

Si se trata de la Armada, es posible advertir que su base está constituida por los buques construidos en Alemania y los últimos en Argentina bajo diseño, especificaciones y equipamiento alemán por el programa MEKO, de la década de los 80, buques que reclaman modernizaciones, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. The Military Balance 2017 (International Institute for Strategic Studies, 2017) señala sobre Argentina que “después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas” (p. 423). También se destaca que las Fuerzas Armadas argentinas “son una sombra de aquellas que fueron derrotadas por el Reino Unido en una guerra limitada en 1982”.

Por su parte, el indio INDRA señaló que “tras dos décadas de negligencia, las Fuerzas Armadas argentinas están enfrentando obsolescencia en bloque” (Badri-Maharaj, 2016).

**La actualidad: situación que tiende a agravarse.** El 10 de diciembre de 2015, la asunción de un nuevo gobierno despertó inicialmente en las Fuerzas Armadas expectativas de un cambio en esta situación, hasta el momento no concretadas.

The Military Balance 2018 continúa destacando que “el inventario de equipamiento de Argentina es crecientemente obsoleto, y su modernización está obstaculizada por falta de fondos” (The Military Balance, 2018).

La referida publicación destaca además que “[...] las capacidades de la Fuerza Aérea están en serio declinamiento, con la flota entera de A-4R esencialmente no operacional, aunque la compra de cinco ex Francia Super Etendard modernizados podría permitir la regeneración de los Super Etendard argentinos [...]”. Se trata de cinco aviones antiguos modernizados pero con escaso tiempo de vida útil, adquiridos por diez millones de dólares, si bien se supone que los repuestos incluidos en la compra podrían permitir la recuperación de algunos de los once Super Etendard que la Armada Argentina mantiene en depósito. La esperanza de la Fuerza Aérea de recuperar algunos A-4R (diversas fuentes estiman cuatro) no modifica este cuadro de situación. Tampoco la cambian la llegada de seis de los doce aviones a turbohélice de adiestramiento avanzado y ataque ligero Texan T-6 II adquiridos a Estados

Unidos, que mejorarán las posibilidades de adiestramiento de pilotos, pero no sustituyen la carencia de una flota de aviones de combate.

En lo relativo a la Armada, la misma fuente citada refiere la declinación de sus capacidades en diversos aspectos, señalando que la pérdida del submarino ARA San Juan destacaba los desafíos para las operaciones navales argentinas (The Military Balance, 2018).

Respecto del Ejército, cuyos tanques TAM fueron objeto de un proyecto de modernización por Elbit Systems (Israel), que sucesivamente elaboró los prototipos TAM 2C e IP, con importantes mejoras en dirección y cadencia de tiro, protección, capacidades para combate nocturno, etc. En 2017 (“Los TAM, el [...]”, 2018), el proyecto fue suspendido por razones presupuestarias, con lo que el sistema de armas fundamental del Ejército permanece desactualizado y en significativa inferioridad para el combate actual.

No sólo se desconocen proyectos para reemplazar al desaparecido submarino ARA San Juan, sino que los dos restantes –ARA Salta, submarino tipo 209 en el límite de su vida útil y ARA Santa Cruz, TR 1700 similar al submarino desaparecido- se encuentran en muy demoradas reparaciones, careciendo el país de submarinos en condiciones de operar.

En materia de industria para la defensa, en enero de 2018 se produjo el cierre definitivo de la planta de fabricación de pólvora y explosivos de Azul de la Dirección General de Fabricaciones Militares (“Fabricaciones militares: confirmar [...]”, 2018). Cabe señalar que ha desaparecido la limitada capacidad de fabricación de munición de grueso calibre y, anteriormente, de cohetes, quedando reducidas las capacidades de fabricación de material militar a munición para armas portátiles.

**Anuncio de reestructuración y cambios doctrinarios.** El 23 de junio de 2018 fue dictado el Decreto N° 683/2018, en virtud del cual se modificaron los artículos 1, 3 y 23 del Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, cambiando lo que establecía el decreto modificado en el sentido de establecer el ámbito comprendido por la defensa nacional en la respuesta a las agresiones perpetradas por las fuerzas armadas de países extranjeros, disponiéndose ahora que tal ámbito estaría constituido por las agresiones externas de cualquier tipo. La nueva reglamentación resulta contradictoria con lo establecido por el artículo 2 de la Ley N° 23.554 reglamentada, norma de jerarquía superior, de la que surge claramente que el ámbito en cuestión estaría representado por las agresiones externas de naturaleza militar, coincidiendo con el debate parlamentario (Ugarte, 2018).

La aludida modificación fue seguida por el dictado por el Presidente de la Nación de una Directiva de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 703/2018.

Dicho documento destacó que las tendencias identificadas en los planos regional y global señalaban que la seguridad de los Estados latinoamericanos estaría claramente afectada por fenómenos transnacionales como el narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando, cuya atención prioritaria correspondía a los organismos de seguridad, inteligencia e inteligencia criminal, señalando que, no obstante, las Fuerzas Armadas contaban con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que podían ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas.

El capítulo III estableció los parámetros fundamentales para una reforma del instrumento militar, reafirmando como misión primaria del Sistema de Defensa Nacional la de asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de Argentina, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Se señaló que el Sistema de Defensa Nacional debe cumplir un rol clave, en estadios de paz y crisis, en la vigilancia, control y preservación, según corresponda, del espacio marítimo insular y fluvial, aeroespacial, ciberespacial, espacial y terrestre, destacándose también la necesidad de proteger los objetivos estratégicos, de apoyar la política exterior a través de participación en misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, de apoyo a las operaciones de seguridad interior, la participación en la política antártica, y la cooperación militar en el ámbito regional, el apoyo logístico en las zonas de frontera, y el apoyo a la comunidad ante desastres naturales o emergencias.

Fue destacado que el Ministerio de Defensa debería proponer al Poder Ejecutivo Nacional un plan para reformar el Instrumento Militar de la Nación a fin de recuperar la capacidad de cumplir su misión principal.

Dicho plan estaría caracterizado por la reducción de personal en aquellas áreas no involucradas en tareas prioritarias y responsabilidades de tiempo de paz; alistar organizaciones operativas completas, incrementando alistamiento, flexibilidad, movilidad y capacidad de despliegue, concentrando unidades de maniobra con sus apoyos, y eventualmente conformando Unidades Conjuntas, y cerrándose unidades innecesarias; reestructuración del Poder Aeroespacial del Instrumento Militar; y el desarrollo de elementos terrestres, navales y aeroespaciales de carácter modular e integrado para la conformación de Fuerzas de Intervención Rápida. También, fortalecimiento de la seguridad cibernética, eliminación de estructuras burocráticas, mantenimiento de un presupuesto militar en relación al Producto Bruto Interno, y redistribución interna progresiva del gasto militar, para incrementar los porcentuales presupuestarios destinados a operaciones militares, mantenimiento de medios, previendo la asignación de recursos específicos destinados al proceso de reconversión del Instrumento

Militar e inversiones plurianuales destinadas a la recuperación de capacidades, incorporación de equipamiento y desarrollo tecnológico y una reforma de la Ley N° 19.101 del Personal Militar.

Siendo muchos de tales lineamientos compartibles y susceptibles de mejorar sustancialmente, la situación descrita de las Fuerzas Armadas argentinas, resulta inevitable señalar que hasta el momento no se conoce un plan de reequipamiento y medios para su financiación. Si bien la concentración prevista de unidades haría perder carácter necesario a inmuebles militares y la reducción de gastos administrativos y burocráticos y la generación de unidades completas permitiría una reducción del alto número de oficiales de alta graduación que está en la base del gasto en personal del sector, y que la modificación de la Ley del Personal Militar permitiría la desaparición de la alta y costosa litigiosidad que incrementa tal gasto, todo parece indicar que transcurrirá tiempo hasta que esta Directiva se materialice.

Lo que se ha materializado es el Operativo Integración Norte, aprobado por Resolución N° 860/2018 (3 de agosto) del Ministerio de Defensa, en la cual, teniéndose en cuenta que la Directiva de Defensa Nacional contempla entre las modalidades de empleo del Instrumento Militar, operaciones de apoyo a la Seguridad Interior, se dispuso el empleo de las Fuerzas Armadas en la Zona de Frontera comprendida entre San Antonio de los Cobres (Salta) y Puerto Iguazú (Misiones), es decir, en todo el norte argentino, en actividades de apoyo logístico que desarrolla el Instrumento Militar con el Sistema de Seguridad Interior y de adiestramiento operacional y Operaciones de Apoyo a la Comunidad.

## CONCLUSIONES

Además de las características de sus normas y estructuras organizativas fundamentales reseñadas al comienzo de este análisis, probablemente el aspecto más característico de la política de defensa en Argentina ha sido el esquema de distribución presupuestaria en defensa establecido entre 1993 y la actualidad: 80 a 86% en personal, 15 a 17% en funcionamiento, 3 a 5% en inversiones, para un presupuesto de un 1% del PBI.

Esta característica ha impedido por espacio de 25 años la renovación del material bélico argentino y sólo han posibilitado la realización de modernizaciones, frecuentemente inconclusas por falta de fondos.

Argentina gasta anualmente alrededor de 6.000.000.000 en defensa (International Institute of Strategic Studies, 2018)<sup>10</sup>. Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000 (International Institute of Strategic Studies, 2018)

10. Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2016 y 2.100.000.000 para 2017.

mantiene tres escuadrones de cazabombarderos de cuarta generación y una flota de un crucero, 6 submarinos, y 7 fragatas, entre otros múltiples medios. Aunque el presupuesto de Defensa argentino es escaso para un país de su tamaño y producto bruto, parece evidente que la impotencia argentina para mantener y renovar su material halla origen fundamentalmente en la magnitud del gasto en personal.

La constante caída de capacidades de los últimos 25 años se ha incrementado significativamente en la actual administración, donde además se ha comenzado a introducir a las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, asignando a los escasos 74.200 militares argentinos, formados y adiestrados para la defensa y desconocedores de ese ámbito, en funciones poco claras, en un país que tiene aproximadamente 300.000 policías.

Aunque el anuncio de la reforma militar despierta esperanzas, la falta de un plan concreto de reequipamiento y de financiamiento de aquél y de la reestructuración despierta inevitables dudas. ¿Tomará la actual administración un curso de acción diametralmente opuesto al que la ha caracterizado hasta ahora? El ministro de Defensa ha declarado que “la guerra Estado-Estado ya no existe” (“Cuál es el [...]”, 2018), pensamiento que, de extenderse, concluiría con las fuerzas armadas de todo el mundo y aseguraría una paz perpetua. Lamentablemente, no parece suceder tal cosa. En fin, crearemos –debemos hacerlo- que la situación descripta de las Fuerzas Armadas argentinas va a mejorar.

¿Cuáles fueron las razones por las cuales Argentina ha llegado a la actual situación, contando con un presupuesto de defensa reducido, pero que permite a otros países una razonable capacidad de defensa?

La respuesta pertenece al ámbito de las relaciones civiles-militares. Producidas las reducciones presupuestarias de los años 1984/1985, que dejaban al presupuesto en un muy razonable 2,4% del P.I.B., la conducción civil de la defensa omitió realizar la necesaria reestructuración, encomendándosela a las Fuerzas Armadas, que tampoco la realizaron. Nuevas reducciones presupuestarias en 1990-1997 encontraron idéntica omisión, y, por el contrario, las Fuerzas Armadas incrementaron el número de sus oficiales en los grados superiores y crearon estructuras burocráticas y administrativas para justificarlos, con la complacencia de sus conductores políticos. La litigiosidad contra el Estado derivada de la decisión política de no reconocer al personal militar retirado el mismo sueldo y suplementos generales del personal en actividad, que estableció la Ley N° 19.101, sin asumir la decisión de modificar la ley, generó importantes gastos que incidieron en la situación. En general, se dejó transcurrir el tiempo y en algunos casos se realizaron reformas normativas y organizativas útiles, pero no se fue al meollo de la cuestión.

Ciertamente que la situación podría haber mejorado con un sustancial aumento presupuestario, que permitiera que se contara con fondos para

equipamiento, aunque no hubiera solucionado las deformaciones en la estructura militar. Pero el poder político se mantuvo impertérrito en el nivel presupuestario indicado.

Una conducción política idónea, con voluntad y dedicación a la defensa, y una razonable mejora presupuestaria, con reestructuración en personal y fondos plurianuales para reequipamiento, permitirían solucionar la situación. ¿Se manifestarán a través de la reforma militar prometida? Suele decirse que la esperanza es lo último que se pierde. Si nada se realiza, puede perderse más.

## REFERENCIAS

- Acuña, M. y Runza, R. (2005). *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.
- Argentina adelanta a 2018 la desprogramación del sistema A-4AR. (28 de julio de 2016). *Infodefensa.com*. Recuperado de: [goo.gl/1DU6K8](http://goo.gl/1DU6K8)
- Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú se retiraron de la UNASUR. (20 de abril de 2018). *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/PngW12](http://goo.gl/PngW12)
- Badri-Maharaj, S. (30 de agosto de 2016). Argentina's Military Decline. *IDS*. Recuperado de: [goo.gl/5ByTYC](http://goo.gl/5ByTYC)
- Braslavsky, G. (3 de septiembre de 2015). Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas. *Clarín*. Recuperado de: [goo.gl/D1oekH](http://goo.gl/D1oekH)
- Brea, E. (2011). Los Halcones I (Génesis). *Gaceta Aeronáutica*. Recuperado de: [goo.gl/P7C8uG](http://goo.gl/P7C8uG)
- Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades derivadas del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS). (1983). *Informe Final*. Recuperado de: [goo.gl/v3NQfQ](http://goo.gl/v3NQfQ).
- Cuál es el nuevo rol “estratégico” que Aguiar anticipa para las Fuerzas Armadas. (19 de junio de 2018). *Perfil*. Recuperado de: [goo.gl/FgbaZv](http://goo.gl/FgbaZv)
- Delucchi, S. (2000). *Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Dinatale, M. (20 de agosto de 2018). Cómo será la segunda etapa del plan de reforma de las Fuerzas Armadas. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/WXnuMv](http://goo.gl/WXnuMv)
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos. (2018). Recuperado de: [goo.gl/6wnVSp](http://goo.gl/6wnVSp)

- El Gobierno de Colombia anunció que se retira de la Unasur. (10 de agosto de 2018). *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/bVztzC](http://goo.gl/bVztzC)
- Fabricaciones militares: confirman el cierre de la planta en Azul y buscan reubicar al personal. (23 de enero de 2018). *Clarín*. Recuperado de: [goo.gl/q4Dcwz](http://goo.gl/q4Dcwz)
- Giardino, C. (1999). *Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- International Institute for Strategic Studies (2017). *The Military Balance 2017*. London.
- Jordan, A., Taylor, W., Meese, M. y Nielsen, S. (2009). *American National Security*. Baltimore y London: The John Hopkins University Press. Sixth Edition.
- López, E. (1990). “Gasto militar en la Argentina 1970-1986”. En Druetta, G., Estévez E., López, E., y Miguens J. *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Editorial Puntosur.
- Los TAM, el vehículo insignia de Argentina. (16 de mayo de 2018). *Infodefensa.com*. Recuperado de: [goo.gl/tNUgGz](http://goo.gl/tNUgGz)
- Ministerio de Defensa de Argentina (2010). Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010.
- Ministerio de Defensa de Argentina (2015). Libro Blanco de la Defensa 2015.
- Ministerio de Defensa de Francia. (2018). Recuperado de: [goo.gl/9dr5xe](http://goo.gl/9dr5xe)
- Ministerio de Defensa del Reino Unido. (2018). Recuperado de: [goo.gl/RFTSsQ](http://goo.gl/RFTSsQ)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. (2000). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Recuperado de: [goo.gl/7nL99E](http://goo.gl/7nL99E)
- Murray, D. y Viotti, P. (1994). *The Defense policies of nations*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Odom, W. (1997). “National Security Policimaking. The Kind of Things That must be Decided for Defense”. En Schultz, R., Godson, R. y Quester, G. *Security Studies for the 21st Century*. Washington y Londres: Brassey’s.
- Rojas, F. (2003). “La construcción de una alianza estratégica; el caso de Chile y Argentina”. En Domínguez, J. *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina, Siglo XXI*. Buenos Aires: Flacso.
- Rosendo, F. (1991). Menem y la Cuestión Militar. *Colección Análisis Político, 7*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Saralegui, G. (2013). Presupuesto de Defensa 2014 Argentina. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/AWuv9a](http://goo.gl/AWuv9a).

- Saralegui, G. (2015). Sobre el presupuesto de Argentina para 2015. *Infobae*. Recuperado de: [goo.gl/zDgbUW](http://goo.gl/zDgbUW).
- Scheetz, T. (2002). El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis. *Security and Defense Studies Review*, 2. Washington D.C.: Center for Hemispheric Strategic Studies.
- SIPRI. (2017). SIPRI Military Expenditure Database. Recuperado de: [goo.gl/5H6j7u](http://goo.gl/5H6j7u).
- Ugarte, J. (1990). “La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito”. En Druetta, G., Estévez E., López, E. y Miguens, J. *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Puntosur.
- Ugarte, J. (2011). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra; Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Ugarte, J. (2013). “Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares”. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino editores.
- Ugarte, J. (2018). Sobre el Decreto N° 683/2018, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios. *Revista jurídica electrónica Abogados.com*. Recuperado de: [goo.gl/dQ7wVq](http://goo.gl/dQ7wVq).



Cómo citar este artículo:

Saavedra, B. (2018). La Política de Defensa de Estados Unidos en la era Trump. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 85 - 99

**BORIS  
SAAVEDRA<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de agosto de 2018

Aprobado:  
05 de noviembre de 2018

Palabras claves:

Cooperación, Convergencia,  
Competencia, Divergencia,  
Autoritarismo, Poder Duro.

Keywords:

Cooperation, Convergence,  
Competition, Divergence,  
Authoritarianism, Hard Power.

Palavras Chaves:

Cooperação, Convergência,  
Concorrência, Divergência,  
Autoritarismo, Poder Duro.

# La Política de Defensa de Estados Unidos en la era Trump<sup>1</sup>

The United States Defense Policy in the Trump era

A política de defesa dos Estados Unidos na era Trump

## RESUMEN

El ambiente de seguridad mundial en la actualidad está viviendo un momento de discontinuidad o transición, de un modelo de cooperación y convergencia a uno de competencia y divergencia. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos identifica a ciertos Estados como poderes revisionistas, entre los cuales China y Rusia se destacan por estar orientados a dar forma a un mundo consistente con su modelo autoritario de gobierno. La política de defensa de la administración del Presidente Donald Trump tiene su punto de partida en el mensaje de “América primero”, la cual en general favorece el empleo del poder duro para abordar los desafíos que afecten expresamente los intereses de la nación, mediante la modernización militar con fuerza letal de gran tecnología. Se limita el involucramiento del país en conflictos externos donde no estén en juego los intereses de la nación y adicionalmente, manifiesta la voluntad política para revisar tratados y lograr nuevas condiciones con mayores ventajas y beneficios para el país.

1. Artículo de reflexión vinculado al programa “Combating Transnational Threat Networks” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, Estados Unidos de América.
2. Oficial General retirado de la Fuerza Aérea Venezolana. Se graduó en la Academia de la Fuerza Aérea de Venezuela, de la que recibió una licenciatura en Ciencias y Artes Militares con especialización en Aeronáutica. Adicionalmente, al doctorado en el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España (2014) tiene una maestría en Política Internacional y Práctica en la Universidad George Washington en Estados Unidos (2003). En la actualidad el Dr. Boris Saavedra es profesor asociado en la Universidad Nacional de Defensa, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry en Washington, DC desde 1998 al presente.

## ABSTRACT

The world security environment is currently experiencing a moment of discontinuity or transition, from a model of cooperation and convergence to one of competition and divergence. The National Security Strategy of the United States identifies certain states as revisionist powers, among which China and Russia stand out for being oriented to shape a world consistent with its authoritarian model of government. The defense policy of the administration of President Donald Trump has its starting point in the message of “America First”, which generally favors the use of hard power to address the challenges that expressly affect the interests of the nation, through the military modernization with lethal force of great technology. It limits the involvement of the country in external conflicts where the interests of the nation are not at stake and additionally, it manifests the political will to revise treaties and achieve new conditions with greater advantages and benefits for the country.

## RESUMO

O ambiente de segurança mundial vive atualmente um momento de descontinuidade ou transição, de um modelo de cooperação e convergência para um de competição e divergência. A Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos identifica certos estados como poderes revisionistas, entre os quais China e Rússia se destacam por serem orientados para moldar um mundo consistente com seu modelo autoritário de governo. A política de defesa do governo do presidente Donald Trump tem seu ponto de partida na mensagem “America Primeiro”, o que geralmente favorece o uso do poder duro para enfrentar os desafios que afetam especificamente os interesses da nação, por modernização militar com força letal de grande tecnologia. Limita o envolvimento do país em conflitos externos em que os interesses da nação não estão em jogo e, além disso, manifesta a vontade política de revisar tratados e alcançar novas condições com maiores vantagens e benefícios para o país.

## CONTEXTO GLOBAL ACTUAL

El pasado 3 de abril de 2018, se conmemoró el septuagésimo aniversario del lanzamiento del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Esta fecha marca también el inicio de una era de cooperación internacional de lo que hoy se conoce como el nuevo orden liberal mundial liderado por los Estados Unidos de América (Nye, 2017), que prevaleció durante la era de la Guerra Fría y, posterior a ésta, con una idea de convergencia de las grandes potencias a escala global (Vaisse, 2018). Con este marco de referencia este ensayo tiene como objetivo analizar la arquitectura de la política de defensa de Estados Unidos en el siglo XXI.

El ataque a las Torres Gemelas perpetrado el 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York, constituye un hito en la evolución de la política de defensa de los Estados Unidos, ya que por primera vez en la historia del país, el territorio continental se ve atacado, no por una fuerza militar tradicional invasora, sino por un hecho terrorista con armas y mecanismos no tradicionales. Si bien es cierto que el artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos faculta y otorga al Congreso poderes para declarar guerras, el 11 de septiembre de 2001 ha sido predestinado a cambiar radical y permanentemente el grado y el modo en que este país analiza el tema de la defensa y se relaciona con el resto del mundo.

Este orden liberal mundial y la globalización han hecho creer que en el mundo operamos bajo la suposición de que estábamos viviendo en una era en la cual todas las grandes potencias estaban en transición hacia un modelo único de orden mundial de convergencia. Esta creencia surge del hecho de que nos unen los problemas que tenemos en común, como el terrorismo, el narcotráfico, el cambio climático, las enfermedades pandémicas o la proliferación nuclear, lo cual es más importante que lo que nos separa, como las divisiones geopolíticas del viejo estilo. Se ha pensado que estas fuerzas nos obligan a trabajar juntos, tratando de superar los problemas de acción colectiva, ya que se avizoran muchas crisis y muchos conflictos y que con el tiempo esta cooperación sería más estrecha. Esta fue una realidad de integración y de grandes iniciativas, como el Consenso de Washington, expresado por su creador, John Williamson, durante los años 90 y 2000 cuando hubo diferencias, pero de menor grado. En esa época, Rusia se opuso a la invasión de Iraq; sin embargo, no armaron a Saddam Hussein y tampoco intervinieron en la guerra de Iraq. Se limitaron a oponerse a los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU como medio para expresar su posición política ante estos conflictos.

Muy diferente ha sido la situación en estos últimos cinco a seis años. La posición de Rusia en el conflicto en Siria y el empleo del ciberespacio para adelantar la agenda geopolítica global; la posición de China y su agenda como potencia mundial ante el conflicto en el mar de China y, particularmente, Corea del Norte, son muestras de que en vez de convergencia de las grandes potencias, estamos en presencia de divergencias. En otras palabras, hemos pasado de un mundo de alianzas y cooperación internacional a uno de competencia y divergencia.

En general, en los últimos 20 años no se había visto una orientación por parte de las grandes potencias en contra de los EE.UU., como lo afirma Tom Wright (2017), analista estratégico del Brookings Institution. Si observamos las dos últimas administraciones en EE.UU., vemos que trataron de solucionar la crisis en el Medio Oriente en forma muy diferente. La administración del Presidente George Bush lo hizo mediante la intervención y la administración del Presidente Barack Obama lo intentó con cambios inéditos, mediante las instituciones internacionales y la legislación vigente.

En la actualidad, los EE.UU. enfrentan tres áreas conflictivas a nivel global: 1. El resurgimiento de Rusia en Europa (Crimea) y en el Medio Oriente con el conflicto de Siria; 2. China en el sureste asiático y el mar de China y 3. Corea del Norte. Rusia y China están desarrollando su estrategia bajo dos concepciones: la primera, impulsando un mundo de potencias regionales y la segunda, apoyando estados revisionistas, (Wright, 2017). Esto significa que estas naciones han tomado posiciones antagónicas a los EE.UU. en asuntos regionales considerados por la gran potencia como periféricos, pero no vitales. Estos países están aplicando mecanismos de confrontación indirecta que no llevarían a un conflicto armado, pero que sí buscan posicionarse como potencias regionales con poder geopolítico global.

Desde el punto de vista de la posición a asumir en un ambiente complejo y globalizado, se puede decir que cualquier decisión estratégica tomada en una de estas áreas tiene relación directa con las otras áreas de conflictos y que, si bien es cierto que estos conflictos regionales no tienen solución mediante el statu quo, no es menos cierto que al sumarlos son muy importantes para efectos de la política de defensa y la estrategia a desarrollar.

## EL ORDEN GLOBAL ACTUAL

Es importante definir lo que hoy llamamos orden mundial y para ello es necesario, en primer lugar, tomar en consideración las opiniones de connotados expertos en lo que se ha denominado el sistema internacional o sistema global después de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, Henry Kissinger y Joseph Nye destacaron la creación de un número de alianzas en su mayoría diseñadas por diplomáticos, militares y miembros del poder económico de los EE.UU., Europa Occidental y otros países democráticos. Esto ha permitido un periodo de relativa estabilidad, prosperidad y paz (Hadley, 2017). Sin embargo, el orden creado de ningún modo ha sido global ya que nunca incluyó a China, la Unión Soviética (hoy día Rusia) y otros actores internacionales.

En segundo lugar, sobre esta plétora de alianzas se ha creado una institucionalidad global llamada Naciones Unidas, la cual goza del reconocimiento mundial y funciona bajo ciertos principios, leyes, prácticas, instituciones, acuerdos y convenciones. El objetivo de esta organización es ayudar a estructurar las relaciones de los países que en algunos casos se superponen y son apoyadas por muchas partes pero no por todas. Adicionalmente, se ha creado una serie de organizaciones no gubernamentales e instituciones con miembros de la sociedad civil que gozan de cierta autoridad de funcionamiento y reconocimiento.

## RETOS AL ORDEN GLOBAL

Los retos que enfrenta el sistema internacional y que a continuación se enumeran, han comenzado a adoptarse con cambios que no han ido ni a la velocidad de esos retos ni en la profundidad requerida para revisar, adaptar y revitalizar el sistema internacional y la seguridad y defensa de los EE.UU. (Hadley, 2017).

1. El mundo ha entrado en una era de cambios acelerados por el advenimiento de la tecnología digital emergente, con efectos directos e indirectos en la política, economía y sociedad. En este sentido, el experto analista de seguridad internacional, Thomas Friedman (2016) señala que en los últimos 15 años el mundo ha evolucionado tecnológicamente el doble en comparación con los 250 años anteriores, impactando significativamente la institucionalidad internacional creada después de la Segunda Guerra Mundial.
2. La globalización ha permitido el incremento acelerado de la economía mundial con cambios sustantivos y positivos en función del desarrollo. Sin embargo, los ciudadanos de algunas regiones del mundo se mantienen al margen de esta evolución económica, política y social, presentando niveles de desigualdad socioeconómica importantes.
3. El surgimiento de gobiernos autoritarios con prácticas económicas capitalistas, como es el caso de Rusia, China, Turquía, Egipto y otros países en Europa del Este y Latinoamérica, representa un modelo alternativo a la política democrática liberal por una parte y de economía libre de mercado que surge como tendencia después del final de la guerra fría, por la otra.
4. El retorno de poderes mundiales competitivos como Rusia y en algún grado China, con actitud de confrontación hacia los EE.UU., busca socavar el poder e influencia de esta nación en el mundo.
5. La adopción de una estrategia de contención hacia los EE.UU. y otros países democráticos por parte de Rusia, tiene la finalidad de explotar y debilitar las instituciones democráticas de EE.UU., socavar las ideas de democracia y separar a los EE.UU. de sus aliados (Albright, 2018).
6. La tecnología digital emergente está revolucionando la vida del planeta en el siglo XXI y ha empoderado al ciudadano común en forma positiva, pero a la vez ha desorientado a otros, socavando la fe en las instituciones. Esta tecnología resulta ser un arma de doble filo, pues provee también nuevas herramientas a los que actúan al margen de la ley así como a los regímenes autoritarios de Corea del Norte, Cuba y Venezuela, los cuales buscan mantener el poder a través del caos social.

7. El surgimiento de retos a la seguridad y defensa del Estado por el crimen transnacional organizado, terrorismo, narcotráfico, inestabilidad financiera, degradación ambiental, tráfico de personas, proliferación de armas de destrucción masiva, estados fallidos que ningún país podrá enfrentar en forma individual.
8. El surgimiento de actores no Estatales internacionales, algunos generalmente positivos tales como: corporaciones internacionales, sociedad civil y organizaciones filantrópicas, pero otros completamente malignos como: organizaciones del crimen transnacional, narcotraficantes y terroristas.

En definitiva, estos retos, entre otros, son los que con mayor relevancia, amenazan el sistema internacional y de esta forma, la seguridad y defensa de los EE.UU. De no tomarse cartas en este asunto en el presente, se corre el riesgo de que el sistema internacional y la seguridad y defensa de EE.UU. se vean abrumados por estos desafíos y circunscritos por Estados que operan cada vez más fuera de sus instituciones. El resultado sería un mundo de creciente entropía, desorden y disrupción.

La Cooperación está cediendo paso a la Competencia, el pensamiento de soluciones donde todos ganamos, está cediendo paso al juego suma cero donde unos pierden y otros ganan, y la búsqueda del bien común está cediendo paso al beneficio individual. Hacer las cosas a nivel mundial, donde la seguridad y la defensa de los EE. UU. están involucradas, se ve cada vez más difícil. Se acelera la tendencia global al autoritarismo, al riesgo de enfrentamiento y el conflicto armado probablemente aumentará.

Si no se adoptan los cambios al sistema internacional y la política de defensa de EE.UU. no hace los ajustes necesarios y suficientes, se acelerará la tendencia al autoritarismo, desviándonos de la democracia y de la economía de libre mercado. Esto traería como resultado un “Ecosistema de Autoritarismo” que no solo apoya los gobiernos autoritarios actuales, sino que también atrae y estimula a líderes de otros gobiernos a adoptar modelos de control absoluto. Por otra parte, este ecosistema facilita a los estados con gobiernos autoritarios como Corea del Norte, Irán, Cuba y Venezuela, entre otros, así como también a los nefastos actores no Estatales, como el crimen organizado, narcotraficantes y terroristas, a conseguir refugio para evadir las leyes y costumbres del sistema internacional (Hadley, 2017).

## LA POLÍTICA DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS

Como ya se ha señalado anteriormente, el ambiente de seguridad mundial en la actualidad está viviendo un momento de discontinuidad o transición de un modelo de cooperación y convergencia a uno de competencia y divergencia. Los Estados Unidos son aún considerados por todas las medidas de análisis, la nación más poderosa del planeta desde el punto de vista económico, social, diplomático,

político y militar, con el peso requerido para liderar los esfuerzos dirigidos a revisar, adaptar y revitalizar el sistema internacional. Para lograr esto se requiere el entendimiento y el apoyo del pueblo americano a través de sus líderes políticos, ya que están en juego los intereses de la seguridad y defensa de los Estados Unidos.

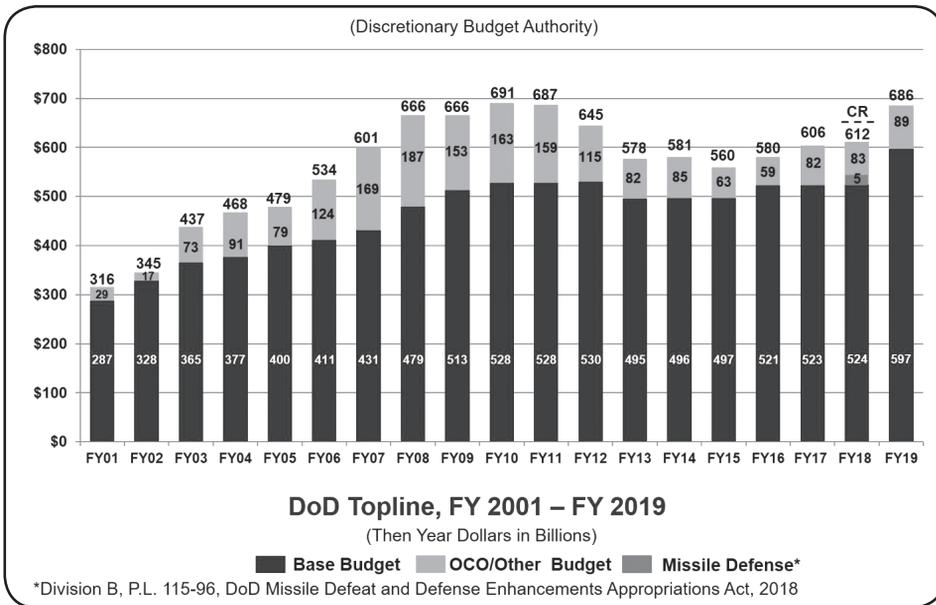
Existieron grandes diferencias entre las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, en lo que se refiere a la implementación de la política de defensa para atender en profundidad los compromisos de Estados Unidos. Sin embargo, en ambas políticas se observan tres enfoques específicos: compromiso, como se ve en la prolongada contrainsurgencia en las guerras terrestres en Irak y Afganistán; compromiso limitado a través del uso de la tecnología digital emergente (fuerza aérea, drones y robótica) y uso de fuerzas locales y multinacionales, como se vio en Libia. Hasta 2014, hubo un enfoque cauteloso de relativa no intervención militar, para evitar quedar atrapados en conflictos que pudieran no implicar directamente los intereses de seguridad de los EE. UU., como el conflicto de Siria (Smith, Rizzo y Twardowski, 2017). Si bien cada enfoque tiene su razón de ser única, ninguno ha tenido éxito en la resolución de los conflictos de Afganistán, Libia y Siria, los cuales requerirán tiempo para su arreglo. Esto plantea a la administración del Presidente Donald Trump fuertes interrogantes sobre la eficiencia y eficacia de la política de defensa de EE.UU. y su sostenibilidad en el tiempo.

En el ámbito político interno, hubo desafíos a la política de defensa integral en la administración Obama. El Congreso, en forma reiterativa desde 2009, falló al no aprobar una resolución presupuestaria, lo que resultó en el financiamiento del gobierno con medidas provisionales que dificultaron la planificación de la defensa a largo plazo. La controversia político partidista sobre el techo de la deuda llevó a la promulgación de una legislación para el control del presupuesto (Acto legislativo de 2011), que impuso recortes drásticos al gasto discrecional, con menores desembolsos para la defensa. Sin embargo, mediante consenso bipartidista surgieron los argumentos que señalaron que esta legislación obstaculiza la capacidad de los Estados Unidos para abordar adecuadamente los desafíos de la defensa, lo que avizoró el crecimiento del presupuesto en los siguientes años. No obstante, la aplicación de este acto legislativo de 2011 continúa vigente, lo que significa que puede ser aplicado en cualquier momento.

De acuerdo con Michael O'Hanlon (2017), investigador senior del Brookings Institution, el presupuesto de la defensa estadounidense promedio durante la Guerra Fría, si se ajusta la inflación y expresa en dólares de 2017, fue de aproximadamente \$525 mil millones de dólares, incluyendo los costos nucleares del Departamento de Energía. El presupuesto promedio para la defensa en los últimos años está en el orden de los 600 mil millones de dólares anuales aunque las fuerzas han sido reducidas en un 35 a 40 por ciento. Esto significa que estamos hoy por encima del promedio de la Guerra Fría. Buena parte de la razón es: costos mucho más elevados en personal (fuerza voluntaria), tecnología más costosa y el

hecho de que estamos haciendo muchas más cosas, mayor número de misiones de alto costo, además del envejecimiento de los equipos (lo cual incrementa el costo del mantenimiento) y una infraestructura que requiere ser renovada para el tamaño de la fuerza. (Ver figura 1).

**Figura 1. Discretionary Budget Authority**



Básicamente, Estados Unidos cuenta con una fuerza militar más pequeña que en la época de la Guerra Fría, pero más costosa. Podríamos decir que es cara en términos de dólares absolutos, pero si lo vemos en relación con el tamaño de la economía estadounidense, el gasto es bastante modesto. Sólo representa el 3 por ciento del producto interno bruto promedio el cual, durante la Guerra Fría, dependiendo del período que se mire, típicamente estuvo entre el 6% y 8%, inclusive llegó en algunos casos a 10 por ciento. Entonces, como una fracción de la economía, la defensa es modesta. Como fracción del gasto público, es solo una sexta parte del total, pero, por supuesto, tenemos un gran déficit presupuestal. Por lo tanto, todos los programas del gobierno deberán ser vigilados, incluso en la administración del Presidente Trump que quiere “hacer que Estados Unidos sea grandioso nuevamente” y “hacer que los militares sean grandiosos de nuevo”.

El pasado 13 de agosto de 2018, el presidente Donald Trump firmó la ley de autorización para el presupuesto de la defensa correspondiente al año fiscal 2019 por un monto de \$ 717 mil millones de dólares, cifra record en presupuestos de defensa. Este acto legislativo ha sido denominado “John S. McCain” por el senador de Arizona quien falleció el pasado sábado 25 de agosto. Manifestó el Presidente Trump que este presupuesto contempla un aumento salarial militar

de 2.6% y acrecienta las fuerzas de servicio activo en 15.600 miembros para un total de 1.4 millones de militares. Adicionalmente, se contempla el reemplazo de tanques, aviones y naves por nuevos equipos dotados con la tecnología más avanzada y letal jamás desarrollada, con lo cual la fuerza militar de EE.UU. será tan fuerte que esperamos nunca tener que usarla, pero si alguna vez es usada nadie tendrá oportunidad de oponérsele con éxito.

El presupuesto contempla \$ 5,2 mil millones para apoyar las Fuerzas de Seguridad de Afganistán y otros \$ 850 millones para entrenar y equipar las fuerzas de seguridad iraquíes, a fin de contrarrestar a los terroristas del Estado Islámico de Iraq y Siria. Igualmente, el presupuesto acelera la investigación sobre tecnología de hiperespacio y defensa contra misiles hiperespaciales, el espacio donde los potenciales adversarios han hecho progresos para negar la ventaja de Estados Unidos en este ámbito. También se contempla el financiamiento para el desarrollo de capacidades de inteligencia artificial (Departamento de Defensa, 2019).

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (UNA ESTRATEGIA IMPULSADA POR EL PRESUPUESTO)

El desafío central para la prosperidad y la seguridad de EE.UU. es el resurgimiento de la competencia estratégica a largo plazo, por lo que la Estrategia de Seguridad Nacional clasifica como “poderes revisionistas”. Cada vez está más claro que China y Rusia quieren dar forma a un mundo consistente con su modelo autoritario, ganando autoridad de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones. (Departamento de Defensa, 2019).

La política de defensa de la administración del Presidente Donald Trump coincide con su política exterior y tiene su punto de partida en el mensaje de “América primero”, eslogan de campaña que contrasta con la percepción de debilidad de la política exterior y de defensa de la administración del Presidente Obama. En general la actual política de defensa favorece el poder duro para abordar los desafíos de seguridad global, mediante la modernización militar con fuerza letal de gran tecnología. Adicionalmente, esta administración ha manifestado su voluntad de revisar tratados y lograr nuevas condiciones con mayores ventajas y beneficios para el país, una habilidad que ha invocado con frecuencia cuando se le pregunta sobre la relación con los aliados y adversarios en asuntos de defensa y seguridad.

## REGIÓN DEL MEDIO ORIENTE

Esta administración ha asumido una postura contundente hacia los potenciales desafíos a escala global. En este orden de ideas, se aboga por una campaña más intensa contra el auto denominado Estado Islámico (ISIS por sus siglas en inglés)

y sus afiliados, mediante la ejecución de acciones agresivas para perseguir y aplastar esta organización criminal. Esta política no está limitada solo a ISIS sino además a Al Qaeda, así como también a eliminar el apoyo financiero que Irán suministra a Hezbollah, Hamas y otros grupos terroristas, y el entrenamiento y abastecimiento que proporciona a las fuerzas locales.

## REGIÓN DE EUROPA OCCIDENTAL

El Presidente Trump en repetidas ocasiones ha cuestionado la relevancia de la OTAN y los beneficios que los Estados Unidos reciben por su liderazgo de facto en esa alianza. Aunque ha revertido estos comentarios de la campaña electoral, ha prometido que Estados Unidos reduciría su participación financiera en dicho ente multinacional, e indicó que es necesaria la contribución económica de los países miembros a un 2% del producto interno bruto (PIB) de cada Estado. Esto ha generado fricción en la organización; no obstante, hoy día existe un compromiso de estos por cumplir con esta meta exigida por Estados Unidos.

Quizás los elementos más controversiales de la política de defensa de la administración Trump son, el afán de normalizar las relaciones con Rusia, la continua hostilidad hacia la OTAN y los intereses estadounidenses en Europa del Este. El rechazo de Trump a la relevancia de la OTAN en la seguridad nacional de los Estados Unidos ha alterado el pensamiento de los países de Europa Oriental, que apuntan a la preocupación por la decisión de Rusia de la anexión de Crimea y su comportamiento cada vez más agresivo como fuentes de creciente incertidumbre sobre su propia seguridad.

## REGIÓN ASIA-PACÍFICO

En la región Asia-Pacífico la administración Trump ha enfocado la relación en la búsqueda del balance comercial de Estados Unidos y China, rechazando el statu quo de consenso bipartidista de administraciones anteriores, argumentando que Estados Unidos “reconstruyó China”. Sin embargo, China está expandiendo su influencia geopolítica en el Mar del Sur de China, con presencia militar como parte de su agenda estratégica global, lo cual es considerado por el Presidente Trump como una señal de la estrategia de competencia y divergencia que desarrolla dicho país. En este sentido, es poco probable que la relación militar con China se profundice. Más alarmante aun es que durante la campaña electoral el hoy Presidente Trump sugirió que Japón y Corea del Sur deberían desarrollar sus propias armas nucleares, al cuestionar el valor de las inversiones estadounidenses en la seguridad de la región.

A pesar de esta retórica inicial de campaña, la administración Trump ha reconocido que la desestabilización producto de esta política llevaría a una potencial carrera armamentista. Por tal razón, ha decidido reafirmar las garantías

de seguridad de Estados Unidos a Japón, Corea del Sur y que la modernización de la armada estadounidense no está solamente enfocada a reforzar la presencia militar de Estados Unidos en la región del Asia Pacífico, mientras advierten a China que no tome medidas para militarizar áreas conflictivas como el Mar del Sur de China.

En relación con Corea del Norte, la administración Trump se ha caracterizado por un aumento de sanciones, tanto de Estados Unidos como de la comunidad internacional, aunado a la demanda inflexible de desnuclearización de dicho país y la amenaza de utilizar la fuerza militar. Esta posición dura de Estados Unidos, combinada con la creciente presión económica, envía un mensaje a Corea del Norte, de que esta vez los Estados Unidos, a pesar de estar dispuesto a negociar, no descarta la posibilidad del uso de la fuerza militar. La crudeza de Trump en esta teoría es útil, ya que señala una ruptura con la tradicional política de status quo de Estados Unidos, burlada varias veces por Corea del Norte.

## REGIÓN DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

El pilar de seguridad y defensa ha sido consistentemente una prioridad para los gobiernos de los Estados Unidos cuando se trata de Latinoamérica. Sin embargo, la más alta prioridad seguirá viniendo de los grupos terroristas del Medio Oriente, Asia y África, los cuales ocupan la agenda de seguridad y defensa como las crisis en Siria e Irak, y las amenazas derivadas de grupos terroristas como ISIS, Al Qaeda, Hamas y Hezbholla. En comparación con estas crisis, Latinoamérica continúa siendo una región estable, aunque su proximidad geográfica a Estados Unidos podría significar una amenaza potencial a la seguridad del país.

Los altos niveles de criminalidad relacionada con el narcotráfico y crimen organizado en México, tienen impacto directo en la seguridad y defensa de los Estados Unidos. La creciente violencia de pandillas en el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala), está facilitando las rutas de comercio de drogas ilícitas y a su vez estimula la inmigración ilegal de individuos que huyen de la violencia rumbo a los Estados Unidos.

El proceso de paz en Colombia ha sido acompañado, inadvertidamente, de un incremento del cultivo y producción de cocaína, mediante la acción de los disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otros grupos delincuenciales, así como también de la expansión de las actividades de pandillas delictivas en Centroamérica. Los narco corredores encontrados en Perú, Bolivia y Paraguay, que se extienden hacia ciertas zonas de Argentina y Brasil, continúan siendo un desafío en la región, al igual que la expansión de los flujos de drogas en el Caribe, en particular en Jamaica, la República Dominicana, Haití y Venezuela, los cuales tienen consecuencias también para la seguridad y defensa de los Estados Unidos.

La delincuencia organizada transnacional reside en el corazón de casi todas las amenazas principales que enfrentan Latinoamérica y el Caribe en la actualidad, desde el colapso catastrófico de Venezuela hasta la violencia debilitante de pandillas en toda América Central, todo lo cual se extiende hasta las calles de las ciudades estadounidenses. La estrategia de seguridad de la administración Trump se ha enfocado en la adjudicación apropiada de recursos y la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados como ayuda a los aliados en la región.

La orden ejecutiva presidencial de 2017 es un paso importante de la actual administración para el combate a las organizaciones criminales transnacionales y la prevención del tráfico internacional de drogas ilícitas. El gobierno se ha enfocado en mejorar la detección, interrupción, y desmantelamiento de estas redes criminales, mediante la intensificación de todos los esfuerzos a través del ejercicio y la ampliación de los procesamientos, sanciones y autoridad legal de las agencias de ejecución. A tal fin, se han asignado recursos de investigación adicionales y se ha demostrado la voluntad política de llevar a estas organizaciones criminales a la justicia, aprovechar sus activos y negarles el acceso al sistema financiero internacional.

De acuerdo con el Reporte especial de American Enterprise Institute titulado “Kingsping and Corruption” (capítulo III), la administración Trump también cuenta con herramientas financieras en su arsenal para combatir actividades criminales transnacionales. El 13 de febrero de 2017, la Oficina de Evaluación y Control de Activos Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés) sancionó al Vicepresidente de Venezuela, Tareck Zaidan El Aissami Maddah, como un “narcotraficante especialmente designado” por jugar un papel muy importante en el narcotráfico internacional. Después de varios años de investigación del gobierno de Estados Unidos, se logró comprobar los vínculos de varias empresas asociadas con El Aissami y el tráfico de drogas en los Estados Unidos, procediéndose a congelar las cuentas y activos de varias de estas empresas. Esta es una actividad de la estrategia de seguridad de cero tolerancia a la acción del crimen transnacional internacional, al perseguir criminales internacionales y a la vez aplicar una mayor presión sobre el régimen autoritario y dictatorial de Venezuela, y sus vínculos con las organizaciones criminales transnacionales, fuente principal del crimen en Latinoamérica y el Caribe.

## CIBERSEGURIDAD

En una conferencia sobre este tema y de acuerdo con las palabras expresadas por el Vicepresidente Mike Pence en el Departamento de Seguridad de la Patria, se indicó que la ciberseguridad es uno de los asuntos de mayor relevancia e importancia en materia de seguridad y defensa del país. En la actualidad, los Estados Unidos son

objeto de constantes ataques por terroristas criminales, adversarios extranjeros que merodean en el ciberespacio y representan una amenaza para la nación. La infraestructura digital de Estados Unidos está bajo constante ataque cibernético.

En esta ocasión también se mencionó que el gobierno federal experimenta cientos de miles de ataques digitales todos los días en el país. La cantidad de ataques en la infraestructura digital es imposible de calcular. Nuestros enemigos digitales apuntan a todas las facetas de la sociedad. De acuerdo con David Bennett, Director de Operaciones de la Agencia de Sistemas de Información de Defensa, el Departamento de Defensa es objeto de ataques mediante el uso de correos electrónicos maliciosos que promedian alrededor de 36 millones diarios, identificados y rechazados.

La amenaza en el ciberespacio también apunta a la economía. Un solo ataque de malware ruso el año 2017 le costó a una importante compañía naviera estadounidense aproximadamente \$400 millones. En 2016, los ciberataques, se estima, le costaron a nuestra economía \$ 109 mil millones de dólares. El informe de febrero de 2018 del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca estima el costo entre \$ 57 mil millones y \$ 109 mil millones de dólares anuales.

Aparte de toda la información mencionada en los párrafos anteriores, el Vicepresidente Pence, destacó que los atacantes cibernéticos también persiguen al gobierno en todos los niveles y señaló que en marzo de 2018 los hackers criminales coartaron la ciudad de Atlanta y paralizaron muchos servicios básicos durante varios días. Como es de conocimiento público, nuestros adversarios utilizan cada vez más el mundo digital para manipular, dividir y destruir nuestros valores más preciados. En vista de estas amenazas, nuestro país exige y merece la defensa más fuerte posible y esta administración está comprometida a proveerla con eficiencia y eficacia.

## CONCLUSIONES

El orden liberal internacional que ha regido al mundo por más de setenta años ha sido objeto de estudios últimamente por políticos y connotados académicos, los cuales han sugerido un conjunto de nuevos programas e instituciones tales como: la reforma de las Naciones Unidas, la creación de una OTAN global, un nuevo Plan Marshall y la reforma de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, estos esfuerzos han llevado solamente a buenas ideas e intenciones y debemos admitir que la mayoría de ellos son de alguna forma extraños intentos de recapturar el pasado.

El objetivo final de este orden liberal internacional ha sido la cooperación y la convergencia para atender las amenazas, retos y desafíos comunes que afectan la seguridad y defensa mundial. Sin embargo, el surgimiento de gobiernos autoritarios con prácticas que atentan contra el sistema democrático de gobierno

en diferentes regiones del mundo, nos permiten afirmar que estamos en transición al ya referido sistema de competencia y divergencia internacional.

En este orden de ideas, la política de defensa de la administración Trump de “América primero”, la cual presenta cambios fundamentales en relación a administraciones anteriores, podría correr el riesgo de la eficacia a corto plazo pero la ineficiencia a largo plazo por ser un intento de recapturar el pasado mediante el empleo del poder duro y decisiones políticas al margen de la norma internacional y de los principios del sistema democrático, con “autoritarismo” que incentiva la competencia (carrera armamentista) y la divergencia mediante la toma de decisiones políticas con fuerte carga ideológica.

En lo referente a la aplicación de políticas de defensa impopulares, estas son sometidas a intenso escrutinio tanto por el público como por el poder legislativo. Por esta razón, cualquier intento de implementar una política de defensa poco convencional o extrema probablemente y rápidamente se enfrentaría con una reacción fuerte, no solo del Congreso y la opinión pública, sino también de muchos expertos escribiendo y analizando y posteriormente informando a la ciudadanía. Aunque ir contra la opinión de expertos no ha obstaculizado al Presidente Trump en el pasado, sin embargo, recordemos que gobernar y hacer campaña no son lo mismo, particularmente en materia de seguridad y defensa nacional.

En este orden de ideas, la política de defensa del Presidente Trump a largo plazo puede tener grandes implicaciones, ya que podría ser factor fundamental para dar forma al futuro del orden global por muchos años o incluso décadas. En consecuencia, el mayor reto de esta administración es conseguir el balance correcto entre los intereses nacionales, las preocupaciones del público estadounidense y los aliados de Estados Unidos que a menudo están en desacuerdo.

## REFERENCIAS

- Albright, M. (2018). *Fascism A Warning*. Harper Collins.
- Departamento de Defensa de Estados Unidos. (2018). US Department of Defense President signs fiscal 2019 Defense Authorization Act at Fort Drum Ceremony. Recuperado de: <https://goo.gl/V1pVpb>
- Friedman, T. (2016). Thank you for being late. *An Optimist's Guide to Thriving in the Age of Accelerations*. Farra, Straus and Giroux.
- Nye, J. (2017). *The World Turned Upside Down: Maintaining America Leadership in a Dangerous Age*. The Aspen Institute.
- O'Hanlon, M. (2017). Defense priorities for the Trump administration, Symposium Recuperado de: <https://goo.gl/Aaw2CJ>

- Vaisse, J. (2018). *Zbigniew Brzezinski: America's Grand Strategist*. Harvard University Press.
- Wickett, X., Smith, R. y Twardowski. (2018). *America's International Role under Donald Trump*. Recuperado de: <https://goo.gl/A6UY6h>
- Wright, T. (2017). *Defense priorities for the Trump administration, symposium report*. The Brooking Institution Falk Auditorium. Recuperado de: [goo.gl/iiUJSt](https://goo.gl/iiUJSt)



Cómo citar este artículo:

Zelesco, R. (2018). Organizações internacionais regionais e manutenção da paz: uma nova exceção à proibição geral de uso da força? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 101 - 123

**RAFAEL  
ZELESCO BARRETTO<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de abril de 2018

Aprobado:  
29 de octubre de 2018

Palabras claves:

Organismos internacionales,  
Uso de la Fuerza, Consejo de  
Seguridad.

Keywords:

International Organizations, Use  
of force, Security Council.

Palavras Chaves:

Organizações internacionais. Uso  
da força. Conselho de Segurança.

## ¿Organizações internacionais e regionais manutenção de paz: uma nova exceção a proibição geral de uso de força?<sup>1</sup>

Las organizaciones internacionales regionales y el mantenimiento de la paz: ¿una nueva excepción a la prohibición general del uso de la fuerza?

Regional international organizations and the maintenance of peace: a new exception to the general prohibition of the use of force?

### RESUMEN

Este ensayo maneja las capacidades de las organizaciones internacionales con un carácter regional en el mantenimiento de la paz. Busca probar la hipótesis de que la práctica internacional permite la acción coercitiva de tales entidades como una nueva excepción a la prohibición general del uso de la fuerza, más allá de los casos tradicionales, que son acciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o bajo su autorización; y autodefensa individual y colectiva. El tema de este estudio son las operaciones armadas de organizaciones internacionales sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Este artículo revisa los permisos de uso de la fuerza previstos en la Carta de las Naciones Unidas. Este texto pretende estudiar la permisibilidad del uso de la fuerza por parte de entidades regionales como tales, no su actuación en otras modalidades del *ius ad bellum* que también están abiertas a estados singulares. Se concluye que la práctica internacional no permite la acción coercitiva de las organizaciones regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad. Dichas intervenciones no pueden simplemente denominarse ilegales, debido a su importante papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales.

1. Artigo de reflexão vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (Rio de Janeiro, Brasil).
2. Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor Adjunto no Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (Rio de Janeiro, Brasil).

## RESUMO

Trata-se de um estudo sobre as capacidades de manutenção da paz de organizações internacionais de base regional. A hipótese que se procura testar é a de que a prática internacional consagraria a atuação coercitiva de tais entidades como uma nova exceção à proibição geral do uso da força, ao lado das tradicionais: atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou sob sua autorização, e legítima defesa individual e coletiva. Ou seja, fala-se em operações armadas movidas por organizações internacionais sem autorização do Conselho de Segurança. Para isto, passam-se em revista as hipóteses de permissão de uso da força previstas na Carta das Nações Unidas. Também se mencionam novos casos não presentes na Carta, como o envio de missões de paz, que podem fazer uso da força em defesa de seu mandato, ou a intervenção humanitária, cuja legalidade é fortemente contestada na doutrina. Tais figuras são descritas de modo a verificar se haveria um lugar para a atuação autônoma de entidades regionais em seu seio. Também será útil diferenciar, na leitura deste artigo, as ações coercitivas empreendidas por organizações regionais de intervenções humanitárias, por um lado, e do exercício da legítima defesa coletiva, por outro. A preocupação aqui é metodológica: o objetivo do texto é estudar a licitude do uso da força por entidades regionais enquanto tais, e não sua atuação em outras modalidades do *ius ad bellum* que também são acessíveis aos Estados singulares. O artigo prossegue elencando ocasiões históricas, a partir da Guerra Fria, nas quais tais grupos de países atuaram enquanto organização sem esperar por uma autorização do Conselho. Nota-se que, durante a Guerra Fria, os Estados não propunham seriamente um direito de ação coercitiva autônoma para as entidades e pactos regionais, limitando-se a utilizá-los quando lhes era conveniente para dissimular seus reais propósitos. Com o fim daquele período, dois eventos podem indicar uma alteração na prática estatal: a atuação da OTAN no Kosovo e as intervenções promovidas pela organização africana ECOWAS em alguns de seus filiados. Após estudar as duas ocasiões, conclui-se que a prática internacional não compactua com uma ação de organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança, mas que, por outro lado, tais intervenções não podem ser ditas ilegais sem mais, haja vista o relevante papel que desempenham na manutenção da paz e segurança regionais. Propõe-se uma série de critérios para determinar, em cada caso, o grau de legalidade de uma tal ação.

## ABSTRACT

This essay handles the capabilities of international organizations with a regional character in the maintenance of peace. It seeks to prove the hypothesis that international practice allows for coercitive action of such entities as a fresh exception to the general prohibition of the use of force, beyond traditional cases, which are action by the United Nations Security Council or under authorization thereof; and individual and collective self-defence. That is to say, the subject of

this study are armed operations by international organizations without Security Council approval. Therefore, this article reviews the permissions for use of force provided for in the Charter of the United Nations. Further, it mentions some new cases not seen in the Charter, such as peacekeeping missions and humanitarian intervention – whose legality is contested in doctrine. These institutions are described in order to verify whether there is a place for autonomous acting of regional entities in them. Readers are also advised to distinguish between coercitive actions by regional organizations from both humanitarian interventions and the exercise of collective self-defence. This is a methodological concern: this text aims to study the permissibility of the use of force by regional entities as such, not their acting in other modalities of the *ius ad bellum* which are also open to singular states. The article goes on listing some historical occasions, from Cold War on, where such groups of countries have indeed taken action without waiting for a Council authorization. It is to be noted that, during Cold War, the States did not seriously stand for an autonomous right of coercitive action for regional entities and agreements. They rather limited themselves to make use of them when convenient in order to dissimulate the real intentions underlying an intervention. With the end of that era, two events may show a change in state practice: NATO's Kosovo campaign, and the interventions captained by african organization ECOWAS in some of its member states. After reviewing both situations, conclusion is that international practice does not allow for coercitive action by regional organizations without Security Council authorization. On the other side, such interventions cannot be simply termed illegal, because of their important role in the maintenance of regional peace and security. Therefore, this essay sets forth some criteria in order to define the level of legality of such an action.

## INTRODUÇÃO

O artigo 52 da Carta das Nações Unidas prevê a existência de “entidades regionais” destinadas a manter a paz e a segurança internacionais em nível regional e dotadas de capacidade para empreender “ações regionais”. Na sistemática da Carta, tais organizações se encontram claramente subordinadas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS), responsável por cancelar qualquer medida coercitiva que estas venham a tomar. Contudo, a partir do pós-Guerra Fria, intervenções foram levadas a cabo por duas destas organizações sem aval prévio do Conselho de Segurança. Enquanto que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) acendeu controvérsias e inaugurou novos tópicos de discussão com sua atuação no Kosovo em 1999, as operações da Organização Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) mereceram divulgação consideravelmente menor. Contudo, a entidade africana atuou por algumas vezes sem autorização prévia do CS, tendo intervindo em conflitos na Serra Leoa, Libéria, Guiné Bissau e Costa do Marfim nas duas últimas décadas.

Este texto se propõe a analisar se a atuação de organizações regionais sem fulcro em permissões do Conselho de Segurança pode ser interpretada como um novo caso de uso lícito da força. Para isso, primeiramente serão passadas em revista as hipóteses em que a coerção armada é tida como legítima no âmbito da organização universal. De modo a oferecer um panorama amplo que permita determinar se há espaço para intervenções de organizações regionais no direito internacional, também se estudarão brevemente situações de legalidade duvidosa perante a Carta, como o envio de missões de paz sob comando da ONU, que já conta com assentimento geral por parte da comunidade internacional, e as intervenções humanitárias, muito mais discutidas. Em seguida, considerar-se-ão os casos históricos nos quais organizações internacionais de base regional adotaram ação direta em crises localizadas. Nesta ocasião, será examinado se as situações descritas contribuíram para constituir uma prática aceita pela comunidade internacional. Por fim, se buscará traçar alguns critérios para que tais intervenções, quando venham a ser tomadas, possam estar de acordo com o direito das gentes.

## O USO DA FORÇA NA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

A Carta da ONU é extremamente restritiva em relação ao uso da força. Seu comando cardeal em relação ao assunto é o princípio de não intervenção, consubstanciado no art. 2, parágrafo 4: “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.” A interpretação quase unânime da doutrina (Dinstein, 2011) e jurisprudência (Böhlke, 2011) é que tal dispositivo possui interpretação ampla, proibindo todo e qualquer emprego da coerção contra outros membros da comunidade internacional.

Os redatores de San Francisco estavam bem conscientes, porém, de que seria utópico esperar por um estado de paz eterna. Desta forma, cuidaram de prever, no capítulo VII da Carta, as hipóteses taxativas nas quais o recurso à força seria compatível com os propósitos das Nações Unidas.

## PREVISTOS NA CARTA DA ONU

O primeiro destes casos se encontra na parte inicial do art. 42 da Carta:

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Trata-se do uso da força por parte das Nações Unidas. Nesta hipótese, a ONU empreenderia uma ação armada por sua própria conta, sendo os efetivos necessários comandados diretamente pelo Conselho de Segurança, através de uma Comissão de Estado-Maior estabelecida pelo mesmo órgão (arts. 46 e 47 da Carta). Estas tropas seriam formadas a partir das forças armadas nacionais dos Estados membros que aceitassem firmar acordos de cooperação com o CS (art. 43). Tais Estados deveriam comprometer-se ainda a manter um certo contingente disponível para ação imediata, caso se faça necessário por decisão do Conselho (art. 45).

Como se pode imaginar, todo este tópico é um tributo aos bem-intencionados propósitos dos negociadores de San Francisco, aos olhos dos quais parecia evidente que os diferentes países contribuísem voluntariamente com a organização destinada a manter a paz e segurança internacionais, e a livrar o mundo do flagelo da guerra. Afinal, recorde-se que, durante a metade conclusiva da Segunda Guerra Mundial, os Aliados se autodenominavam “as Nações Unidas”. Porém, as desconfianças mútuas, o advento da Guerra Fria e a prática do CS, que se mostrou muito mais permeável à influência das grandes potências do que seria desejável, acabaram por fazer com que a única guerra integrada de fato pelas “Nações Unidas” tenha sido aquela encerrada em 1945, na qual a ONU ainda não possuía existência institucional.<sup>3</sup> Até o momento atual, nenhum dos acordos previstos pelo art. 43 da Carta foi concluído, e não há previsões realistas para que isto venha a ocorrer.

O artigo 42 parece haver previsto um possível insucesso dos dispositivos acima citados em sensibilizar os Estados. Em sua parte final, o comando dita: “Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.” Neste caso, não se fala em cessão de tropas pelos Estados membros. O que se tem aqui é a autorização, por parte do Conselho, para que os governos que tiverem disponibilidade – os quais podem ser diretamente designados por Resolução do CS ou não – empreendam por sua conta a ação coercitiva contra o Estado que estiver ameaçando a paz ou segurança internacionais. Tal operação deverá respeitar os limites alinhados na decisão daquele ente central, porém todas as decisões operacionais serão tomadas pelas autoridades militares dos países que enviarem forças.

Trata-se de uma maneira mais suave de possibilitar que a ONU tenha “dentes”, ainda que de modo “ad hoc” e dependente da boa vontade de cada nação para afetar parte de suas forças armadas a uma finalidade decidida pelo Conselho.

3. Durante a Guerra da Coreia, o CS permitiu que as tropas dos Estados que se dispuseram a atuar contra a Coreia do Norte fizessem uso de bandeiras e insígnias da organização. Ainda assim, o comando militar não se encontrava em mãos internacionais, havendo sido liderado pelos EUA.

Desde a conclusão da Carta, todas as operações coercitivas autorizadas pelo aparato de segurança da ONU se desenvolveram desta forma.

Uma variante é prevista no cap. VIII da Carta, pelo qual “o Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, [...] acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade” (art. 53). A autoridade central também poderá autorizar alguma organização regional específica<sup>4</sup> a empregar a força em situação determinada (art. 52). Tal poder do Conselho não levanta, em si, maiores controvérsias, pois a hipótese proposta no princípio destas páginas dizia respeito a casos de confronto com organizações internacionais de base regional que não estivessem autorizadas por aquele órgão.<sup>5</sup>

A terceira hipótese de uso lícito da força previsto na Carta de San Francisco independe, em um primeiro momento, de deliberação do Conselho de Segurança. Trata-se da legítima defesa, descrita no art. 51 como “direito inerente” dos membros das Nações Unidas. No caso de sofrer um ataque armado, todo Estado terá direito a defender-se, sem necessitar aguardar o sinal verde do CS. Esta faculdade, porém, está sujeita ao exame posterior do Conselho. No momento em que tal órgão decidir encarregar-se do assunto, cessa a liberdade de legítima defesa e o Estado agredido também passa a ficar vinculado por eventuais resoluções que venham a ser adotadas.

De acordo com o texto do art. 51, a legítima defesa pode ser individual ou coletiva. O segundo termo refere-se à resposta contra uma agressão sofrida por outro Estado. É permitido acorrer em defesa de uma vítima de ataque armado, desde que esta a peça. A solicitação do agredido é requisito essencial para a licitude da ação, conforme a Corte Internacional de Justiça já teve ocasião de pontuar no caso “Nicarágua” (Dinstein, 2011).

Com a legítima defesa, esgotam-se as exceções à proibição geral do uso da força previstas na Carta das Nações Unidas – ao menos de modo explícito.

## IMPLÍCITO NA CARTA DA ONU – MISSÕES DE PAZ

É verdade que as conhecidas missões de paz das Nações Unidas não envolvem o uso da força, eis que uma constante nas resoluções que constituem tais tropas é a

4. Existe uma controvérsia quanto à abrangência do termo “acordos ou entidades regionais”. Simma (1999), negando-o em relação à OTAN) e Petit (2000), afirmando que é necessário um reconhecimento expresso por parte da ONU) adotam uma concepção restritiva. Já Dinstein (2011) entende que a redação do artigo permite uma interpretação ampla, sendo que “acordos” designaria a mera existência de tratados, ainda que sem uma instituição. Petit (2000) menciona um reavivamento do cap. VIII após a Guerra Fria, com numerosas organizações sendo designadas, por si sós ou pela ONU, como “acordos ou entidades regionais” nos termos dos arts. 52 e 53.

5. Yoram Dinstein recorda que a utilização mais chamativa deste dispositivo se deu no marco da Guerra da Bósnia, durante a qual a Resolução 816 (1993) convidava os Estados membros, agindo individualmente ou no seio de organizações regionais, a fazer respeitar através do patrulhamento aéreo e de “todas as medidas que se fizerem necessárias” as zonas seguras estabelecidas no território da Bósnia-Herzegovina (Dinstein, 2011).

proibição da coerção física, que pode ser empregada apenas “em defesa própria ou do mandato”. Contudo, como na prática surgem diversas ocasiões em que as tropas necessitam empregar a força para defender-se, além de numerosos casos dúbios que se multiplicam na mesma razão em que os propósitos destas missões se diversificam, vale a pena mencioná-las brevemente neste apartado.

Embora a primeira missão de paz das Nações Unidas tenha sido enviada em 1948,<sup>6</sup> estas foram empregadas mais fortemente na segunda década de funcionamento da organização, pelo secretário geral Dag Hammarskjöld como um meio eficaz de intervir em situações conflituivas, porém onde não havia confrontos abertos, com uma força neutra, respeitada por todas as partes em disputa e de finalidades eminentemente humanitárias. Tratava-se também de contornar a imobilidade do Conselho de Segurança, que era alvo de vetos contrapostos. Quando de seu surgimento, houve certa controvérsia no seio da ONU pelo fato de tais contingentes não estarem previstos no texto de San Francisco. O busílis desfez-se, contudo, assegurando-se ao CS o poder decisório sobre o estabelecimento de missões de paz, sua composição, os termos de seu mandato, sua duração e eventuais renovações, e sua condução ao Secretariado (Böhlke, 2011). Como não se trata de uma força de ataque, as missões de paz não podem ser enviadas sem o consentimento do Estado no qual irão atuar.

Por fim, a dúvida sobre sua compatibilidade com a Carta encontra-se atualmente sanada pelo reconhecimento geral que estas operações recebem, por parte da comunidade universal, no sentido de que cumprem os propósitos das Nações Unidas (Sur, 2004). Como se encontram a meio caminho entre as soluções pacíficas de controvérsias, previstas no capítulo VI da Carta, e as ações envolvendo a força, descritas no capítulo VII, é habitual referir-se às mesmas como baseadas no “capítulo VI e meio” da Carta.

## FORA DA CARTA DA ONU: INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

Como se pôde ler, o tratado magno de 1945 busca disciplinar o uso da força através da instituição de requisitos formais para desencadear licitamente a violência. Assim, exige-se a obtenção de maioria qualificada no Conselho de Segurança ou então a constatação fática de um ataque estrangeiro, ou ainda a existência de um mandato do CS que descreva objetivo e limites de uma missão de paz. São todos elementos formais, cuja presença é passível de constatação relativamente fácil. Tal formalismo possui a vantagem de imunizar o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas contra influências políticas desmedidas, além de apreciações

6. Trata-se da Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), estabelecida em Jerusalém e cujo mandato segue em vigor.

distorcidas dos fatos. Contudo, o apego às formas pode resultar problemático perante situações nos quais as exigências da Carta não se encontram preenchidas, mas o panorama concreto parece clamar por alguma ação coercitiva. A realidade material, com efeito, é sempre mais rica e imprevisível que as previsões legais.

Parece ser este o caso a justificar as chamadas intervenções humanitárias, destinadas a combater violações graves e disseminadas de direitos humanos da população de algum país causadas por ações diretas do respectivo governo. Vale dizer, os indivíduos se veem perseguidos pela administração nacional que, por outro lado, se guarda de entrar em confronto com algum outro Estado. Supondo que o Conselho de Segurança não utilize a faculdade prevista no art. 39 da Carta e se abstenha de declarar que a situação representa uma ameaça ou violação da paz e segurança internacionais, surge a dúvida sobre a licitude de uma operação armada comandada por um ou mais Estados e motivada pela defesa da população alvejada por seu próprio governo.

É bem claro que tal conduta não encontra guarida na Carta das Nações Unidas, por um lado, nem corresponde ao costume internacional, por outro. A este respeito, destaque-se o estudo exaustivo realizado pela autora portuguesa Maria de Assunção do Vale Pereira (2009), que revê todas as controvérsias históricas nas quais o direito de intervenção humanitária foi invocado para concluir que, na maior parte dos casos, tratava-se de uma utilização espúria deste conceito, sendo que o objetivo principal da intervenção se situava bem longe dos interesses humanitários. Mesmo contando os poucos casos em que a intervenção se deu em prol dos direitos humanos, a prática internacional a respeito está longe de encontrar-se consolidada na admissão deste tipo de emprego da força (Pereira, 2009).

Além da falta de suporte nas principais fontes do direito internacional, apontam-se outros argumentos contrários à licitude da intervenção humanitária, dentre os quais os mais fortes são: o que enfatiza a possibilidade de que, uma vez admitindo-se um tal “direito” no plano teórico, facilitar-se-ia a ocorrência de abusos em seu emprego, eis que só alguns países terão capacidade real para intervir, seja em defesa dos direitos humanos, seja na execução de políticas imperialistas, e outros Estados se encontrariam perpetuamente na posição de possíveis alvos. Nesta configuração, poderia ser difícil analisar se as razões humanitárias invocadas de fato existem na situação, e se não há motivos menos nobres por trás da violação da soberania do país mais fraco.

Partindo daí, outro argumento lembraria que a própria expressão “violações graves e massivas de direitos humanos” apresenta grandes traços de ambiguidade. Realmente, é difícil negar que qualquer governo, democrático ou não, acabe sendo responsável por inúmeras violações de direitos humanos, causadas pelos muitos agentes governamentais e pelas diferentes funções que as administrações públicas vêm assumindo nos últimos tempos. O problema está em determinar a

partir de qual patamar se estará diante de uma violação suficientemente gravosa a ponto de chocar a consciência da humanidade e chamar em causa o instituto da intervenção humanitária. Vale considerar que a definição deste limite deveria levar em conta a realidade local e regional, bem como as reais capacidades do governo em questão de lidar com o fato. Muitas vezes, catástrofes humanitárias ocorrem sem que governos frágeis tenham como evita-las ou responder adequadamente. Responder a tais panoramas com a proposta da ação estrangeira armada parece exagerado e levantará objeções de tratamento discriminatório contra os países economicamente menos favorecidos.

Contra a licitude da intervenção humanitária, pode-se alegar também a questão prática, consistente no paradoxo de fazer a guerra para defender direitos humanos. Uma aceitação ampla da juridicidade da intervenção humanitária poderia levar a sua banalização, chegando-se a operações que, embora até possam ser executadas em boa fé, causem um mal maior do que aquele que buscavam evitar. É preciso reconhecer que o “ataque cirúrgico” frequentemente fracassa, causando mortes de inocentes e inúmeros danos colaterais. Há, portanto, todo um aspecto concreto que deve ser levado em conta ao momento de decidir pela licitude da força armada como modo eficaz de combater catástrofes humanitárias causadas por governos soberanos.

Mas, a despeito do que se escreveu acima, a intervenção humanitária não é universalmente condenada hoje, observando-se até mesmo uma tendência a sua aceitação, ao menos entre setores da doutrina internacionalista norte-americana e europeia. Embora o debate não seja objeto deste artigo, vale contrapor a argumentação favorável às razões contrárias desenvolvidas nos parágrafos anteriores. Afinal, a intervenção humanitária é (alegadamente) a mais nova hipótese de uso lícito da força no plano internacional, devendo por isso ser bem compreendida caso se queira estudar o pertencimento de ações tomadas por organizações regionais a este seletor rol.

Em defesa de tal prática, alega-se a questão humanitária: se a população civil de determinado país realmente estiver sendo massacrada por forças do governo, a melhor solução jurídica não pode estar apenas no respeito à soberania nacional, permitindo que as atrocidades continuem. Esta linha argumentativa continuaria afirmando a centralidade do indivíduo e a importância que os direitos humanos assumem na atualidade, bem como a responsabilidade incumbente a todo Estado de tratar sua população dignamente (Barretto, 2012).

## A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES REGIONAIS EM CRISES LOCALIZADAS

A hipótese testada neste artigo é a de que o uso da força por organizações internacionais em cenários conflitivos dentro de sua região representa um desenvolvimento das exceções à proibição geral do uso da força no plano internacional. Esta seção trata de recapitular as situações históricas mais significativas nas quais tais entidades atuaram com emprego da coerção armada.

### DURANTE A GUERRA FRIA

A história apresenta algumas cenas de uso da força por organizações internacionais durante a Guerra Fria. À época, via-se uma utilização das entidades aglutinadoras regionais pelos dois blocos em conflito, geralmente de modo a esmagar dissidências nas respectivas esferas de influência. Assim pode ser interpretada a atuação dos países que compunham o Pacto de Varsóvia na crise da Hungria (1956). Apesar de somente o exército soviético ter tomado parte na repressão ao governo húngaro de Imre Nagy, as tropas foram lideradas pelo comandante geral das forças do Pacto de Varsóvia à época,<sup>7</sup> e dois dos países participantes do Pacto, Tchecoslováquia e Romênia, se haviam disposto a empregar seus próprios exércitos na operação, o que foi recusado pela União Soviética (Sebestyen, 2008). Uma das razões formais da invasão foi a tentativa da Hungria de retirar-se do Pacto de Varsóvia (Sebestyen, 2008).

O mesmo vale para a resposta do Pacto de Varsóvia à Primavera de Praga, em 1968. Apesar de a URSS ter dirigido a invasão à Tchecoslováquia, na prática, por conta própria, ela justificou juridicamente o evento como uma resposta coordenada dos membros do Pacto aos desvios doutrinários e políticos tchecoslovacos, e a liderança do país vencido, aprisionada e conduzida à força a Moscou, queixou-se aos soviéticos de que seu país fora invadido também pelas tropas dos outros países socialistas (Volkogonov, 2008).

O bloco rival também tinha sua cota de intervenções utilizando organizações regionais. Em 1965, a República Dominicana sofreu um golpe de Estado que conduziu ao poder um grupo de oficiais militares ligados ao Partido Revolucionário Dominicano, de ideologia comunista. Quatro dias após a mudança de governo, os EUA enviaram uma força de fuzileiros navais para proteger e evacuar cidadãos americanos que ali residiam (Pereira, 2009). Porém a tropa não se restringiu a este objetivo, atuando para proteger políticos e militares dominicanos que eram contrários ao governo revolucionário (Pereira, 2009). Passados mais alguns dias, a Organização dos Estados Americanos aprovou uma resolução criando uma “Força Interamericana” composta pelos efetivos militares que já se

7. Tratava-se do marechal Ivan Koniev, um dos mais famosos comandantes do Exército Vermelho na Segunda Guerra Mundial. SEBESTYEN, 2008, pag. 269.

encontravam na República Dominicana<sup>8</sup> – isto é, pelos soldados que os EUA haviam posicionado ali. Em seu ápice, as tropas enviadas pelos EUA somavam vinte mil homens, estabelecendo um controle factual da república caribenha pelos norte-americanos. Embora esta haja sido, na prática, uma intervenção conduzida pela administração nacional de Washington, a mesma foi abraçada pela Organização, que lhe emprestou um verniz de legalidade.

Em pelo menos uma outra ocasião, a política externa dos EUA utilizou a existência de uma organização internacional regional para justificar uma intervenção em Estado soberano. Assim, em 1983, um governo revolucionário da Granada<sup>9</sup> sofreu uma invasão americana quando seus ideais marxistas foram percebidos como ameaça de que uma base militar soviética fosse instalada na América Central (Pereira, 2009). Embora a participação de tropas de outros Estados tenha sido subsidiária,<sup>10</sup> o fato é que países vizinhos contribuíram para a operação. A diplomacia de Washington argumentou que a ação se dera em conformidade a um pedido da Organização dos Estados das Caraíbas Ocidentais (OECS), da qual a Granada fazia parte (Pereira, 2009). Trata-se, então, de um caso no qual a organização regional utiliza a força mediante requisição de auxílio de um Estado externo, que não participa da mesma. Como reações institucionais, tem-se que um projeto de resolução no Conselho de Segurança que condenava a invasão foi vetado pelas delegações dos EUA, Reino Unido e França, embora projeto semelhante tenha obtido maior sucesso na Assembleia Geral das Nações Unidas, expressando-se aí uma clara condenação a toda a operação (Böhlke, 2011).

Sumarizando o tópico, vê-se que as intervenções capitaneadas por organizações internacionais de base regional ao longo da Guerra Fria foram, na verdade, meros disfarces para a conduta das superpotências. Nenhum dos casos resenhados contou com a aceitação da comunidade internacional – especialmente em relação ao bloco adversário. Ademais, os países interventores baseavam suas razões jurídicas fundamentalmente no art. 51 da Carta da ONU (legítima defesa), e apenas de modo secundário nos arts. 52 e 53 (organizações regionais) (Sur, 2004).

8. “The formation of an inter-American force will signify ipso facto the transformation of the forces presently in Dominican territory into another force that will not be that of one state or of a group of states but that of the Organization of American States, which Organization is charged with the responsibility of interpreting the democratic will of its members.” OEA. Resolução de 06.05.1965. Disponível em: [goo.gl/2oF9qL](http://goo.gl/2oF9qL).

9. Tratava-se de uma radicalização do regime comunista instaurado com o golpe de Estado de 1979, no qual Maurice Bishop tomara o poder na ilha, para ser assassinado em outubro de 1983. Sua morte, e a subsequente tomada do governo por uma facção mais radical de seu movimento, levou à invasão dos EUA (Pereira, 2009).

10. “Uma força de cerca de 400 marines e 1.500 pára-quedistas – conjuntamente com 300 soldados de Estados vizinhos das Caraíbas – chegou a Granada e, na sequência de três dias de luta, o autônomo Conselho Militar Revolucionário foi deposto.” (Pereira, 2009). Já Carter, Trimble e Bradley mencionam 8.000 soldados norte-americanos e 3.000 caribenhos (Carter, Trimble y Bradley, 2003).

## A INTERVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE NO KOSOVO

Os fatos que levaram à Operação “Allied Force” no início de 1999 são bem conhecidos, podendo ser resumidos nos efeitos da política do então presidente da Iugoslávia Slobodan Milosevic para o Kosovo, que visavam responder às demandas dos kosovares por maior autonomia<sup>11</sup> com repressão violenta e limpeza étnica. Neste contexto, enquanto o exército iugoslavo começava a alvejar especificamente os habitantes de etnia albanesa, a diplomacia europeia e norteamericana buscava um acordo que freasse a onda de violência. Nos primeiros meses de 1999, contudo, o governo sérvio embarcou definitivamente em uma política de expulsão em massa da população de origem albanesa do Kosovo, transportando milhares à força até a fronteira com a Albânia e obrigando-os a fugir para o outro lado, resultando em aproximadamente 200.000 refugiados, de uma população kosovar de cerca de 2 milhões (Webber, 2009).<sup>12</sup> Com a expulsão dos monitores das Nações Unidas pelo governo sérvio e o fracasso de negociações em Rambouillet, a OTAN decidiu-se a intervir na região, alegando a questão humanitária como motivo imperativo (Haines, 2009).

No que foi a maior operação militar ocorrida na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, a OTAN conduziu 38 mil surtidas aéreas, lançou mais de 200 mísseis e atacou a infraestrutura sérvia, além de posições do exército iugoslavo e centros militares de abastecimento e logística. O custo humano da “Allied Force” é estimado em 500 fatalidades civis, 800 feridos civis e algo entre 500 (segundo fontes sérvias) e 5000 (segundo a OTAN) baixas sérvias (Webber, 2009). Durante os bombardeios, porém, milhares de kosovares foram deliberadamente mortos por agentes ou paramilitares iugoslavos, e, segundo uma comissão independente estabelecida pela ONU logo após o conflito, nove em cada dez kosovares albaneses fugiram de suas residências (Webber, 2009). Os ataques da OTAN prosseguiram até junho de 1999, quando o governo iugoslavo aceitou um pacote de exigências que incluía a retirada de seus militares do Kosovo e o início de um processo que conduziu a um maior grau de autonomia para a região.

O Conselho de Segurança da ONU, que não autorizara tal ação (especialmente devido à oposição de Rússia<sup>13</sup> e China), emitiu a Resolução 1244 após o fim dos conflitos, em que se absteve de apoiar ou criticar a ação da OTAN,

11. Tais demandas eram expressas tanto de forma pacífica quanto através do clandestino Exército de Libertação Kosovar, que adotava por vezes métodos considerados terroristas em seus ataques às instituições representativas do governo de Belgrado, em especial policiais sérvios e contingentes das forças armadas.

12. Carter, Trimble e Bradley falam em 700.000 refugiados. A discrepância deve-se provavelmente à diferença entre refugiados em países estrangeiros e deslocados internos – com a maior dificuldade na identificação destes últimos. (Carter, Trimble e Bradley, 2003).

13. Vale mencionar que, dois dias após o início dos bombardeios à Sérvia, um projeto de resolução introduzido pela Rússia no CS condenando a intervenção somente obteve o apoio de China e Namíbia, além do Estado autor. Alguns autores enxergam nisso uma afirmação de certa legitimidade na ação da OTAN (Henkin, 1999).

limitando-se a dispor sobre providências que a ONU tomaria para administrar o território, possibilitar ajuda humanitária e auxiliar na reconstrução.<sup>14</sup>

O plano jurídico não revelou a mesma disparidade de forças que caracterizou a ação militar. A doutrina internacionalista mostrou-se extremamente dividida, em especial nos países que tomaram parte na ação.<sup>15</sup> As críticas se fundaram na ausência de autorização do Conselho de Segurança e na consequente violação da Carta da ONU, enquanto que as opiniões mais benevolentes apontaram sobretudo a necessidade de uma reação à catástrofe humanitária. Neste sentido, os comentários de Bruno Simma (1999)<sup>16</sup> e Antonio Cassese (1999)<sup>17</sup> publicados à época da “Allied Force” são concordes quanto à ilicitude da operação por estar contra San Francisco, mas também entendem que havia uma justificativa moral forte para tal ação (Simma, 1999) (Cassese, 1999). Enquanto o primeiro pensava que a “solução” dada ao caso do Kosovo deveria permanecer isolada, como resposta ad hoc a um caso particularmente difícil e da qual não se deveriam extrair conclusões mais amplas para a ordem jurídica internacional (Simma, 1999). Cassese entendia que a atuação da OTAN nos Bálcãs poderia revelar-se o início de uma prática internacional conducente à aceitação da doutrina da intervenção humanitária (1999). Em relação mais próxima com o tema central destas páginas, Louis Henkin enfatiza o caráter multilateral da “Allied Force”, notando que a ação por organizações internacionais representativas pode constituir um desenvolvimento do direito internacional apto a superar o problema da inércia do CS perante situações que requerem urgentemente alguma ação militar para deter violações graves aos direitos humanos. Seria, assim, uma “exceção ao veto”<sup>18</sup>, admissível em caso de intervenção humanitária, e que poderia ser empregada na ausência de condenação explícita por parte do Conselho (Henkin, 1999).

Neste sentido, a intervenção da OTAN no Kosovo é representativa dos principais aspectos da discussão sobre a licitude da intervenção humanitária. Contudo, em relação à discussão sobre intervenção por parte de organizações internacionais, tem-se que o debate não avançou sensivelmente a partir desta crise.

14. “The text of the resolution does not provide any indications that the air operations against Yugoslavia were lawful and it may be assumed that Russian support for the resolution would not have been forthcoming if there had been such indications. The Security Council was acting by virtue of Chapter VII of the Charter. The political bases of the resolution are provided by the two sets of principles accepted by the Yugoslav Government: see Annexes 1 and 2 of the Resolution. The text of the Resolution makes no reference either to the recent armed conflict or to the termination of the air operations in Yugoslavia. There are, however, certain references (in the Annexes) to the ‘withdrawal from Kosovo of military, police and paramilitary forces’. The action begun on 24 March 1999 was not authorised by any Security Council resolution [...]. The post-war resolution adopted on 10 June did not provide any retroactive legitimacy.” (Brownlie e Apperley, 2000).

15. Haines (1999) aponta quatro grandes “correntes de opinião” sobre o tema: a primeira condenando a operação por violar a literalidade da Carta; a segunda defendendo sua legalidade com base em um direito costumeiro de intervenção humanitária; a terceira asseverando que, embora o direito consuetudinário ainda não existisse, a “Allied Force” teria contribuído para desenvolver a prática estatal na matéria evidenciando a emergência de tal instituição; e a quarta descrevendo a conduta da OTAN como uma resposta ilegal, porém legítima, a um estado de coisas excepcional.

16. O texto do atual juiz da Corte Internacional de Justiça foi escrito em março de 1999, antes do início dos ataques da OTAN. Ele analisa basicamente a ameaça de uso da força, que então já fora feita de forma clara pela Organização.

17. O autor, que depois seria presidente do Tribunal Penal Internacional para a Antiga Jugoslávia, escreveu durante a condução da campanha de bombardeios pela OTAN.

18. A expressão é do autor mencionado: “But might we pursue an exception to the veto, as regards humanitarian intervention, in practice if not in principle?”

Isto porque a argumentação empregada pelos intervenientes para explicar sua conduta correu via de regra junto à trilha da intervenção humanitária, sem buscar justificativa autônoma no fato de a OTAN ser uma organização internacional de base regional. Possivelmente tal fato se deu por ter sido a motivação humanitária o verdadeiro promotor da ação (Haines, 2009). Mas também deve ser levado em conta que os artigos da Carta da ONU sobre a atuação de grupos de Estados em crises regionais são explícitos quanto à necessidade de anuência do Conselho de Segurança a qualquer medida tomada por tais entidades que implique no uso da força (arts. 52 e 53 da Carta). Ademais, o próprio Tratado da OTAN a estabeleceu como ente voltado à legítima defesa, e não à solução de crises regionais.<sup>19</sup> Desta forma, mesmo que se admitisse uma aplicação extensiva do capítulo VIII da Carta da ONU, referente à ação de entes ou acordos regionais, ainda assim a OTAN teria dificuldades para enquadrar-se neste rótulo.<sup>20</sup> Seja como for, ainda que de modo secundário em relação à controvérsia sobre a compatibilidade da intervenção humanitária com o direito internacional, a guerra do Kosovo gerou certos questionamentos acerca do papel futuro que organizações regionais seriam chamadas a desempenhar em conflitos localizados, bem como sobre os limites aos quais uma tal atuação deveriam ater-se.<sup>21</sup>

## A ATUAÇÃO DA COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental foi fundada em 1975 pelo Tratado de Lomé, motivado por razões econômicas. Sem conseguir grandes resultados na integração do comércio entre seus membros ou na alegada finalidade da unificação monetária, a organização se ressentia de sua estrutura totalmente intergovernamental, na qual o órgão de cúpula integrado pelos chefes de Estado dominava todas as orientações políticas, e cada país membro mantinha o poder de internalizar as diferentes normas da entidade (Hartmann, 2010). Em relação à segurança coletiva, a abordagem da ECOWAS era basicamente interestatal, como definida por um Protocolo de Não-Agressão de 1978.

O quadro mudou em 1989, com a deflagração da guerra civil na Libéria. O conflito diferia dos padrões então comuns na África pelo fato de o Estado liberiano, incapaz de sustentar-se, haver implodido logo no início da guerra, que passou a ser travada por senhores da guerra visando não tanto tomar o poder,

19. O Tratado de Washington de 1949, que estabeleceu a OTAN, pode ser consultado em: < [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm) >.

20. O raciocínio é de Bruno Simma, o qual alerta, porém, que a OTAN vem redefinindo seu escopo de atuação com base no princípio de que seus membros, agindo por consenso, são livres para reinterpretar o âmbito de abrangência do tratado fundacional (Simma, 1999). A atuação da Organização na Guerra Civil Líbia em 2011, embora autorizada pelo Conselho de Segurança, ocorreu em um território não europeu, ultrapassando os limites físicos bem definidos no art. 6º do Tratado de Washington, e pode ser vista como consequência desta mudança nos propósitos da OTAN.

21. "At the same time, it is important to acknowledge that the Kosovo intervention may represent a sea change in the responsibility of multilateral organizations to attempt to thwart ethnic slaughter—even if multilateralism takes a different form. Kosovo did not happen in isolation, but after the United Nations was unable to act effectively in Rwanda and Bosnia." (Wedgwood, 1999).

como apossar-se dos campos de extração de diamantes do país. Além disso, com o encerramento da Guerra Fria, nenhuma superpotência se mostrou disposta a intervir em apoio de qualquer das partes (Hartmann, 2010). Estas características tornaram a guerra civil liberiana uma ameaça à segurança regional, e os países da ECOWAS, após tentar encontrar uma solução negociada que fracassou, decidiram construir uma força de paz, com o inocente nome de “Grupo de Monitoramento da ECOWAS” (ECOMOG) que entrou na Libéria, sustentando ataques contra as várias facções durante dois anos.<sup>22</sup>

O ECOMOG não logrou, porém, resolver o conflito, e o Conselho de Segurança enfim agiu, apoiando os esforços da organização regional e instaurando um embargo de armas na Libéria.<sup>23</sup> Quando isto também não funcionou, instituiu-se uma missão de paz das Nações Unidas, que funcionou basicamente como uma forma de adicionar contingentes de outros países às tropas do ECOMOG (Hartmann, 2010). Em 1996, chegou-se a um consenso mínimo entre os participantes da guerra e possibilitaram-se eleições, vencidas por Charles Taylor. A guerra civil, porém, prosseguiu.

A vizinha Serra Leoa também foi afetada pela lógica do conflito, e o presidente Kabbah, eleito em fins de 1996, foi deposto no ano seguinte por oficiais militares que instalaram o major Koroma no poder. A ECOWAS condenou o golpe e, quando o novo governo deu sinais de que não iria restaurar o presidente deposto, invadiu o país em março de 1998. Novamente, o Conselho de Segurança só tratou da questão após o *fait accompli*, encarregando o ECOMOG da estabilização do país e em seguida estabelecendo outra missão de paz (Hartmann, 2010).

No mesmo ano de 1998, o presidente da João Bernardo Vieira da Guiné Bissau pediu auxílio militar, primeiro ao Senegal e à Guiné com base em acordos bilaterais, e em seguida à ECOWAS, para controlar tumultos que aconteciam no país lusófono. Em resposta, Senegal e Guiné enviaram tropas ainda antes de qualquer decisão por parte da ECOWAS. Esta decidiu usar a mesma estratégia que a favorecera com o Conselho de Segurança, e legitimou retroativamente a intervenção. O estabelecimento da paz na Guiné Bissau provou-se um desafio, contudo, e a falta de apoio na Nigéria, que arcara com boa parte do esforço nas intervenções anteriores, terminou por impossibilitar que a ECOWAS reagisse quando um golpe de Estado depôs o presidente Vieira em 1999. Logo depois, os soldados da entidade regional foram retirados (Hartmann, 2010).

Em resposta a este fracasso, instituiu-se o Protocolo de Lomé sobre o Mecanismo para a Prevenção, Administração e Resolução de Conflitos,

22. No momento da intervenção, o governo era exercido por Samuel Doe, cujos poderes eram amplamente contestados e que não possuía qualquer efetividade para além da capital Monróvia. Embora a operação tenha ocorrido com consentimento deste presidente, é altamente questionável se isto constitui um “consentimento” para efeitos de descaracterizar uma intervenção estrangeira, pois não traduziria a aquiescência “do Estado” (Pereira, 2009). Marcelo Böhlke refere que, no momento em que solicitou a intervenção, o governo Doe já havia “entrado em colapso”, e que “a decisão de intervir não fez qualquer referência à solicitação apresentada por Doe” (Böhlke, 2011).

23. Através da Resolução 788 (1992), que também mencionou o cap. VIII da Carta (Pereira, 2009).

Manutenção da Paz e Segurança (1999). Este Protocolo reorientou a ECOWAS, ao menos no que diz respeito à segurança regional, rumo à supranacionalidade. Tal tendência fica especialmente clara na criação de um novo órgão, o Conselho de Mediação e Segurança, a ser integrado por 9 dentre os 15 Estados membros (art. 8º y 1º), podendo decidir, por maioria de dois terços (art. 9º y 2º), sobre todas as questões atinentes à paz e segurança na sub-região (art. 10º y 1º), inclusive sobre a realização de intervenções militares (art. 10º y 2º (d)). O Conselho de Mediação e Segurança reunir-se-á na presença de ao menos dois terços de seus membros (art. 9º y 1º), o que, combinado com a disposição sobre modo de decisão, pode acarretar em que uma resolução sobre intervenção em algum Estado membro seja aprovada por apenas 4 Estados.<sup>24</sup>

O “Mecanismo” previsto pelo Protocolo de Lomé pode ser iniciado em diversos casos, entre os quais a derrubada de um governo democraticamente eleito em algum Estado membro.<sup>25</sup> O procedimento pode ser iniciado tanto pela organização quanto por algum de seus filiados, ou ainda por requisição da União Africana ou das Nações Unidas (art. 26). Em deferência à Carta de San Francisco, qualquer medida de intervenção tomada pela ECOWAS deverá ser imediatamente comunicada à ONU (art. 52 y 3º).

A ereção da manutenção da democracia (ao invés da mera manutenção da paz e segurança) como uma causa para uso da força é particularmente inovadora, e a ECOWAS achou por bem definir melhor tal conceito, muito embora se trate sabidamente do “arquétipo de um conceito universalmente contestado” (RIM, 2012). Com este intuito, os Estados da África Ocidental concluíram o Protocolo Suplementar de Dacar, o qual contém disposições surpreendentemente precisas sobre exigências constitucionais aos Estados membros, realização de eleições com supervisão obrigatória da ECOWAS, o papel das forças armadas e policiais em uma democracia, direitos econômicos, sociais e culturais, e a preservação do estado de direito. Declarando-se como parte integrante do Protocolo de Lomé (art. 46), a intenção deste Protocolo Suplementar parece ser a de prover os chefes de Estado da região de dados mais objetivos sobre os elementos fundamentais de uma democracia, de modo a possibilitar uma determinação acurada dos casos em que esta é violada.

24. Observe-se que, segundo o Protocolo Suplementar de Dacar, em seu art. 45, um Estado que sofra uma ruptura abrupta de sua democracia pode ser suspenso de todos os órgãos da ECOWAS, perdendo por conseguinte o poder de voz para discutir uma possível intervenção em seu território. Tal sanção foi empregada contra o presidente Laurent Gbagbo na crise da Costa do Marfim, em 2010-11 (RIM, 2012).

25. Protocolo de Lomé: Art. 25. Conditions For Application:

The Mechanism shall be applied in any of the following circumstances:

(a) In cases of aggression or conflict in any Member State or threat thereof; (b) In case of conflict between two or several Member States; (c) In case of internal conflict: (i) that threatens to trigger a humanitarian disaster, or (ii) that poses a serious threat to peace and security in the sub-region; (d) In event of serious and massive violation of human rights and the rule of law; (e) In the event of an overthrow or attempted overthrow of a democratically elected government; (f) Any other situation as may be decided by the Mediation and Security Council.

O lado negativo é enfatizado por Petit (2000), que critica o fato de a ONU aproveitar a presença da ECOWAS para desinteressar-se pelos problemas regionais africanos, no que seria uma “versão hipócrita do [lema] ‘A África para os africanos’” (tradução livre).

Contudo, a adoção destes instrumentos não representou uma escalada imediata nas intervenções da ECOWAS. Dadas as dificuldades com que os membros se depararam nas operações já executadas, e a crescente má vontade da Nigéria, Estado mais poderoso do grupo, em suportar a maior parte das despesas, a ECOWAS passou a ser menos assertiva em suas intervenções. Um momento de destaque ocorreu em 2010, quando, no âmbito da Segunda Guerra Civil da Costa do Marfim, a ECOWAS ameaçou empregar a força contra o presidente Gbagbo, que se recusava a aceitar o resultado das eleições presidenciais e deixar o poder (AGNERO, 2010). Porém não foi necessária uma intervenção por parte da organização, pois o Conselho de Segurança preferiu adotar sanções contra o regime de Gbagbo e fortalecer uma missão de paz da ONU que já se encontrava no local. Através da Resolução 1962 (2010), a UNOCI foi instada a empregar todos os meios necessários à consecução de seu mandato de proteção a civis. Além disso, a resolução permitiu que tropas francesas estacionadas na Costa do Marfim apoiassem a UNOCI combatendo as forças leais a Gbagbo (RIM, 2012, pag. 689). Frise-se que estas medidas foram tomadas contra a oposição declarada de Laurent Gbagbo, que não havia deixado o poder, embora não fosse mais reconhecido como presidente pela comunidade internacional.

A ECOWAS desempenhou um papel secundário no conflito do norte do Mali em 2012, exerceu forte pressão diplomática contra um golpe de Estado na Guiné-Bissau no mesmo ano, e não se dispôs a tomar em armas contra o grupo islamista Boko Haram. Em 2017, porém, o grupo retornou a uma intervenção no estilo tradicional, quando suas tropas ingressaram no Gâmbia para forçar o governante Yahya Jammeh a ceder o poder ao novo presidente eleito, o que foi obtido em poucos dias (e.g. Williams, 2017; Brunner, 2018).

Contudo, as operações na Libéria, Serra Leoa e Guiné Bissau demonstraram um mesmo padrão de intervenção por parte de uma organização internacional de base regional em uma crise localizada. Nos três casos, o Conselho de Segurança não só se absteve de reprovar a ação, como ainda se referiu elogiosamente aos esforços dos países da região, mesmo diante de fracassos como na Guiné Bissau. Tais ações da ECOWAS foram vistas favoravelmente pelas Nações Unidas pois representam uma tentativa, embora imperfeita, de uma solução regional às crises da África Ocidental, envolvendo menos recursos e capital político da ONU, que pode dirigir suas forças e recursos para outras regiões.<sup>26</sup> Pensa-se que uma abordagem de países da região também facilitaria a resolução dos conflitos. Em parte, isto ocorre na ECOWAS, com numerosos acordos sendo promovidos pelo grupo, graças também à política do bloco de designar um de seus chefes de Estado para moderador principal de cada crise, prestigiando os esforços envidados.

26 O lado negativo é enfatizado por Petit (2000), que critica o fato de a ONU aproveitar a presença da ECOWAS para desinteressar-se pelos problemas regionais africanos, no que seria uma "versão hipócrita do [lema] 'A África para os africanos'" (tradução livre).

Por outro lado, a ECOWAS sofre com falta de recursos e de contingente militar. Seus membros com menor potencial econômico frequentemente contribuem apenas simbolicamente para a implementação das políticas comuns, deixando que os gastos (e as perdas humanas) se concentrem nos poucos Estados mais capacitados, como Nigéria, Senegal e, mais recentemente, Chade. Outro problema na atuação do bloco está na divisão entre países anglófonos e francófonos, que se traduz em alianças mais próximas com Reino Unido (através da Commonwealth) ou com a França. É preciso lembrar que as primeiras intervenções da ECOWAS foram objeto de duras discussões dentro do grupo, pois os Estados de língua francesa tendiam a desconfiar dos objetivos da Nigéria, vista como um poder regional que buscava obter ganhos políticos de sua proeminência no ECOMOG (Petit, 2000) (Osadolor, 2011). Atualmente, a organização tem atuado como uma espécie de “bombeiro” (Hartmann, 2010), valendo-se de sua proximidade com focos de novas crises para apaziguar os conflitos até a chegada de missões de paz das Nações Unidas ou do apoio de alguma potência externa, como a França.

Por fim, vale registrar o pensamento de Yoram Dinstein (2011), para quem a atuação da ECOWAS só encontra guarida nos tratados daquela organização que criam um sistema de legítima defesa coletiva entre seus membros. Para ele, todas as intervenções promovidas pela ECOWAS ou podem ser explicadas em termos de exercício do direito de legítima defesa coletiva, ou na figura juridicamente inócua da intervenção a pedido, ou então seriam ilegais. Dos fatos acima narrados, fica claro que não se trata de legítima defesa nem de intervenção a pedido. Portanto, parece que o jurista citado só reconhece legalidade em ações empreendidas por grupos regionais com autorização prévia do CS.

## CONCLUSÕES

Diante do que se escreveu até o momento, parece evidente que a prática internacional não respalda uma atuação autônoma das organizações regionais que faça uso da coerção armada, ainda que para solucionar crises regionais. O comando dos arts. 52 e 53 da Carta da ONU, que subordina entidades e acordos regionais à autorização do CS, segue em pleno vigor.

É possível encetar discussões no que se refere à legalidade de intervenções por motivos de proteção à população contra violações graves e massivas de direitos humanos. Contudo, como foi visto no caso do Kosovo, a doutrina internacionalista habitualmente aborda esta questão do ponto de vista da causa apresentada como legitimadora da ação bélica, e não do número de atores. Em outras palavras, no caso da intervenção humanitária é mais importante saber se a defesa da população contra seu governo é um motivo válido para a guerra ou não, do que verificar

se a intervenção é unilateral ou tomada por uma organização regional. Caso se determine que a intervenção humanitária viola o direito internacional, então mesmo organizações internacionais estarão proibidas de executá-la. Caso se pense, pelo contrário, que tais intervenções por razões de humanidade são compatíveis com a ordem jurídica internacional, então elas poderão ser realizadas, em princípio, tanto por Estados quanto por organizações.

Outro caso que deve ser diferenciado refere-se ao exercício da legítima defesa coletiva. Caso o tratado constitutivo de uma organização internacional preveja o dever de auxiliar um Estado membro que se encontre sob ataque – externo ou interno –, os demais estarão intitulados ao exercício da legítima defesa coletiva. Neste caso, a situação deve ser examinada pelo prisma do art. 51 da Carta da ONU, sem colocar em causa a existência de um possível direito autônomo de ação por parte da organização regional. Como visto, foi a interpretação que Yoram Dinstein deu às intervenções realizadas pela ECOWAS.

Para além dos casos da intervenção humanitária e legítima defesa coletiva, a dúvida pode estar em casos confusos, como naqueles examinados acima em relação à África Ocidental. Em situações de crise profunda, nas quais não é possível determinar com clareza quem constitui o governo “correto” do país (o uso de um termo não jurídico é proposital), ou qual a extensão do controle e responsabilidade do governo sobre seu território, poder-se-ia talvez pensar na legitimidade de uma intervenção por uma organização regional da qual o Estado conflagrado faça parte. Embora a Carta da ONU não mencione tal possibilidade, a atitude reiterada do CS perante o uso da força pela ECOWAS não pode passar despercebida. Aqui, não houve somente abstenção de opinião, como no caso da guerra do Kosovo, mas autêntica legitimação posterior, havendo o trabalho da ECOWAS – repita-se – sido louvado mesmo quando tais tropas não conseguiram pôr fim às crises. Além disso, não parece consentâneo com os princípios da Carta da ONU, mormente com sua intenção declarada de evitar o “flagelo da guerra”, permitir que uma crise interna, passível de solução regional, se alastre e atinja outros países da região pelo simples fato de que membros do Conselho de Segurança se mostrem egoístas no uso de seu poder de veto. Uma tal solução faria dos membros permanentes senhores do destino de boa parte dos países não desenvolvidos, e é sabido que tal possibilidade constitui a maior fonte das críticas dirigidas ao CS e à própria ONU.

Poder-se-ia argumentar que uma solução juridicamente mais adequada estaria em considerar que as organizações regionais gozam de uma presunção de boa fé no exercício de seus poderes relativos à paz e segurança regionais. Isto é, uma eventual ação coercitiva tomada em seu âmbito, desde que voltada à solução de litígios em cenários confusos, deveria ser tida como legal desde que uma instância universal apta – o Conselho de Segurança ou a Corte Internacional de

Justiça – declarasse sua incompatibilidade com os princípios das Nações Unidas. Desta forma, prestigiar-se-iam os modos locais de solução de conflitos, evitando-se a multiplicação ad infinitum de missões de paz, fundos e comitês mantidos pela ONU e custeados por todos os Estados membros, em prol de instituições regionais que gozariam de uma maior legitimidade junto à população envolvida. O Conselho de Segurança, neste esquema, permaneceria como supervisor último do esforço regional, podendo intervir quando necessário. Mas, neste caso, o poder de veto estaria a favor da organização regional, pois uma resolução condenatória do CS não poderia ter a oposição de nenhum dos membros permanentes.

Porém, reconhece-se que este modelo não está livre de críticas. Além da falta de previsão na Carta de San Francisco, a principal é relativa ao perigo, já mencionado no início destas páginas quanto à intervenção humanitária, de que a preponderância do aspecto material (necessidade de manter a paz) sobre o formal (autorização do CS) abra o caminho para abusos cometidos por organizações regionais. Afinal, caso o Conselho seja limitado a um poder de censura, e este seja sujeito ao veto, o perigo de uma atuação meramente política do CS subsiste, mas agora favorecendo “o outro lado”: se na concepção tradicional, a inércia do órgão central da ONU favorece o prosseguimento do conflito, num panorama de proeminência das organizações regionais, a falta de uma resolução do CS levaria à legitimação da ação coercitiva empreendida pelo grupo regional – que, num primeiro momento, representaria uma escalada no conflito, pois mais uma parte beligerante haveria entrado no jogo (Kolb, 2005).

A melhor solução parece estar em um meio termo: por um lado, é preciso reafirmar a validade e vigência do capítulo VIII da Carta da ONU. Assim, enquanto a comunidade mundial não decidir de outro modo, competirá ao Conselho de Segurança dar a última palavra em assuntos relacionados à paz e segurança internacionais. Isto posto, nada impede que o CS conceda sua aprovação a ações já empreendidas por organizações regionais.<sup>27</sup> Uma resolução neste sentido teria o condão de sanar qualquer dúvida sobre a legalidade destas. Enquanto o Conselho de Segurança não se manifestar sobre a ação da organização internacional, esta não será automaticamente tida como legal – mas também não merece necessariamente a pecha de ilegalidade. Uma tal ação será tolerada enquanto contribuir efetivamente para a solução do conflito.

Neste sentido, é preciso considerar critérios objetivos para aferir a legalidade da operação,<sup>28</sup> como: se a crise em questão justificava uma ação

27. Acredita-se que tal poder encontra-se abarcado pela amplíssima redação do art. 39 da Carta da ONU, pelo qual “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.” Caso entenda que a melhor medida para manter a paz seja o reconhecimento de uma ação coercitiva empreendida por organização regional, o Conselho pode legitimá-la.

28. Também Antonio Cassese recorreu à listagem de critérios de legalidade provável (a expressão não é dele) para determinar quando o recurso à força sem autorização do CS poderia vir a ser justificada em um futuro próximo (Cassese, 1999).

emergencial; se a intervenção foi decidida de acordo com as regras do ente regional; se ocorre em território de Estado membro da organização; se a intervenção é dirigida contra o responsável pela deflagração ou manutenção do conflito; se há a participação de todos ou de uma parcela expressiva dos membros da organização; se as operações militares são conduzidas grosso modo de acordo com o direito internacional humanitário; eventualmente, se a organização internacional possui tradição na condução de operações deste tipo e na defesa da democracia; se a situação local não piorou sensivelmente com a intervenção, sendo que as causas desta piora já poderiam ter sido previstas antes da realização da mesma.

Quanto mais destes critérios forem preenchidos, maior será a legalidade da intervenção. Em um extremo, seria preciso uma resolução expressa do CS para afirmar sua ilegalidade. No outro, o mero emprego da força sem autorização daquele órgão já teria configurado a violação à Carta das Nações Unidas. Pode-se objetar que falta uma resposta definitiva, no modelo sim/não, acerca da legalidade de emprego da força por entidades regionais. A isto se responde que não há como se subtrair ao exame dos fatos em cada caso. Reconhece-se o perigo, apontado por Bruno Simma, de acabar fazendo com que o direito mude para melhor se adequar a cada novo caso dramático que surgir (1999). Mas o emprego dos critérios acima descritos visa conferir maior objetividade ao estudo da realidade.

A solução aqui apontada traz consigo outros questionamentos, que estas páginas já não podem abarcar, como a dúvida sobre a possibilidade de controle de legalidade das ações do Conselho de Segurança. Evidentemente que, se aceita a interpretação formulada acima, o CS poderá ver-se acompanhado por organizações internacionais quando tratar de uma crise. Como avaliar uma situação hipotética em que o ente regional preencha todos os requisitos acima apontados, obtenha sucesso na resolução do conflito e, ainda assim, o Conselho venha a desestimar sua atuação? Talvez as organizações regionais, na esteira da tentativa realizada pela ECOWAS na década de 1990, venham a jogar um papel mais importante na manutenção da paz, levando a comunidade internacional a repensar o papel de primazia absoluta e incontrolada reservado ao Conselho de Segurança.

## REFERÊNCIAS

- Agnero, E. (2010). African leaders meet with Gbagbo to deal with Ivory Coast crisis. *CNN*. Recuperado de: <https://goo.gl/WGzEfb>
- Barretto, R. (2012). A intervenção humanitária e o indivíduo como centro do direito internacional. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito internacional em expansão* – volume II. Anais do 10º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes.
- Böhlke, M. (2011). *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar.

- Brownlie, I. e Apperley, C. (2000). Kosovo Crisis Inquiry: Memorandum on the International Law Aspects. *International and Comparative Law Quarterly*, 49(4), Oct. 2000.
- Brunner, M. (2018). „Restore Democracy“: Völkerrechtliche Fragen der militärischen Beendigung der Verfassungskrise in Gambia. *Archiv des Völkerrechts*, 56(1).
- Carter, B., Trimble, P., Bradley, C. (2003). *International Law*, 4<sup>a</sup> ed. Nova York: Aspen Publishers.
- Cassese, A. (1999). Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?: *European Journal of International Law*, 10.
- Dinstein, Y. (2011). *War, Aggression and Self-Defence*, 5a ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haines, S. (2009). The influence of Operation Allied Force on the development of the jus ad bellum. *International Affairs*, 85(3).
- Hartmann, C. (2010). Die ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas? *Die Friedens-Warte*, 85(1/2).
- Henkin, L. (1999). Kosovo and the Law of “Humanitarian Intervention”. *American Journal of International Law*, 93(4).
- Kolb, R. (2005). *Le droit relatif au maintien de la paix internationale. Evolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*. Paris: Pedone.
- Osalodor, O. (2011). The Evolution of Policy on Security and Defence in ECOWAS, 1978-2008. *Journal of the Historical Society of Nigeria*, 20.
- Pereira, M. (2009). *A intervenção humanitária no direito internacional contemporâneo*. Coimbra: Coimbra.
- Petit, Y. (2000). *Droit international du maintien de la paix*. Paris: LGDJ.
- Rim, Y. (2012). Two Governments and One Legitimacy: International Responses to the Post-Election Crisis in Côte d’Ivoire. *Leiden Journal of International Law*, 25.
- Sebestyen, V. (2008). *Doze dias: a revolução de 1956. O levante húngaro contra os soviéticos*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Simma, B. (1999). NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*, 10.
- Sur, S. (2004). *Le Conseil de sécurité dans l’après 11 Septembre*. Paris: LGDJ.
- Volkogonov, D. (2008). *Os sete chefes do império soviético*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

- Webber, M. (2009). The Kosovo war: a recapitulation. *International Affairs*, 85(3).
- Wedgwood, R. (1999). NATO's Campaign in Yugoslavia. *American Journal of International Law*, 93(4).
- Williams, P. (2018). A New African Model of Coercion? Assessing the ECOWAS Mission in The Gambia. *IPI Global*. Recuperado de: <https://goo.gl/z9SmJv>



Cómo citar este artículo:

De Miguel, J. (2018). Valores, principios conocimientos y prácticas para una cultura de la Seguridad Nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 125 - 140

**JESÚS  
DE MIGUEL<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de marzo de 2018

Aprobado:  
25 de octubre de 2018

Palabras claves:  
Estado, cultura, riesgos, seguridad, sociedad, valores.

Keywords:  
State, culture, risks, security, society, values.

Palavras Chaves:  
Estado, cultura, riscos, segurança, sociedade, valores.

# Valores, principios, conocimientos y prácticas para una cultura de la Seguridad Nacional<sup>1</sup>

Values, principles, knowledge and practices for a National Security culture

Valores, princípios, conhecimentos e práticas para uma cultura de Segurança Nacional

## RESUMEN

Tras una introducción sobre la dimensión de la seguridad en nuestros días, el autor se adentra a analizar los aspectos relacionados con la sociedad y sus valores, así como en la relación con el Estado y sus instituciones, de una manera muy particular con las Fuerzas Armadas.

Posteriormente se trata de centrar el concepto de cultura para a partir de él, poder establecer el contexto y alcance de la cultura de seguridad, argumentando ésta debe estar orientada no solamente a la ciudadanía, sino que también, y no menos importante a los tomadores de decisiones políticos y funcionarios de las instituciones del Estado.

Se concluye proponiendo una serie de acciones con la finalidad de fomentar el conocimiento en materia de seguridad que va desde la necesidad de adoptar un modelo de seguridad nacional acorde con el actual entorno de seguridad hasta la inclusión en el mundo académico y escolar de materias relacionadas con ella.

1. Artículo de reflexión vinculado a la línea de investigación "Estrategias de Seguridad y Defensa" del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México.
2. Analista del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. Contacto: [jesus.de.miguel.seb@gmail.com](mailto:jesus.de.miguel.seb@gmail.com).

## ABSTRACT

Following an introduction on the dimension of security in our days, the author goes on analyzing some aspects related to society and its values, as well as in the relation within the State and its institutions, especially with the Armed Forces.

Afterwards, he pays attention to the concept of culture in order to establish the context and scope of the security culture, arguing that it should be oriented not only to citizens, but also, and no less important, to policy makers and of state institutions' officials.

The article concludes by proposing some actions in order to promote knowledge in security matters ranging from the need to adopt a national security model according to the current security environment to the inclusion in the academic and school world of some subjects related with this topic.

## RESUMO

Sobre a introdução da dimensão da segurança em nossos dias, o autor adentra um analisar o exercício relacionado com a sociedade e os valores, assim como na relação com o Estado e as instituições, de uma forma muito especial com as Forças Armadas. Posteriormente se trata de centrar o conceito de cultura para um fim de contexto, estabelecendo o contexto e a amplitude da cultura de segurança, argumentando que é importante para a cidadania e para os tomadores de decisões políticas e funcionários de instituições estatais. Se concluye proponiendo una serie de acciones con la finalidad de fomentar o conocimiento en materia de seguridad que va desde a necessidade de adoptar um modelo de segurança nacional acorde com o actual entorno de segurança hasta la inclusión en el mundo académico y escolar de materias ella.

## INTRODUCCIÓN

La seguridad es una de las principales aspiraciones del ser humano, como así lo resaltaba Maslow, solamente por detrás de las necesidades básicas y, aún hoy en día si tenemos en cuenta la dimensión humana de la seguridad en su doble vertiente, de acuerdo con la definición de las Naciones Unidas—la libertad sobre el miedo y la libertad sobre la necesidad— se podría decir que ocupa los dos niveles fundamentales de la Pirámide de Maslow.

Así, si establecemos la seguridad como variable dependiente del problema, trataremos de establecer cómo, mediante la cultura de seguridad se puede configurar un modelo más desarrollado, armónico e integral de seguridad

nacional. Para ello, se precisa conceptualizar la seguridad en el paradigma de este nuevo siglo en un contexto de seguridad ampliada, se debe entender con la persona en el centro; con un alcance global, como consecuencia tanto de la naturaleza transnacional de los riesgos y las amenazas, como por la interdependencia de nuestras sociedades; con una extensión multidimensional en lo que se refiere a su ámbito de actuación, por cuanto debe comprender no solamente el campo militar, político, social o económico, sino que debe moverse en el ámbito de lo societal, humano y medioambiental; y con unas medidas a adoptar para garantizar la seguridad en las que deben concurrir tanto los actores estatales, en sus diferentes niveles, como los no estatales y la sociedad en general.

Si en otros tiempos los cambios de paradigma en el contexto de seguridad se debían a factores tecnológicos o políticos, en nuestros días hay que buscarlos en lo social. El inicio de este siglo, desde una perspectiva social, ha venido marcado por no pocos acontecimientos que están cuestionando la vigencia del propio modelo en el que se ha fundamentado lo que conocemos como sociedad occidental, lo que podríamos considerar como una preocupante crisis de valores. (De Miguel, 2016)

En este entorno, en el umbral de un nuevo siglo cargado de complejidad e incertidumbre, la cultura de seguridad puede actuar en una doble dirección. A la ya mencionada función de catalizador de la seguridad nacional, se podría añadir la de ser un faro, un vigía, desde la centralidad del Estado, para fortalecer y en su caso redefinir los valores de la sociedad.

## SEGURIDAD

La seguridad, si bien es un término universal, no es menos cierto que al referirse a ella, desde la perspectiva nacional hay que tomar en cuenta las particularidades geográficas, políticas y sociales, entre otras. Se podría decir que las dos primeras son más tradicionales y que de alguna manera siempre han sido consideradas, por cuanto la seguridad ha tenido siempre un marcado carácter de territorialidad y el Estado ha sido el bien exclusivo a proteger. Hoy ambos aspectos son discutibles. Por una parte, la seguridad se ha globalizado, lo que significa que el territorio ha ido perdiendo importancia; y por otra, el Estado ya no solo ha dejado de ser el bien exclusivo a proteger, sino que tampoco es ya el único proveedor de seguridad, incluso algunos estudiosos consideran que ha ido perdiendo su centralidad frente a otros actores (Collins, 2016).

El tercero de los elementos citados –la sociedad– ha ido consolidándose como un actor o elemento fundamental al referirnos a la seguridad y no exclusivamente por el hecho de que ésta se centra en la persona, como componente fundamental de la sociedad, sino porque la sociedad es ya un elemento activo de la seguridad.

Desde los paradigmas tradicionales, los estudios de seguridad se centraban en su relación con el poder como medio para la supervivencia del Estado, ya fuera en la justificación del equilibrio o balance entre las potencias globales y regionales, en el ámbito internacional, ya en su vínculo con la “Razón de Estado”, al tratarse del ámbito interno. Sin embargo, a partir de las teorías críticas a la seguridad y del constructivismo social, ésta se concibe como un “servicio a la sociedad” y si el poder veíamos que estaba asociado tradicionalmente a la supervivencia del Estado, al referirnos a la sociedad lo que le proporciona su sustento o su supervivencia son precisamente los valores por cuanto definen su identidad, y en consecuencia serán éstos el objeto a preservar. Cuanto más se vaya estrechando esta relación entre la sociedad y sus valores con la seguridad, más efectiva será ésta y más empoderada estará la sociedad.

En los últimos años, muchos Estados han ido tomando conciencia de que algo estaba cambiando en el mundo de la seguridad. En este sentido, se podría afirmar que la seguridad nacional desborda hoy el ámbito ofensivo-defensivo y su dimensión militar, a la vez que la seguridad interior se ve afectada por fenómenos y situaciones que van más allá del ámbito territorial. Esta realidad se ha visto reflejada en una armonización de sus políticas y estrategias de seguridad, así como en las leyes que las regulan. Se trata pues de construir un modelo integral de seguridad y, sobre todo, de desarrollar una cultura de seguridad que fortalezca los valores como sociedad.

Así, las tradicionales preguntas sobre las que se fundamentaba la seguridad: ¿cuál es el objeto a proteger?, ¿de qué lo tengo que proteger? y ¿cómo lo puedo proteger?, requieren ser abordadas con una mayor profundidad. Primero, si nos referimos al bien a proteger, el Estado ha dejado de ser el único objeto a preservar, mientras que la persona ha ido adquiriendo un valor central, por cuanto muchos de los fenómenos que afectan hoy en día a la seguridad como son la migración, el terrorismo, el crimen organizado, los efectos del cambio climático o incluso las nuevas guerras tienen a las personas como sus principales víctimas. Por otra parte, las sociedades ven cómo los valores tradicionales en los que se sustentaban se van cuestionando y creando en consecuencia una debilidad, la cual, como si de una ventana de vulnerabilidad se tratara, es aprovechada por aquellos actores o fenómenos malignos para afectar directamente a los intereses y objetivos fundamentales a proteger.

Segundo, al tratar los riesgos ya no se puede fijar una distinción clara entre lo interno y lo externo para establecer la diferencia entre la seguridad y la defensa; se tiene que fundamentar más bien en el gradiente de probabilidad e impacto de manera que permita definir el nivel de la amenaza sobre la seguridad y garantizar así la resiliencia (De Miguel, 2016).

Y tercero, al considerar las respuestas y los medios, éstos desbordan el tradicional ámbito militar, y en su caso policial, que ha caracterizado a la seguridad.

Se requiere por ello encontrar soluciones mucho más integrales que incluyan a los diferentes elementos del Estado y de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, se atiende en primer lugar al objeto, por cuanto la persona pasa a ser el elemento central a proteger; a continuación a las amenazas, pues la mayoría de los nuevos riesgos tienen un impacto directo en las personas y en las sociedades; y finalmente, a las respuestas, en las que la sociedad ha dejado de ser el elemento pasivo de la seguridad para ser un sujeto activo en su consecución; desarrollar una cultura de seguridad se muestra hoy en día como una necesidad de absoluta prioridad.

## SOCIEDAD Y VALORES

Desde que la seguridad comienza a ser estudiada con un enfoque teórico –científico, tras la Segunda Guerra Mundial, queda incluida en el amplio campo de las ciencias sociales (Collins, 2016). Las razones para ello podrían ser justificadas desde diferentes enfoques, pero cabría destacar dos que podrían ser consideradas de particular importancia, atendiendo al objeto de este artículo. El primero viene de la vinculación entre la seguridad y el desarrollo, uno y otro se precisan y se complementan, y los dos tienen como elemento común a la persona, de una manera particular, y a la sociedad en general. El desarrollo humano es el objetivo último de las personas, y éste será alcanzado solamente cuando aquellas estén liberadas del temor. El segundo punto de análisis para justificar la relación de la seguridad con las ciencias sociales, es en cuanto ésta se encuentra íntimamente relacionada con la percepción, lo que significa que la sociedad tiene que “sentirse segura”, para ello es necesario no solo hacer sino convencer, lo cual solamente se logrará, por una parte, desarrollando/gestionando el conocimiento sobre la seguridad en la sociedad y por otra, fomentando una comunicación abierta, crítica y objetiva.

Se podría encontrar un tercer argumento para justificar el estudio de la seguridad en el marco de las ciencias sociales, y éste sería como consecuencia de la doble interpretación del término seguridad –como condición o estado y como actividad o acción–. Si nos referimos a la condición–“estar seguro”–se relaciona con un derecho irrenunciable de los ciudadanos a sentirse protegidos, lo que requiere no solamente ser el objeto a proteger, sino que a su vez tienen que participar de manera activa, siendo necesario para ello “empoderar a la sociedad”.

Pero, si se piensa en la seguridad como acción, hay que analizarla en su relación con el Estado, por cuanto ésta debe ser entendida como una de las políticas fundamentales del mismo, orientada a la preservación de su soberanía, sus objetivos y sus valores, es decir, si como condición la interpretamos como un derecho de los ciudadanos, como actividad es una “acción del Estado”, o lo que es lo mismo un deber o responsabilidad irrenunciable con respecto a aquellos. Además, aceptando que la seguridad plena es inalcanzable, implica la aceptación

un cierto grado de vulnerabilidad, lo que a su vez requiere del compromiso de la sociedad, hasta qué punto está dispuesta a aceptar los esfuerzos que requiere “estar seguro”.

Establecida esta relación entre seguridad y sociedad, se trata ahora de relacionar ésta con los valores. Se podría afirmar que en el mundo actual se han ido difuminando las tradicionales ideologías, lo que llevó a Huntington a poner el énfasis en las civilizaciones como factor polemológico. Más allá de esta visión de competencia de las civilizaciones, la cual solamente cabría más bien desde los radicalismos excluyentes, hoy por cierto muy presentes en la mayoría de nuestras sociedades, se trata de analizarlas desde los valores en los que se fundamenta, muchos de ellos compartidos, lo que nos permitirá construir sobre lo que nos une y de este modo fortalecer nuestras sociedades.

Pero antes de continuar con los valores, sería oportuno hacer una muy breve reflexión sobre las “crisis”, palabra hoy en día muy en uso para reflejar diferentes situaciones, pero que es importante entender en su verdadera dimensión para encontrar las soluciones más adecuadas. Se podría entender por crisis, aquellas situaciones que se producen como consecuencia de un cambio repentino de importancia y trascendencia que nos conduce a un estado o condición perjudicial o en su caso crítica (De Miguel Rodríguez, 2013).

No es infrecuente poner el énfasis en las crisis económicas; sin embargo, éstas siempre se han producido y han sido superadas. El problema es cuando nos referimos a un problema mayor, y es que nuestra sociedad se encuentra en una profunda crisis de valores, sin una referencia que marque su rumbo, se podría decir que está a la deriva; es cortoplacista, reclama resultados inmediatos, porque entre otras razones se está perdiendo la cultura del esfuerzo. Además, es una sociedad que presenta notables contradicciones: exige cada vez mayor seguridad, pero cuestiona el papel de sus instituciones, como es el caso de las fuerzas armadas, y de un modo muy particular los gastos de defensa; se indigna ante el sufrimiento humano, pero no apoya el esfuerzo económico necesario para mitigar las profundas diferencias sociales, prefiere las limosnas que las inversiones que apuntalen el desarrollo de los pueblos (Hueso, 2013).

Hoy nos movemos en lo que Bauman denomina como sociedades líquidas, en las que todo se relativiza y en las que predomina la posverdad, al sustituir la información por la propaganda, la cual encuentra en las redes sociales una extraordinaria pulea de transmisión.

Llegados a este punto, cabría preguntarse sobre ¿cuáles son los valores en los que se sustentan nuestras sociedades? Para ello y sin pretender ser una lista cerrada, se podrían enumerar las siguientes:

- El estado de derecho, como bien supremo en el que se sustenta el Estado.
- El estado de bienestar, que impulsa el desarrollo humano.
- Las libertades individuales, que reafirman la soberanía de la persona.
- Los fundamentos darwinianos ejemplarizados en el esfuerzo de superación, la centralidad de la persona, la humildad y el sacrificio personal.
- La cultura, basada en nuestra herencia histórica.
- Otros valores, entre los que se podrían destacar: la generosidad, el valor, la dignidad, el bien común o el sentido del deber entre otros.

Frente a estos valores, nos encontramos con algunos factores que influyen en lo que arriba denominaba como crisis de valores, además de los mencionados como el cortoplacismo, el hedonismo (el placer como objetivo) y la posmodernidad, fundamentada en el relativismo y los eslóganes, y a lo que habría que añadir si realmente el modelo de Estado nación ha perdido su importancia y si fuera así, cómo recuperarlo.

Con respecto a los primeros, se debería abandonar el inmovilismo –reacción al cambio– por una adaptación –sociología reflexiva–. No se trata de romper y crear un modelo nuevo, sino de construir sobre lo que ya se ha avanzado, como diría Séneca: “[...] cuando no sabes hacia donde navegas ningún viento es favorable”. Para ello se requiere comprender la relación entre la sociedad sólida (seguridad, contenidos, valores) y la sociedad líquida (movilidad, incertidumbre, relatividad de valores), para desde esta comprensión modificar la realidad y entender que la vía del cambio es la única posible, necesaria y oportuna para evitar conflictos sociales y mejorar las condiciones de vida. Se trata de un cambio desde dentro y en evolución, es decir, una transformación. Se requiere, en consecuencia, adaptar los valores a las nuevas necesidades surgidas de las desigualdades sociales, de abusos de poder, de injusticias, migraciones forzadas por desequilibrios demográficos o por violencia (Alejandro, 2012).

Centrándonos en el segundo de los factores citados, el que tiene que ver sobre el papel central del Estado, cabría considerar que si bien afirmar que éste se encuentra en crisis podría resultar exagerado, resulta difícil no admitir que ha cedido cierta relevancia o cuando menos debe competir con otros actores (Baqúes, 2011). Por una parte, hay que pensar que en el marco del materialismo preponderante de la sociedad de nuestros días, el individuo es considerado como el “rey del cosmos”, todo vale, no es necesario rendir cuentas a nadie –no existe nada por encima del ser humano–, y si algo no funciona la culpa no es de la sociedad, sino del Estado: no hay ciudadanos malos, son los políticos los que encarnan todos los males, no hay sociedades corruptas, son los gobiernos los

corruptos. Por otro lado, organizaciones o grupos no gubernamentales se han adueñado o pretenden adueñarse de algunas de las que han sido competencias tradicionales de los Estados, incluso en algunos casos de la propia seguridad, como es el caso de las denominadas “autodefensas”. A esta pérdida del papel del Estado ha contribuido alguna interpretación sesgada de la seguridad humana, al tratar de oponer ésta a la del Estado, cuando en realidad ésta es más bien un puente que nos ayuda a alcanzar la necesaria sinergia entre la seguridad del Estado y la seguridad de la persona.

El Estado, es y seguirá siendo el principal proveedor de desarrollo y seguridad, entre otras razones porque es él quien dispone de la mayoría de los recursos y la legitimidad, en ocasiones exclusiva, para utilizarlos. Se debe impulsar la recuperación de la centralidad del Estado, movilizándolo para ello a la sociedad para de este modo fomentar los valores y actuar contra los fenómenos que los vulneran o afectan como es el caso de la desigualdad, los derechos humanos, la corrupción, etc. (Baqués, 2011). Además, y retomando lo que decíamos anteriormente de la marcada influencia que tiene la percepción sobre la seguridad, es necesario establecer los mecanismos para modular, desde las instituciones, la impresión que de ella se tiene, lo que a su vez precisa no solo de una excelente comunicación, sino de algo que es más importante todavía: la ejemplaridad.

En lo que se refiere a las instituciones, se estima imprescindible hacer referencia a las Fuerzas Armadas, ya que han sido la institución fundamental para garantizar la seguridad y sobre todo la defensa del Estado y sus ciudadanos, y en consecuencia un elemento clave en la generación y difusión de la cultura de seguridad y defensa. La primera idea que se quiere desatacar es que los ejércitos y la sociedad no son entes diferenciados, ambas instituciones se nutren del pueblo; por tanto, comparten los mismos objetivos e ideales. Sin embargo, sí se podrían establecer ciertas diferencias en lo que se refiere a actitud, compromiso y ejemplaridad. Actitud, en lo que se refiere al grado de vinculación; por ejemplo, al hablar de patriotismo es algo inherente, o al menos debe de serlo, a todos los ciudadanos, pero los militares lo llevan hasta sus últimas consecuencias, la ofrenda de su propia vida en defensa de la Patria. Compromiso, por cuanto la esencia de la actuación de la fuerza armada no es otra que el servicio a la sociedad en su conjunto, sin importar su ideología, actitudes o procedencia. Y ejemplaridad, por el hecho de que es la propia sociedad la que las sustenta y en consecuencia deben ser un referente en la que se sustente el liderazgo (Aznar Fernández-Montesinos, 2013).

Es frecuente que las instituciones se hayan convertido en el blanco de la posverdad, proponiéndolas como innecesarias o ineficaces, cuando no presentarles como los causantes de los rezagos de un país. Frente a ello no cabe más que comunicar: “los silencios son nuestros peores enemigos”. Se precisa recuperar la

figura del ídolo, convirtiendo en héroes a los que están en el primer frente de la seguridad, pero no el héroe épico, sino en el héroe cotidiano, ejemplar, abnegado y comprometido. Es necesario recuperar la confianza de la sociedad para dejar sin argumentos a los populistas y demagogos, y ésta solo se logra por el camino de la lealtad, el apego a la ley y a la transparencia, el respeto inquebrantable con los derechos humanos y todo ello con la ejemplaridad como norma de vida.

En un momento en que todo se cuestiona, se requiere alcanzar un punto de equilibrio entre las diferentes agendas. Hay que ser conscientes de que, aunque el entorno de seguridad es cada vez más incierto y complejo y en consecuencia necesita contar con más recursos, éstos van a ser limitados y, por lo tanto, se trata de hacer más con menos –eficacia–, de manera que las instituciones, y en particular las Fuerzas Armadas, se adapten a esta modernidad, dándole con ello un valor social a la defensa.

## CULTURA

Nos adentramos ahora en el mundo de la cultura, la cual como todo fenómeno de amplio alcance resulta difícil definir, entre otras razones porque presenta diferentes facetas, como se puede constatar al observar las conductas de las personas cuando éstas interactúan, como es el caso de las diferentes maneras de saludarse, si comparamos el mundo occidental con el mundo musulmán. Por ejemplo; las celebraciones formales y las diferentes costumbres y tradiciones que de alguna manera nos proporcionan una muestra de cómo externalizan valores fundamentales como el patriotismo, la cohesión social o la fortaleza institucional, por citar algunos; los valores elegidos como referentes por una organización o sociedad como su seña de identidad, como es el caso del valor, la lealtad o el honor en la mayoría de los ejércitos del mundo; las normas adoptadas por el grupo, lo que llevado a nivel de una macro-organización, como es el caso de la sociedad nacional, trata de aquellas pautas de comportamiento generalmente adoptadas por ellas y que cualquiera que pase a formar parte de las mismas deberá adoptar para ser aceptado; los hábitos de pensamiento, más o menos abiertos, los modelos mentales, dispuestos a aceptar otro tipo de culturas e influencias, o la posición frente a los paradigmas lingüísticos, esto último especialmente importante en sociedades en las que conviven varias lenguas; y finalmente, sin que ésta sea una lista cerrada, se podría citar la autopercepción que de uno mismo se tiene, ya nos refiramos a las personas como a pequeños grupos o a sociedades nacionales (Schein, 2017).

Según observemos una u otra característica, nos podremos aproximar a diferentes definiciones de cultura. Pero la definición que propone Schein se acomoda a los objetivos pretendidos para este trabajo:

La cultura de un grupo puede ser definida como el conocimiento acumulado compartido mediante el cual el grupo resuelve sus

problemas de adaptación externa y de integración interna; el cual se considera que funciona lo suficientemente bien para ser adoptado como válido y, en consecuencia, para ser enseñado a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar, sentir y comportarse en relación con aquellos problemas. (Schein, 2017)

Se trata en fin de un modelo de creencias, valores y normas de conducta consideradas como el fundamento del comportamiento de esa sociedad.

Como también propone este autor, cuando hablamos de cultura lo hacemos de estabilidad, profundidad, amplitud y modelo o patrón. Primero, por cuanto la sociedad culturalmente más desarrollada tiene mayores señas de identidad. Segundo, porque en la mayoría de las ocasiones forman parte del inconsciente las personas que integran el grupo, los valores y creencias innegociables. Tercero, es amplia, pues alcanza a toda la sociedad y no a una parte de ella. Cuarto, al representar un paradigma integrador de la propia sociedad y a la vez diferenciador de otras culturas.

A modo de conclusión en una cultura podemos identificar un nivel visible, materializado por el comportamiento, las tradiciones y costumbres, el uso de los símbolos, la cohesión de la organización o sociedad, etc. Un segundo nivel se refiere a las creencias, los valores, las ideologías, el pensamiento, los cuales no son visibles pero se perciben. Finalmente, un tercer nivel que podríamos identificarlo como aquellos sentimientos irrenunciables que una sociedad ha ido adoptando y que condiciona su comportamiento interno y sus relaciones externas (Schein, 2017).

## CULTURA DE SEGURIDAD

Tras este rápido recorrido por la seguridad, la sociedad y sus valores y el Estado y sus instituciones, se podría comparar con el concepto trinitario de la guerra de Clausewitz. Así, si nos referimos a la seguridad, su centro de gravedad no es otro que la soberanía del Estado y el bienestar de sus ciudadanos, así como la preservación de los valores y objetivos. Para preservarlo, se precisa el liderazgo político (la razón), el cual debe de traducirse en el desarrollo de unas políticas de Estado fundamentadas en el Estado de derecho; con unas Fuerzas Armadas (la voluntad) comprometidas, sustentadas en valores, sólidamente preparadas y comprometidas con los ciudadanos; y que la sociedad (la pasión) sea conocedora de los desafíos que enfrenta, respetuosa con los valores fundamentales y comprometida de una forma activa para preservar la seguridad.

De manera transversal a ellas, habría que añadir el conocimiento de los rasgos culturales que determinan nuestro comportamiento como líderes,

instituciones y sociedad, atendiendo a los tres niveles descritos. Por ello, uno de los medios más importantes, si no el principal en esta visión trinitaria de la seguridad, es precisamente la cultura de seguridad y defensa.

Normalmente, ésta se dirige, a mi modo de ver erróneamente, a la ciudadanía, por cuanto se entiende que su objeto es que la sociedad comprenda y se comprometa con la seguridad y conozca mejor a sus instituciones. Sin embargo, la cultura de seguridad y defensa, en lo sucesivo cultura de seguridad, debe ir dirigida también a las corporaciones y a los tomadores de decisiones. Pero hay algo todavía más importante, si se considera que la seguridad debe ser una política de Estado y para que esto suceda necesita de un vasto consenso que supere el entorno partidista, precisando para ello, de la concurrencia de diferentes sectores como son el político, incluyendo a la totalidad de los partidos políticos, el mundo académico, el sector empresarial, etc.

Si nos referimos al caso mexicano, no es ajeno el gobierno de la nación a esta necesidad, sino todo lo contrario, como así se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (2012-2018) y en particular en el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) 2014-18 establece como objetivo específico (1.3) el de Desarrollar y divulgar la Cultura de Seguridad Nacional del Estado mexicano, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema. En este Programa conceptualiza la cultura de seguridad como sigue:

México requiere desarrollar una cultura de Seguridad Nacional integrada por un conjunto de valores, principios, conocimientos, prácticas y actitudes que deben ser orientadas por una conciencia ética colectiva convencida de mantener el equilibrio racional entre la necesidad práctica de subsistencia del Estado y la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población. (Consejo de Seguridad Nacional, 2014)

Como ya se ha mencionado en diversas ocasiones en estas líneas, la seguridad tiene un importante componente de percepción. De manera similar, la cultura de seguridad está afectada también por la impresión que de ella se tiene. En consecuencia, siguiendo el modelo propuesto por Pedro Bernal Gutiérrez (2011), se podrían establecer los siguientes factores que se incluyen a continuación, para que así nos ayuden a identificar hasta qué nivel aquélla se encuentra desarrollada:

**Modelo de Seguridad y Defensa.** Se trata de determinar si el modelo responde a un conjunto armónico de políticas (Estado), estrategias y leyes que cuente con el mayor consenso a nivel político e institucional y tenga la mayor transparencia para que de ese modo se facilite el conocimiento de la seguridad (nacional) a los ciudadanos.

**Difusión del conocimiento.** Por un lado, se pretende determinar el grado y los procedimientos de inserción de la seguridad nacional en los diferentes niveles del sistema educativo. Pero también, juega un papel determinante la comunicación; se trata con ella de difundir la información oportuna y adecuada en base a los principios de veracidad, precisión y volumen (necesario) de información. En palabras del mencionado Pedro Bernal, “no se trata solamente de una buena imagen y una aceptación de las fuerzas armadas por la sociedad, sino de adquirir un compromiso con la Defensa y Seguridad a través de un proceso racional”.

**Percepción de antagonismos (riesgos y amenazas).** Es de absoluta necesidad en aras al compromiso de la sociedad con la seguridad que sea conocedora de los desafíos a los que se enfrenta y en la medida que los ciudadanos pueden ser afectados. Es por ello que las agendas de riesgos deben de tener la necesaria difusión y transparencia.

**Entorno económico.** La seguridad y defensa están vinculados a los presupuestos (egresos) y los gastos derivados de ellos son considerados como “no productivos” por gran parte de la sociedad. En consecuencia, mediante la cultura de seguridad se intenta revertir esta percepción, fortaleciendo de este modo el compromiso de la sociedad con la defensa.

**Nivel educativo.** La educación es uno de los principales activos de las sociedades democráticas; por ende, cuanto mayor sea el esfuerzo en educación en este campo, mayor desarrollo y estabilidad se alcanzará en la sociedad.

**Coordinación entre organismos.** Si bien las Fuerzas Armadas asumen un rol protagónico en el campo de la seguridad, por ser precisamente los principales garantes de la defensa nacional, la coordinación institucional es uno de los principales factores que abundarán en un mayor desarrollo de la cultura de seguridad.

Una vez analizados estos factores o ámbitos de desarrollo de la cultura de seguridad, se propone regresar al concepto cultura de seguridad y defensa, en el sentido que ésta resultaría difícil comprenderla en toda su amplitud sin considerar otros como son el de conciencia nacional y el de conciencia de defensa (Conde, 2011).

El primero de ellos –la conciencia nacional– se refiere al amor al propio país, a sus proyectos de futuro, su presente y su pasado (su historia). En este contexto, se podría entender lo expuesto en el PNS:

La conducta social de los ciudadanos y sus comunidades respecto a la política de Seguridad Nacional debe tener como cimiento la identidad cultural, el patriotismo, el respeto a la ley y al Estado de Derecho; prácticas cívicas que construyen

y fortalecen al sistema social en su conjunto. (Consejo de Seguridad Nacional, 2014)

El segundo concepto a tomar en consideración sería el de la conciencia de defensa, es decir, el valor que nos merece aquello que tenemos y derivado de ello el grado de compromiso que acepto en su defensa. Esto que podría valer desde la familia, un club o sociedad o el propio planeta, si nos referimos a la nación estamos hablando de la defensa nacional, la cual queda definida en el Manual de Términos Unificado como:

Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar su integridad, independencia y soberanía, así como prevenir y eliminar los antagonismos que procedan del ámbito externo y preservar la estabilidad y el desarrollo nacional.

En este sentido, será necesario concienciar a la sociedad de que la defensa requiere la contribución de todos los esfuerzos y el compromiso de todos los ciudadanos.

Analizados de manera conjunta, estos tres elementos constituyen un elemento armónico e indivisible, en el que la cultura de seguridad nacional constituye el círculo externo que facilita la creación de una conciencia de defensa y protege y fortalece la defensa nacional, a la vez que cuanto más firme sea esta, mayor facilidad se tendrá para desarrollar una cultura de seguridad y defensa.

Para terminar, sin ánimo de ser exhaustivo, se apuntan algunas acciones que pudieran contribuir en el desarrollo de la cultura de seguridad y defensa:

1. Revisar, y en su caso modificar, el modelo de seguridad y defensa, para que responda de manera más eficaz a los nuevos paradigmas de la seguridad del Siglo XXI.
2. Adaptar los programas de estudios sobre seguridad nacional a unos modelos teóricos más avanzados y holísticos. Fomentar la participación de otras instituciones y sectores de la sociedad a cursos y actividades relacionadas con la seguridad nacional.
3. Desarrollar una intensa actividad pedagógica en la enseñanza primaria y secundaria, vinculando los estudios de seguridad con los estudios sobre la paz, lo que contribuirá a romper, entre la población más joven, la identificación de la seguridad con la militarización. También en este entorno educativo se considera de vital importancia la introducción de una asignatura/materia de educación de la ciudadanía, mediante la cual se module el comportamiento ciudadano en el respeto y la colaboración.
4. Fomentar el estudio de los temas relacionados con la seguridad y la defensa en el ámbito universitario, como entorno fundamental para la formación

de líderes, mediante la promoción de cursos de posgrados, programas de becas, intercambio docente, desarrollo de foros y seminarios sobre temas coyunturales relaciones con la seguridad, y la realización de programas de investigación en materia de seguridad y defensa.

5. Impulsar un mayor compromiso con el mundo empresarial, como base del desarrollo de la nación, así como en el ámbito de los partidos políticos, a los que es necesario acercarse y “convencer” de que en la seguridad no puede haber “fracturas ideológicas”, y a la vez crear el necesario clima de confianza institucional.
6. Finalmente, pero no menos importante, mencionar el mundo de la comunicación, la cual es una herramienta de capital interés y de gran actualidad y eficacia. En lo que se refiere al manejo de las redes sociales es uno de las principales herramientas a utilizar para llegar hoy en día al ciudadano mediante mensajes claros y lo más atractivos posible, proporcionando información que ayude a que se sienta un elemento activo de la seguridad. De la misma manera en los diferentes medios de comunicación, favoreciendo el debate abierto y el intercambio de ideas (eso es siempre saludable), alejándonos del modelo del vocero que trasmite el mensaje oficial; abogar por tener una mayor presencia de expertos en seguridad en los diferentes medios de comunicación. Para muchos países la experiencia de tener periodistas “incrustados” (embeded) en operaciones ha sido de un gran impacto y muy beneficioso para acercar el mundo de la seguridad a los ciudadanos (Torres, 2011).

## CONCLUSIONES

Uno de los factores indicadores de la seguridad nacional es precisamente el contar con un modelo armonizado de seguridad nacional y que ésta pueda ser considerada una política de Estado.

Otro de los aspectos fundamentales relacionados con la cultura de seguridad y defensa es precisamente la gestión del conocimiento, materializándola en dos direcciones: hacia el interior de las fuerzas armadas, mediante una mayor preparación y profesionalización en todos los niveles; y hacia el exterior, llevando la seguridad a la sociedad, haciéndola partícipe de su propia defensa, olvidando el viejo paradigma de que la sociedad es exclusivamente el receptor de la seguridad, para convertirla en un elemento activo.

Finalmente, es oportuno destacar, en lo que se refiere a la situación en México, la adecuada conceptualización que sobre la cultura de seguridad nacional se realiza en el PNS 2014-2018, acentuando los siguientes aspectos:

- Promueve la relación homogénea entre las autoridades y la sociedad, mediante la colaboración entre los diferentes sectores.
- Impulsa el fortalecimiento doctrinal de la seguridad nacional, recomendando para ello la profesionalización y formación especializada de sus miembros.
- Incide en la necesidad de fomentar la capacidad de prevención y anticipación frente a antagonismos que pudieran afectar a la seguridad nacional.
- Identifica como una prioridad el conocimiento de la población de los diferentes aspectos relacionados con la seguridad nacional.
- Y por último, pero no menos importante, destaca la corresponsabilidad de la sociedad en materia de seguridad nacional.

A pesar de la precisión en su definición, no se puede decir, como sucede en la mayoría de las sociedades occidentales, que la percepción sobre la importancia de la seguridad (nacional) trascienda de manera notable más allá de las propias instituciones. Para la gran mayoría de los ciudadanos la seguridad se trata de algo que corresponde a los “uniformados” y que poco o nada tiene que ver con ellos, más allá de la necesidad de “estar seguro”.

Como reflexión final, se resalta la situación de ventaja que presenta México en lo que se refiere a la conciencia nacional, la cual se encuentra fuertemente arraigada en la práctica totalidad del territorio nacional; el amor patrio es algo que todos los mexicanos tienen grabado desde su infancia en el corazón. Tan solo falta el catalizador de ese orgullo patrio hacia el compromiso con la seguridad nacional, a través de la cultura de seguridad.

## REFERENCIAS

- Collins, A. (2016). *Contemporary Security studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Conde, J. (2011). La cultura de seguridad y defensa en los países de nuestro entorno. En López, M. (coordinador), *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Consejo de Seguridad Nacional. (2014). Programa Nacional para la Seguridad 2014-2018. Ciudad de México.
- Alejandro, L. (2012). Conflictos y valores. Claves culturales en los conflictos del siglo XXI. En A. D. (presidente). *Valores y conflictos las claves culturales en el conflicto del Siglo XXI*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional Madrid: Ministerio de Defensa de España.

- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2013). *El fin de la posmodernidad y el retorno a los valores*. En (Escuela de Altos Estudios de la Defensa), Monografía 132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Baqués, J. (2011). El Estado como pivote del sistema político y su relación con los demás actores: el caso de la seguridad. En Jordán, J. *La seguridad más allá del Estado*. Plaza y Valdés, S.L.
- Bernal Gutiérrez, P. (2011). La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución. En López, M. (Escuela de Altos Estudios de la Defensa) (coordinador). *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- De Miguel Rodríguez, A. (2013). Sociología y geopolítica: conjetura sobre el futuro del ejército en una sociedad estacionaria. En (Escuela de Altos Estudios de la Defensa), *Monografía 132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- De Miguel, J. (2016). Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. Recuperado de: <https://goo.gl/qgUsmW>
- De Miguel, J. (2016). Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. Recuperado de: <https://goo.gl/RcidvP>
- Hueso, V. (2013). La crisis económica: ¿causa o consecuencia? (Escuela de Altos Estudios de la Defensa), *Monografía 132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*. Madrid: Ministerio de Defensa (España).
- Schein, E. (2017). *Organizational culture and leadership*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Torres, M. (2011). Los medios de comunicación globales y la acción exterior del Estado. En Jordán, J. *La seguridad más allá del Estado*. Plaza y Valdés, S.L.

Cómo citar este artículo:

Ortega, J. (2018). Seguridad y Defensa Nacional en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 141 - 152

**JOSÉ ALFREDO  
ORTEGA REYES<sup>2</sup>**

Recibido:  
20 de septiembre de 2018

Aprobado:  
25 de octubre de 2018

Palabras claves:

Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Fuerzas Armadas, Plan de Desarrollo.

Keywords:

National Security, National Defense, Armed Forces, Development Plan.

Palavras Chaves:

Segurança Nacional, Defesa Nacional, Forças Armadas, Plano de Desenvolvimento.

# Seguridad y Defensa Nacional en México<sup>1</sup>

National Security and Defense in Mexico

Segurança e Defesa Nacional no México

## RESUMEN

El presente artículo analiza las diferentes transformaciones que han experimentado la Seguridad y Defensa Nacional en los Estados Unidos Mexicanos a lo largo de su historia, exponiendo la incidencia de las dinámicas políticas y sociales en la modificación del contexto jurídico normativo de la Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, argumentando que las políticas de desarrollo nacional, defensa nacional y exterior, contribuyen a preservar las condiciones requeridas por un Estado para preservar los objetivos nacionales: la seguridad nacional, el bienestar del pueblo y su prestigio nacional.

1. Artículo de reflexión vinculado al servicio académico del Área de Cooperación de la Embajada de los Estados Unidos Mexicanos en Colombia.
2. General Brigadier agregado militar de la embajada de México en Colombia.

## ABSTRACT

This paper analyzes the different transformations that the National Security and Defense have experienced in the United Mexican States throughout its history, exposing the incidence of the political and social dynamics in the modification of the legal normative context of the National Security and the System of National Security, arguing that national development policies, national and foreign defense, contribute to preserve the conditions required by a State to preserve national objectives: national security, the well-being of the people and their national prestige.

## RESUMO

Este artigo analisa as diferentes transformações que a Segurança Nacional e a Defesa têm experimentado nos Estados Unidos Mexicanos ao longo de sua história, expondo a incidência de dinâmicas políticas e sociais na modificação do contexto jurídico normativo da Segurança Nacional e do Sistema de Segurança Nacional, argumentando que as políticas nacionais de desenvolvimento, a defesa nacional e externa, contribuem para preservar as condições exigidas por um Estado para preservar os objetivos nacionais: a segurança nacional, o bem-estar das pessoas e seu prestígio nacional.

## INTRODUCCIÓN

Es muy común conceptualizar estos dos términos de una manera casi similar. Si partimos de sus definiciones etimológicas, apreciamos que la palabra defensa, tiene su origen en el latín *defensa*, interpretándose como la acción o efecto de proteger algo contra una ofensiva o daño. Es también conceptualizado como el mecanismo natural por el que un Organismo se protege de agresiones externas.

Seguridad, proviene del latín *securitas*, mismo que se interpreta como ausencia de riesgo y aún confianza en algo o alguien. Esta acepción, hace ver a la seguridad como un estado de ánimo, una sensación, una condición, un objetivo y aún como un fin; sin embargo, no se le asocia con acciones.

La seguridad también se expresa como un principio de la guerra; en este sentido se le considera como una condición esencial a todo tipo de actividad táctica. Esta consideración, hace ver que la seguridad es ausencia de riesgo, condición o garantía, por lo que difícilmente se le asocia con el término acciones.

## CONTEXTO HISTÓRICO CONCEPTUAL

Al término de la lucha por la independencia, surge el Estado mexicano. Su primera constitución, la de 1824, disponía en su artículo 117 que “para el despacho de

los negocios de gobierno de la república, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una Ley”. Guadalupe Victoria, el primer presidente del México independiente, organizó su administración con cuatro ministerios, siendo éstos los de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y Crédito Público, y de Guerra.

A partir de la tercera década del Siglo XIX, México afrontaba momentos difíciles, momentos de clara inestabilidad política y social. En 1836, el Estado mexicano adoptó el sistema centralista unitario, cambiando para 1841, al sistema federal. En ambas formas de gobierno, se mantuvieron, con algunos cambios de denominaciones, los mismos cuatro ministerios. La Secretaría de Guerra, al unírsele la Dirección de Marina, empezó a denominarse Secretaría de Guerra y Marina.

Esta denominación se mantuvo a lo largo de otros momentos del devenir histórico de México; durante la invasión norteamericana, la promulgación de la Constitución de 1857, el Porfiriato y la Revolución Mexicana.

Al término de la revolución mexicana, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, publicó el 14 de abril de 1917 la Ley de Secretarías de Estado, señalando en el artículo 4/o. las facultades para la Secretaría de Guerra y Marina.

Durante la Administración de Abelardo L. Rodríguez, de 1930 a 1932, la Ley de Secretarías de Estado evoluciona a Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal. En ésta, se señalan facultades para la todavía Secretaría de Guerra y Marina, destacando tres de ellas relacionadas con la defensa nacional:

- Fracción XVI.- Ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales y vigilancia de las costas.
- Fracción XXI.-Movilización del país en casos de guerra.
- Fracción XXII.-Planes para la defensa nacional.

Dos años antes del inicio de la II Guerra Mundial, en 1937, el presidente Lázaro Cárdenas del Río expidió un decreto el 25 de Octubre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Noviembre de ese año, por el cual la Secretaría de Guerra y Marina cambia su denominación por Secretaría de la Defensa Nacional, teniendo hasta la fecha esta denominación, ratificada por decretos de 1939, en que se separa el Departamento de Marina; de 1940, 1946 y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

El cambio de denominación de Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional, se entiende a partir de los principios de política exterior del Estado mexicano, así como del contexto histórico de la época.

Los principios de política exterior del Estado mexicano, hoy elevados a rango constitucional en su Artículo 89 Fracción X, señalan las siguientes acciones:

- Autodeterminación de los pueblos: principio rector del origen mismo del Estado mexicano.
- No intervención: principio que resguarda la noción de soberanía estatal.
- Solución pacífica de controversias internacionales: principio que obliga a implementar mecanismos de arreglo pacífico que eviten poner en peligro la paz, la seguridad internacional y la justicia.
- Proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza: principio incorporado aún antes de la Carta de las Naciones Unidas, como una disposición del nuevo orden mundial que debiera prevalecer al término de la II Guerra Mundial. Es este principio el que principalmente postula una política defensiva.
- Igualdad jurídica de los Estados: principio que fundamenta que cada Estado encuentra su respaldo en la legitimidad de sus causas y no en su poderío económico.
- Cooperación internacional para el desarrollo: principio que se sustenta en sujetarse y convenir en reglas del juego del mercado y abrirse a las corrientes internacionales de comercio y manejo de capitales.
- Lucha por la paz y la seguridad internacionales: principio que condena el recurso de la guerra como mecanismo para resolver diferencias entre Estados.
- El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

El cambio de denominación se dio sensiblemente en una etapa previa a la expropiación petrolera del 18 de Marzo de 1938, así como el también ya inminente inicio de la II Guerra Mundial, etapa en la cual la mayor parte de países de la comunidad internacional dirimían sus diferencias a través de las guerras, por lo que sus Ministerios o Secretarías recibían la denominación de Guerra, o bien de Guerra y Marina. En ese orden mundial existente, los Estados buscaban no exhibirse como una potencia agresora ante el concierto de naciones, que llevara la guerra hacia otros confines, sino como naciones pacíficas que, en todo caso, postulaban la defensa de la nación como la principal orientación de su política de defensa.

Durante la Guerra Fría, en México escasamente se hablaba de seguridad nacional, prevaleciendo en todo caso el de defensa nacional; es hasta la década de los 80 cuando se empieza a definir en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señalándose que “México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otra”.

En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración 1988-1994, se señalaba a esta seguridad nacional como “un bien invaluable de nuestra sociedad, y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno”.

Durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, aún cuando no se definía en el Plan Nacional de Desarrollo, abordaba una concepción más amplia e incluyente, sustentada en cuatro pilares fundamentales:

- Una política de defensa regida por una doctrina muy precisa.
- Una política exterior regida por sus principios tradicionales.
- Una política económica que promoviera la justicia social.
- Una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Seguridad Nacional es entendida en dos enfoques: el primero en su acepción clásica de seguridad, donde se señalaban como metas principales el “velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población o de las instituciones”; en un segundo enfoque, más amplio, citando que “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Seguridad Nacional es considerada un objetivo nacional, de “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia”.

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se plantea que la Seguridad Nacional, su concepto, condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.

En toda esta “moda” de seguridad nacional, y el consecuente alejamiento del término defensa nacional, se delinea a aquélla bajo varios enfoques:

Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González G., la definen como el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.

El General Gerardo C.R. Vega García, la plantea en términos de ser una “condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales”.

Para el Colegio de Defensa Nacional, se considera la definición autorizada por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en los siguientes términos:

Condición de paz, libertad y justicia social y económica, que procura el estado mexicano, a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales; garantizando la integridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos.

La Ley de Seguridad Nacional vigente la plantea de la siguiente manera:

Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.
- V. La defensa legítima del estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional.

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Bajo estas concepciones, es posible señalar que, Defensa Nacional y Seguridad Nacional constituyen dos conceptos que enmarcan un actuar y una condición. La Defensa Nacional constituye el conjunto de medidas (ACTUAR) que el Estado adopta para alcanzar la Seguridad Nacional; es decir, a través de la Defensa Nacional se pretende alcanzar el grado de seguridad (CONDICIÓN) en todas sus dimensiones.

Otro aspecto fundamental lo constituye el postulado de que los objetivos nacionales se traducen en seguridad nacional, bienestar del pueblo y prestigio nacional. En esta concepción, se percibe la diferencia entre condición y acciones, en la forma siguiente:

<b>CONDICIÓN NECESARIA</b>	<b>ACCIONES</b>
Seguridad nacional.	Política de defensa nacional.
Bienestar del pueblo.	Política de desarrollo nacional.
Prestigio nacional.	Política exterior.

Por tanto, las políticas de desarrollo nacional, defensa nacional y exterior, contribuyen a preservar la condición de seguridad nacional requerida por un Estado para preservar los objetivos nacionales.

### **CONTEXTO JURÍDICO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL**

El 9 de Abril de 2003, por Decreto Presidencial se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, el cual señala que la Seguridad Nacional es una CONDICIÓN imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia Nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos.

La Ley de Seguridad Nacional, es publicada el 31 de Enero de 2005, con una última reforma el 26 de Diciembre del mismo año; en su Artículo 1 señala entre otros aspectos su objeto de establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional.

Al avanzar en la identificación del marco legal, se tiene el Reglamento para la Coordinación de Acciones ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, publicado en el D.O.F. del 29 de noviembre de 2006.

En este Reglamento, existe un primer contexto normativo, al establecer en su artículo 1 que su objeto es establecer las políticas, normas, criterios, SISTEMAS, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

Es en el marco del primer Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, donde se conceptúa al Sistema de Seguridad Nacional, como el “conjunto de instancias, políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas y ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a riesgos y amenazas que puedan vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia”.

Al Sistema, se le plantean Objetivos, Componentes de Decisión, Asesoría y Consulta, Información e Inteligencia, Planeación y Análisis, y Ejecución; así como una pequeña vertiente de coordinación.

En la presente Administración Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, hace mención al Sistema de Seguridad Nacional, planteando un diagnóstico de esta condición, del Sistema inherente y del Programa para la Seguridad Nacional.

Este Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, plantea como uno de los grandes objetivos estratégicos el “consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional”. Con ello, se contará con instituciones, procesos e instrumentos para atender de modo integral la agenda de Seguridad Nacional del Estado mexicano.

Al considerar la conceptualización de Sistemas de Seguridad Nacional, se advierten dos partes importantes del Sistema:

La primera, es el contenido teórico-filosófico, donde se integran conceptos, normas, teorías, doctrinas, escuelas y elementos abstractos, como son:

- Definición de Seguridad Nacional.
- Determinación de las aspiraciones, intereses y objetivos Nacionales.
- Discusión de una doctrina de Seguridad Nacional.
- Política Nacional del Estado y política de Seguridad Nacional.

- Voluntad y conciencia Nacional.
- Estudio de la problemática de Seguridad Nacional.

La segunda parte, es el ámbito práctico-operativo, un ámbito concreto en el cual se materializa la Seguridad Nacional del Estado, con los siguientes componentes:

- Un marco legal que sustente la Seguridad Nacional.
- Estructura orgánica de los recursos y medios.
- Organización, estudio y desarrollo del Poder Nacional.
- Planeo de Seguridad Nacional, en sus dos vertientes: de la Inteligencia y de las Operaciones.
- Definición de la política de Seguridad Nacional y el concepto estratégico.
- Una entidad globalizadora con carácter de permanente, a cargo de tareas de dirección, coordinación y asesoramiento.

## **PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018**

El Programa, es un documento rector de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano. En su formulación, es congruente con las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, como son México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

El Programa, conforme a la normatividad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contribuye a los propósitos de los Programas Sectoriales de las diversas Secretarías, principalmente aquellas que, a la vez, son instancias del Consejo de Seguridad Nacional, como son Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes y Procuraduría General de la República, entre otras.

En su contexto, el Programa contempla las siguientes áreas:

### **UNA POLÍTICA MULTIDIMENSIONAL PARA LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO, EN DONDE SEÑALA TRES PROPÓSITOS DE ALCANCE ESTRATÉGICO:**

- Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional.
- Construcción de un Sistema de Inteligencia.
- Desarrollo de una cultura de Seguridad Nacional.

Como parte fundamental de esta área, es la definición de las instancias que realizan funciones de mando, control, vigilancia, alarma y protección para garantizar la seguridad del Estado mexicano y su población, de la manera siguiente:

<b>Función sustantiva:</b>	<b>Quién realiza la función:</b>
Decisión Política	Presidente de la República
Asesoría y Consulta	Consejo de Seguridad Nacional
Información e inteligencia	Instancias del Sistema de Seguridad Nacional
Planeación y Análisis Mecanismos	Consejo de Seguridad Nacional y sus Mecanismos
Ejecución	Aplicación del Poder Nacional
Evaluación	Mecanismos de Evaluación del Poder Ejecutivo

**Entorno estratégico de México en el Siglo XXI.** Esta área programática, destaca la importancia geoestratégica de las pertenencias regionales de México. Señala también, los Riesgos y las Amenazas.

**Objetivos Estratégicos.** En esta importante área, se han diseñado los Objetivos Estratégicos, los Específicos, las Estrategias y las Líneas de Acción.

A manera de ejemplo, se señalan algunos de los Objetivos Específicos:

- Fundamentación normativa para el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.
- Articulación de la Inteligencia a través de un Sistema Nacional de Inteligencia.
- Definición anual de una Agenda Nacional de Riesgos.
- Fortalecimiento de la capacidad de respuesta de Fuerzas Federales

Una agenda para el futuro: los retos del Estado mexicano en materia de Seguridad Nacional. Finalmente, esta área programática plantea los retos vinculados con la evolución de las tendencias sociales, económicas, demográficas y tecnológicas que están forjando la naturaleza del entorno internacional del siglo XXI, considerando:

- La gestión de los riesgos sanitarios y pandemias ante un escenario de apertura global
- La preservación de la biodiversidad como recurso estratégico

- Los impactos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria y la gestión del agua
- La transformación del panorama energético global y la seguridad energética

## CONCLUSIONES

México, desde la Administración 1982-1988, ha postulado en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, una serie de políticas públicas que tienen que ver con la Seguridad Nacional.

Este concepto, entendido como una condición, se fundamenta principalmente en el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala textualmente: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

Con la creación en 2003 del Gabinete de Seguridad Nacional, se enfatiza que la Seguridad Nacional es una CONDICIÓN imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta.

En 2005, se publica la Ley de Seguridad Nacional. Ésta en su parte orgánica plantea la conformación de un Consejo de Seguridad Nacional. En este contexto, el Consejo (conceptuado en la Ley) y el Gabinete (conceptuado en el Acuerdo), afinan su estructura y delinear las políticas en materia de Seguridad Nacional.

Para definir y establecer la frontera entre condición y acción, desde el año 2009 se han formulado Programas para la Seguridad Nacional, siendo el más reciente el correspondiente al período 2014-2018.

Este Programa, a través de sus Objetivos Generales, Objetivos Específicos, Estrategias y Líneas de Acción, establece acciones que corresponden a la Defensa Nacional y a la Seguridad Interior realizar, para con ello garantizar la condición de Seguridad Nacional.

## REFERENCIAS

- Carranza, V. (1917). Ley de Secretarías de Estado, D.O.F. 14 Abr. 1917.
- Congreso General (1824). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- Curzio, L. (1998). *La seguridad nacional en México: balance y perspectivas*. México: INAP, R.A.P.

- Emilio O. Rabasa. (2005). *Los siete principios básicos de política exterior mexicana*. México: UNAM.
- Escuela Superior de Guerra. (2010). *Nociones de Estrategia I*. México: EMDN.
- Herrera-Lasso, L. y González, G. (1990). *En busca de la seguridad perdida: balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*. México: Siglo XXI Editores.
- Honorable Congreso de la Unión (1934). Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, D.O.F., 6 Abr. 1934.
- Moren, R. (1980). *La administración pública en México*. México. UNAM.
- Presidencia de la República. (2003). Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, D.O.F. 9 Abr. 2003.
- Presidencia de la República. (2005). Ley de Seguridad Nacional, D.O.F. 31 Ene. 2005.
- Secretaría de Gobernación. (2009). Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, D.O.F. 20 Ago. 2009.
- Presidencia de la República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2016, México.
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México.
- Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México.
- Presidencia de la República. (2014). Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, D.O.F. 30 Abril 2014.
- Presidencia de la República. (2006). Reglamento para la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional, D.O.F. 29 Nov. 2006.
- Secretaría de la Defensa Nacional de México. (1999). *Manual de Operaciones en Campaña I*. México: EMDN.
- Rabasa, E. (2005). *Los siete principios básicos de política exterior mexicana*. México: UNAM.
- Vega, G. (1996). *Seguridad Nacional, Concepto, Organización, Método*. México: EMDN.

# Índice de Autores: Números del 1 al 26

## Index Of Authors: Numbers From 1 to 26

### Autor Index: Números 1 a 26

- Addicott, J. (2006). Seguridad de la infraestructura y terrorismo cibernético. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Alas, J. (2008). El factor científico-tecnológico en la defensa y seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Álvarez, C. (2016). El Sistema Internacional en el Siglo XXI: ¿Crisis del Estado-nación?. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Álvarez, V. (2007). La defensa integral del Estado: un reto inaplazable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Aparicio, A. (2015). La frontera del Caribe y la región andina: un corredor estratégico de la guerra colombiana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).
- Aponte, J. (2012). Primacía de la fortaleza moral como elemento decisivo en la guerra moderna. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Arenas, A. (2009). Política ambiental y actividades militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Arenas, A. (2009). Conflicto, ambiente y la seguridad del Estado. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Ariza, R. (2008). Ciencia, Tecnología e Innovación, factor estratégico en las Fuerzas Armadas del futuro. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Arreola, A. (2016). Ciberespacio, el campo de batalla de la era tecnológica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Atencio, M. (2014). El Estado y su obligación de garantizar los derechos de los militares y ex militares privados de su libertad en el marco del conflicto armado. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Badran, F. (2012). Mensajes subrepticios y lecciones expresas: América Latina y la primavera Árabe más de un año después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Badran, F. (2011). Las agendas de seguridad de los Estados latinoamericanos y el crimen transnacional como amenaza consolidada en América Latina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Badran, F. (2012). La seguridad hemisférica y seguridad humana: quimeras probadas, desafíos pendientes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).

- Bartolomé, M. (2008). El Estado moderno frente al desafío de un escenario de seguridad internacional de características pos westfalianas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Benitez, M. (2018). La Defensa en México: el dilema entre la recesión democrática, la seguridad interior y los retos del siglo XXI. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Bernal, A. (2008). El gasto en defensa como componente de la economía Israelí. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Berrios, P. (2008). Armas No Letales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Besio, F. (2018). Cambios y permanencias en la Políticas de Defensa Nacional en el Uruguay. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Bonett, M. (2006). Seguridad Integral. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Borrero, A. (2013). Las revoluciones de la modernidad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Borrero, A. (2010). Mecanismos de auto-perpetuación de la violencia Primera parte: las Bandas Criminales Emergentes o "BACRIM". *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Borrero, A. (2007). Los comandos conjuntos. Problemas de Organización, Doctrina, Educación y Operación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Borrero, A. (2006). Terrorismo político. Definición y alcances de un fenómeno elusivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Caicedo, D. (2015). El enfoque diferencial en los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzoso. Caso: Plan de Desarrollo Departamental del Tolima 2012 – 2015. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).
- Cascante, C. H. & Mata, N. C. (2018). Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Castañeda, J. A. (2016). Geopolítica de Colombia desde sus regiones naturales: El Caribe colombiano frente al Gran Caribe. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Cayon, J. & García, L (2014). La importancia del componente educativo en toda estrategia de Ciberseguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Chaid, K. (2011). Derechos Humanos y seguridad en la frontera Colombo – Ecuatoriana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Colom, G. (2014). De la tormenta del desierto a la batalla Aero-naval: la transformación de la fuerza. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).

- Cortés, D. (2015). El EZLN, fuente de inspiración en la lucha contra el capitalismo neoliberal. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).
- Cortés, D. & Rueda, A. (2016). Neoliberalismo: Preludio del Marxismo Humanista. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Cruz, S. & Mendonça, T. (2018). Brasil e Forças Armadas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Cubides, J. & Cita, R. (2014). La seguridad humana (SH) su influencia en las políticas públicas en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Cujabante, X. (2012). UNASUR: ¿Hacia la consolidación de un complejo regional de seguridad?. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Curbet, J. (2006). Inteligencia global frente al terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Dall'Osso, A. (2008). Frontera Sur colombiana, una región a ser ocupada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- De Miguel, J. (2018). Valores, principios conocimientos y prácticas para una cultura de la Seguridad Nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Devia, C. & Niño, J. (2015). Aproximación a la Seguridad Humana en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Donadío, M. (2007). El impacto de los procesos multilaterales en la Cooperación Educativa Militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Ellis, E. (2018). The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Endo, J. (2010). El conflicto colombo-venezolano en los medios: un aporte metodológico para su análisis. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Escobar, G. (2006). Legitimidad de las Fuerzas Militares como garante de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Espitia, F. (2007). Ambientes virtuales al servicio de la educación: una buena opción para las fuerzas militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Esquivel, R. (2013). Colombia y la geopolítica del narcotráfico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Esquivel, R. (2012). Colombia: De la independencia a la indefensa nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Esquivel, R. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).

- Facò, R. (2013). El paradigma Tecnológico en el proceso de Transformación del Ejército Brasileño. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Franchi, T., Lopes, R., & Cavalcante, K. (2016). Ejes de Integración Nacional y Regional: El caso Amazónico. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Fernández-Rodríguez, J. C. & Delgado-Morán, J. J. (2016). La mujer en el terrorismo suicida. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Gaitán, A. (2015). Cibernética en la guerra contemporánea: definición de nuevos escenarios estratégicos y operacionales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Gaitán, A. (2012). La ciberguerra y sus generaciones: Un enfoque para comprender la incidencia de las TIC en la guerra regular. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Gaitán, A. (2011). Computadores e internet en la guerra interestatal: ¿La consolidación de un nuevo poder militar en el siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Galvis, I. (2006). Nanotecnología, un nuevo escenario para la estrategia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Galvis, I. (2006). Seguridad y defensa en el gobierno corporativo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Garate, R. (2013). Geopolítica regional de los recursos naturales ¿El agua fuente de vida o conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Garay, C. & Aldana, A. (2015). Aplicabilidad de las misiones de paz a partir de la consolidación del Derecho Internacional Humanitario en escenarios de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- García, B. (2018). La formación histórica de la Defensa en Ecuador. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- García, J. (2014). Justicia transicional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- García, M. & Ripoll, A. (2015). Secuelas del paramilitarismo en Guatemala y Perú: una perspectiva comparada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- García, V. (2014). Las características de la reparación simbólica en épocas de transición. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Gardeazabal, J. (2010). De la reintegración y la justicia como instrumentos para la construcción de la paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Gardeazabal, J. (2009). La Competencia de la Corte Penal Internacional en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).

- Gardeazabal, J. (2008). Implicaciones geopolíticas del desarrollo de armas nucleares con fines político-militares por parte del estado de Israel. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Ghotme, R. & Palacios, L. (2015). Península del Sinaí: nuevo frente para la yihad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Gómez, J. (2013). Minería ilegal como amenaza más importante para la seguridad nacional: el caso de las FARC. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- González, A. (2012). La guerra urbana como elemento articulador de la guerra de cuarta generación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- González, J. (2007). El modelo de autoevaluación: rumbo norte franco. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Gonzalvo, V. (2014). La noción jurídica del interés soberano y sus consecuencias para la concreción de una estrategia de seguridad nacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Guio, L. (2013). Colombia en un momento histórico para desarrollarse o correr el riesgo de perder la Amazonía. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15).
- Hernández, C. & Sanabria, P. (2015). Prácticas de gobierno corporativo en las organizaciones públicas: el caso del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Hernández, E. (2012). El papel de la seguridad pública frente a los Derechos Humanos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Hernández, E. (2014). Finanzas de la Ont-FARC: Hacia la formulación de estrategias de debilitamiento y reducción. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Hernández, H. (2015). La revolución tecnológica militar: una mirada crítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Ibáñez, J. (2008). Centenario de la Escuela Superior de Guerra, *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Jaramillo, M. (2012). La proliferación estatal: Kosovo, Sudán del Sur y ¿Azawad? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Jaramillo, M. (2012). Los escenarios de la seguridad en Colombia: Una propuesta de estudio prospectivo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Jaramillo, M. (2011). Consolidación democrática y conflicto armado en Centroamérica: 20 años después. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Jaramillo, M. (2010). Perú y su seguridad política: una visión desde el realismo subalterno. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).

- Jaramillo, M. (2010). La seguridad humana y el caso Sudán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Koutoudijian, A. (2008). La Política de Defensa Nacional en la actual situación sudamericana. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Ljodal, T. & Palma, O. (2009). Visita de Rusia al mar Caribe: geopolítica, diplomacia y poder naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Lopera, J. (2011). Acción integral en Afganistán. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Lopera, J. (2010). La multi-dimensionalidad del concepto de seguridad: breve acercamiento al caso de Bolivia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Lopera, J. (2010). El Perdón: de los "hacedores de paz" a los "defensores de los derechos humanos". *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Lopez de Alba, A. (2014). Reflexiones sobre el impacto del comportamiento mediático en las políticas de seguridad en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- López, E. B. (2018). Política de Defensa de la Nación de Guatemala: una visión estratégica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Mateus, A. (2011). La responsabilidad del superior en el Estatuto de Roma y en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2011). Derecho Internacional y terrorismo: Radiografía del régimen jurídico internacional sobre terrorismo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Molano, A. (2010). Casos de intervención de la Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2010). Índice bibliográfico: Corte Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. & Palma, M. (2010). La Corte Penal Internacional y su contribución a la consolidación del Régimen Penal Internacional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Molano, A. (2009). Más allá del conflicto postconflicto y perpetuación de la violencia: diez ideas para una agenda de investigación. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Molano, A. (2009). Sudán y la Corte Penal internacional: el precio de las buenas intenciones. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(7).
- Molano, D & Franco, J. (2007). La coordinación interagencial: el arma secreta de la Seguridad Democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.

- Monroy, M. (2015). El rol del Comité Internacional de la Cruz Roja: Caso Montes de María, periodo 2002 – 2012. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).
- Montero, A. (2006). Doctrina de infiltración para inteligencia contraterrorista. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Montoya, M. (2007). La acción integral: Una estrategia para ganar la guerra. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Moreno, P. (2008). Tecnología biométrica con huellas digitales. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Murillo, C. (2016). La Seguridad Centroamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Nikolaevich, V. (2018). Sobre los principales aspectos de la Seguridad Nacional de la Federación de Rusia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Olaya, R. (2014). Análisis de la amenaza en Corea del Norte en modificación de las políticas de seguridad y defensa de Japón (2003-2013). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Ortega, J. A. (2018). Seguridad y Defensa Nacional en México. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Osorio, L. H. (2016). Marco para la Logística Operativa Naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Ospina, C. A. (2016). ¿Fueron las Farc derrotadas militarmente?. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).
- Palma, O. (2008). Los obstáculos tecnológicos para el terrorismo de destrucción masiva. *Estudios en Seguridad y Defensa*. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Palma, O. (2008). La transformación de la guerra y la naturaleza de las fronteras. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5.
- Palma, M. (2009). La Corte Penal Internacional en África: la dirección política de su intervención. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Patiño, C. (2014). La competencia multipolar en un mundo en riesgo ¿Cómo se caracterizan los Estados potencias en el Sistema Internacional del siglo XXI? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Payá-Santos, C. A., Delgado-Morán, J. J. & Fernández-Rodríguez, J. C. (2015). Los medios de producción de inteligencia, en el análisis actual de los conflictos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Payá-Santos, C. A. & Delgado-Morán, J. J. (2016). El uso del ciberespacio para infringir el terror. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).

- Pedraza, N. (2015). Componentes ontológicos en la caracterización de la Fuerza Pública como víctima en el conflicto armado colombiano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).
- Pérez, J. A. (2016). El Conflicto con el Perú 1932-1933 y el inicio de la Política de Industrialización en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Pieschacòn, A. & Rincon, A. (2011). De la experiencia al conocimiento, un modelo de estudio de casos para el contexto militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Pinheiro da Cunha, R., Ferreira Glaser, E., & Moutinho Vaz, C. A. (2016). A nova governança global e a representatividade regional no Conselho de Segurança das Nações Unidas: o alcance da América Latina e Caribe. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Piñero, L. & Muñoz, L (2014). Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Poloti, A. (2012). El asunto de las poblaciones indígenas: de geopolítica a políticas geográficas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Pryor, M. (2014). Relación entre el terrorismo y las nuevas guerras en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(18).
- Ramirez, J. & Alzate, L. (2015). La Corte Penal Internacional y la situación en Colombia: ¿Activaría su jurisdicción?. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Ramirez, M. (2007). Notas para una doctrina en el postconflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Ramirez, M. (2006). Un recorrido por la política de Defensa y Seguridad democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Reshke, R. (2008). Ciencias y Tecnología; tendencias y dinámicas: implicaciones para ejércitos futuros. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6.
- Rincon, A. (2009). Creando escenarios de reconciliación: Desafíos de la Ley de Justicia y Paz. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Roa, D. (2012). Política exterior Colombiana: ¿Preparando el camino para una salida negociada al conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Rodriguez, H. (2007). La investigación científica en la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Romero, J. & Gardezabal, J. (2010). Aspectos comparativos de la reintegración según "el deber ser" en el marco de un proceso de paz frente a la

- reintegración de mandos medios de las Farc-Ep en un contexto de conflicto. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Romero, J. & Gardeazabal, J. (2010). Evolución y antecedentes históricos de la reintegración en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Romero, J. & Gardeazabal, J. (2010). Del estado del arte y la experiencia internacional en materia de reintegración. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Romero, J., Bernal, A., Velandia, J. & Ardila, C. (2009). Desafíos y perspectivas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración: Criterios para un programa de DDR. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4(8).
- Romero, J. (2007). Relaciones Civiles-militares en América Latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Rosania, N. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Ruiz, J. (2007). Acción Integral, hacia una doctrina unificada. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 3.
- Sánchez, J. (2012). Capital y control como fundamento del Estado y su relación con la violencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(13).
- Sánchez, J. (2011). Violencia, construcción de Estado y autodefensas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Sánchez, J. (2011). Bandas Criminales: Continuación de la violencia con los mismos medios. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Saavedra, B. (2018). La Política de Defensa de Estados Unidos en la era Trump. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Soltau, J. (2012). Un proyecto geopolítico para Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).
- Soto, J. (2018). Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- Torrijos, V. (2006). Dinámica de la amenaza terrorista múltiple – ATM. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Ugarte, J. M. (2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Ugarte, J. M. (2016). Relaciones civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: progresos, hechos y dificultades subsistentes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22).

- Valencia, A. (2007). Filosofía para la educación militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Valencia, A. (2006). Estrategia de terror y su réplica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 2.
- Vargas, A. (2007). La educación militar: Factor estratégico en una democracia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Vargas, A. (2006). El terrorismo ¿Una variable inconclusa? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- Vargas, J. (2011). Motivaciones y causas de la guerra: una reinterpretación del neorrealismo de Stephen Van Evera. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Vargas, J. (2011). La victoria: Un modelo teórico entre lo militar y lo político. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(12).
- Vargas, J. (2011). Un orden mundial cambiante y altamente inestable. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 6(11).
- Vasqu ez, M. (2007). Premisa permanente en el CEMIL: Generar apertura educativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Velandia, F. (2014). Evaluaci n de la pol tica p blica educativa en Operaciones de Mantenimiento de Paz, en un escenario de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- Zelesco Barretto, R. (2018). Organiza es internacionais regionais e manuten o da paz: uma nova exce o   proibi o geral de uso da for a?. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26).
- Zuluaga, P. (2015). El contexto de la necesidad militar en el conflicto colombiano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(19).

## POLÍTICA EDITORIAL

La revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* es una publicación abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones prácticas en el área de la seguridad y la defensa nacionales. Como tal, la revista interactúa constantemente con instituciones académicas nacionales e internacionales que ven en nuestra publicación la posibilidad de difundir los resultados de los proyectos y actividades desarrollados por sus equipos de investigación. Así mismo, se ha posicionado como una referencia obligada para quienes quieran profundizar en asuntos de interés nacional e internacional de carácter político y militar.

Todos los artículos publicados en la revista deben ser originales o inéditos y no deben estar postulados para publicación simultánea en otras revistas u órganos editoriales. La revista se reserva los derechos de autor y como tal, la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el Editor y debe incluir la anotación "Se publica con autorización de la revista *Estudios en Seguridad y Defensa*".

Las tesis e ideas expuestas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, tampoco de la Escuela Superior de Guerra o del CEESEDEN.

Para reproducción de artículos:

Apellido, N. (Año). Título del artículo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volumen (N°), pp-pp.

## EDITORIAL POLICY

The scientific magazine *Estudios en Seguridad y Defensa* is an open publication to the discussion and dissemination of theoretical works and practical research in the national security and defense area. As such, the magazine constantly interacts with national and international academic institutions that see in our publication the possibility of disseminating the projects results and activities carried out by its research teams. Likewise, it has positioned itself as an obligatory reference for those who want to deepen in matters of national and international interest of political and military nature.

All articles published in the magazine must be original or unpublished and should not be postulated for simultaneous publications in other magazines or Editorials. The magazine reserves the copyright and as such, the reproduction of the documents in other printed and/or electronic media must be authorized by the Editor and must include the annotation "It is published with authorization of the *Estudios en Seguridad y Defensa* magazine".

The thesis and ideas presented in the articles are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the thinking of the General Command of the Military Forces, nor of the Escuela Superior de Guerra or the Center for Strategic Studies on National Security and Defense.

For article divulgation:

Last name, Name. (Year). Article Title. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volume (N°), pp-pp.

## POLÍTICA EDITORIAL

A revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* é uma publicação aberta à discussão e difusão de trabalhos teóricos e pesquisas práticas na área de segurança e defesa nacionais. Como tal, a revista interage constantemente com instituições acadêmicas nacionais e internacionais que vêm em nossa publicação a possibilidade de divulgar os resultados dos projectos e actividades desenvolvidos por seus equipas de investigação. Da mesma forma, tem se posicionado como uma referência obrigatória para aqueles que querem se aprofundar em questões de interesse nacional e internacional de natureza política e militar.

Todos os artigos publicados na revista devem ser originais e inéditos e não devem estar nomeados para publicação simultânea em outras revistas ou órgãos de publicação. A revista se reserva os direitos de autor e como tal, a reprodução dos documentos em outros meios impressos e/ou eletrônicos deve ser aprovada pelo Editor e deve incluir a notação "É publicado com a permissão da revista *Estudios en Seguridad y Defensa*".

As teses e idéias expressas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem necessariamente o pensamento do Comando Geral das Forças Armadas, e também não da Escola Superior de Guerra ou CEESDEN.

Para reprodução de artigos:

Sobrenome, N. (ano). Título do artigo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volume(nº), pp-pp.



## CESIÓN DE DERECHOS PATRIMONIALES DE AUTOR

Entre los suscritos a saber \_\_\_\_\_, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía N° \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ en su calidad de AUTOR quien para efectos del presente contacto se denominara CEDENTE, y el \_\_\_\_\_ mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ en su calidad de Director y Representante Legal de la Escuela Superior de Guerra, institución de educación superior, reconocida como institución universitaria según código SNIES 2904 del Ministerio de Educación Nacional, quien para efectos del presente contrato se denominará el CESIONARIO, han acordado suscribir el presente contrato de cesión de derechos de autor, el cual se regirá por la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993 y demás disposiciones que regulan la materia, y en especial por las siguientes,

### CONSIDERACIONES

1. Que el artículo 182 de la Ley 23 de 1982 permite que los titulares de los derechos de autor y de los derechos conexos, puedan transmitir sus derechos a terceros en todo o en parte, a título universal o singular.
2. Que el artículo 30 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 modificó el artículo 183 de la Ley 23 de 1982, eliminando las formalidades para los actos y contratos que implican transferencia total o parcial de derechos de autor y conexos. Por lo tanto, basta como condición para su validez, que estos actos y contratos conste por escrito y no se exige que el mismo se dé por escritura pública o por documento privado reconocido ante notario y para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros, el contrato deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor.
3. Que en el literal 1) del artículo 9 de la Resolución No.001 del 8 de enero del 2008 "Reglamento de Propiedad Intelectual de la Escuela Superior de Guerra", se estableció que son titulares de los derechos reconocidos por ley, la persona natural o jurídica a quien se transfirieron derechos patrimoniales de autor en virtud del artículo 183 de la Ley 23 de 1982, mediante celebración de un contrato.

Vistas las anteriores consideraciones, el presente contrato se regirá por las siguientes,

## CLÁUSULAS

PRIMERA. Objeto. El CEDENTE manifiesta que de manera voluntaria y gratuita, realiza la cesión en favor del CESIONARIO, de todos los derechos de autor patrimoniales que a él le corresponden como creador de la obra denominada: “ \_\_\_\_\_ ”.

Dicha obra fue realizada por el AUTOR en el año de \_\_\_\_\_.

SEGUNDA. Determinación y alcance del objeto. Los derechos que a través de este contrato se ceden incluyen todos los derechos patrimoniales DE AUTOR, reproducción de la obra, por cualquier medio conocido o por conocerse, comunicación pública de la obra, a cualquier título y aun por fuera del ámbito académico, distribución y comercialización de la obra, directamente o con terceras personas, con fines comerciales o netamente educativos, transformación de la obra, a través del cambio de soporte físico, digitalización, traducciones, adaptaciones o cualquier otra forma de generar obras derivadas y en general todos los derechos necesarios para la completa explotación de la obra. No obstante lo anterior, la enunciación de las autorizaciones es meramente enunciativa y no descartan nuevas formas de explotación económica y editorial no descritas en este contrato y son otorgados sin ninguna limitación en cuanto a territorio se refiere.

TERCERA. Derechos morales. La cesión de los derechos señalados en la cláusula anterior, no implica la cesión de los derechos morales de autor sobre la obra cedida, dado que estos derechos son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. Por tanto, los mencionados derechos seguirán radicados en cabeza del AUTOR o CEDENTE.

CUARTA. Elaboración, responsabilidad y exclusividad. Por virtud de este contrato, el CEDENTE garantiza que es propietario integral de los derechos de explotación de la(s) obra(s), que es una creación original suya y con ella no ha quebrantado, violado o vulnerado ningún derecho moral o patrimonial de autor, por lo que garantiza al CESIONARIO, que no ha incurrido en actos de plagio o suplantación y no ha suscrito ningún otro contrato de cesión de derechos patrimoniales sobre la obra \_\_\_\_\_ con ninguna otra persona natural o jurídica; y en consecuencia garantiza que puede con-

tratar y transferir los derechos aquí cedidos sin ningún tipo de limitación por no tener ningún tipo de gravamen, limitación o disposición.

Parágrafo. El CEDENTE responderá personal y patrimonialmente por cualquier reclamación adelantada por terceros, por infracciones a los derechos de autor en relación con la obra “ \_\_\_\_\_ ” o en virtud del presente contrato, obligándose a liberar al CESIONARIO de cualquier responsabilidad y acción que se interponga en contra de ésta.

QUINTA. Vigencia. La presente cesión de derechos patrimoniales de autor, será por el término de \_\_\_\_ ( ) años.

Se firma el presente documento en dos ejemplares del mismo tenor, en Bogotá D.C., a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_.

Cedente: \_\_\_\_\_

Cesionario: \_\_\_\_\_



## AUTHORS COPYRIGHT CONTRACT

Among the subscribers, namely \_\_\_\_\_, of legal age, identified with the passport No. \_\_\_\_\_ of \_\_\_\_\_ in quality of AUTHOR who for the purposes of this contract will be called CEDENT, and the \_\_\_\_\_ of legal age, identified with citizenship card No. \_\_\_\_\_ of \_\_\_\_\_ in his capacity as director and legal representative of the Higher School of War, institution of higher education, recognized as a university institution according to SNIES code 2904 of the Ministry of National Education, who for purposes of this contract will be called the ASSIGNEE, have agreed to sign this agreement of copyright, which will be governed by the Law 23 of 1982, Law 44 of 1993 and other provisions that regulate the subject, especially by the following:

### CONSIDERATIONS

1. The article 182 of the Law 23 of 1982 allows holders of copyright and related rights to transmit their rights to third parties in whole or in part, in a universal or singular capacity.
2. That article 30 of Law 1450 of June 16, 2011 amended article 183 of Law 23 of 1982, eliminating formalities for acts and contracts that involves total or partial transfer of copyright and related rights. Therefore, as a condition for their validity, these acts and contracts must be written and not required to be given by public deed or by a private document recognized before a notary and for purposes of publicity and third-party effectiveness. The contract must be registered in the National Registry of Copyright.
3. In the article (9) paragraph (1) of the Resolution No.001 of January 8, 2008 "Intellectual Property Regulations of the Superior School of War", establishes that the holders of the rights recognized by law, is the natural person or legal entity to which property rights were transferred under article 183 of Law 23 of 1982, by means of a contract.

In view of the foregoing considerations, this contract shall be governed by the following:

## CLAUSES

FIRST. Object. The CEDENT states that, in a voluntary and gratuitous manner, he makes the assignment in favor of the ASSIGNEE of all the property rights that correspond to him as creator of the work named “ \_\_\_\_\_ ”.

This work was done by the AUTHOR in the year of \_\_\_\_\_.

SECOND. Determination and scope of the object. The rights that are ceded through this contract include all the copyrights, reproduction of the work by any means known or to be known, public communication of the work, in any capacity and even outside the academic field, distribution and commercialization of the work, directly or with third parties, for commercial or purely educational purposes, transformation of the work, through the exchange of physical support, digitization, translations, adaptations or any other way of generating derivative works and in general all rights necessary for the complete exploitation of the work. Notwithstanding the foregoing, the enunciation of authorizations is merely enunciative and does not rule out new forms of economic and editorial exploitation not described in this contract and are granted without any limitation as far as territory is concerned.

THIRD. Moral rights. The assignment of the rights indicated in the previous clause does not imply the cession of the author’s moral rights over the assigned work, since these rights are irrevocable, imprescriptible and inalienable. Therefore, the aforementioned rights will remain in the head of the AUTHOR or ASSIGNOR.

FOURTH. Elaboration, responsibility and exclusivity. By virtue of this agreement, the ASSIGNOR guarantees that it is the full owner of the exploitation rights of the work (s), which is an original creation of it and has not violated or infringe any moral or patrimonial rights of the author, so it guarantees the Assignee, that it has not committed acts of plagiarism or impersonation and has not subscribed any other contract of assignment of economic rights on the work \_\_\_\_\_ with any other natural or legal person; And consequently warrants that you may contract and transfer the rights hereunder without any limitation as you have no liability, limitation or disposal.

Paragraph. The CEDENT will personally and patrimonially respond for any claim made by third parties, for infringements of the copyright in relation to the work “ \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_” or under this contract,  
being obliged to release the CESIONARIO from any responsibility and action that is  
filed against of it.

FIFTH. Validity. The present assignment of economic rights of author, will be for the  
term of \_\_\_\_ ( ) years.

The present document is signed in two copies of the same tenor, in \_\_\_\_\_, on  
the \_\_\_\_\_ days of the month of \_\_\_\_\_ of the year \_\_\_\_\_.

Assignor: \_\_\_\_\_

Assignee: \_\_\_\_\_



## CESSÃO DE DIREITOS PATRIMONIAIS DE AUTOR

Entre os assinantes, a saber, \_\_\_\_\_, maior de idade, identificado com o passaporte N° \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ em sua qualidade de AUTOR quem para efeitos deste contato denominasse-se CEDENTE, e o \_\_\_\_\_ maior de idade, identificado com o cartão de cidadania No. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ em sua qualidade de Diretor e Representante Legal da Escuela Superior de Guerra, instituição de educação superior, reconhecida como instituição universitária segundo código SNIES 2904 do Ministério de Educación Nacional, quem para fins deste contrato denominar-se o CESIONARIO, concordaram em subscrever o presente contrato de cessão de direitos de autor, o qual reger se pela lei 23 de 1982, Lei 44 de 1993 e demais disposições que regem a matéria, e, especialmente, pelas seguintes,

### CONSIDERAÇÕES

1. Que o artigo 182 da Lei 23 de 1982 permite que os titulares dos direitos de autor e dos direitos conexos, possam transmitir seus direitos a terceiros, em todo ou em parte, a títulos universal ou singular.
2. Que o artigo 30 da Lei 1450 do 16 de junho de 2011 modificou o artigo 183 da Lei 23 de 1982, eliminando as formalidades para os atos e contratos que implicam transferência total ou parcial de direitos de autor e conexos. Portanto, basta como condição para sua validade, que estes atos e contratos constem por escrito e não se exige que o mesmo se dê por escritura pública ou por documento privado reconhecido ante notário e para efeitos de publicidade e oponibilidade ante terceiros, o contrato deverá ser inscrito no Registro Nacional do Direito de Autor.
3. Que no literal 1) do artigo 9 da Resolución No. 001 de 8 de janeiro do 2008 "Reglamento de Propiedad Intelectual de La Escuela Superior de Guerra" estabeleceu-se que são titulares dos direitos reconhecidos por lei, a pessoa natural ou jurídica a quem se transferiram os direitos patrimoniais de autor em virtude do artigo 183 da Lei 23 de 1982, através da celebração de um contrato.

Vistas as anteriores considerações, o presente contrato será regido pelas seguintes,

## CLÁUSULAS

PRIMEIRA. Objeto. O CEDENTE, manifesta que de maneira voluntária e gratuita, realiza a cessão em favor do CESIONARIO, de todos os direitos de autor patrimoniais que a ele lhe correspondem como criador da obra denominada: “\_\_\_\_\_”.

Esta obra foi realizada pelo AUTOR no ano de \_\_\_\_\_. SEGUNDA. Determinação e alcance do objeto. Os direitos que através deste contrato são transferidos incluem todos os direitos patrimoniais DE AUTOR, reprodução da obra, por qualquer meio conhecido ou por conhecer, comunicação pública do trabalho a qualquer título e até mesmo por fora da área acadêmica, distribuição e comercialização da obra, diretamente ou com terceiras pessoas, com fins comerciais ou puramente educativos, transformação da obra, através da mudança de suporte físico, digitalização, traduções, adaptações ou qualquer outra forma de gerar obras derivadas e em general todos os direitos necessários para a completa exploração da obra. Não obstante o anterior, a enunciação das autorizações é meramente enunciativa e não descartam novas formas de não descartam novas formas de exploração econômica e editorial não descrita neste contrato e são outorgados sem nenhuma limitação quanto a território se refere. TERÇA. Direito Morales. A cessão dos direitos assinalados na cláusula anterior, não implica a cessão dos direitos morais de autor sobre a obra cedida, dado que estes direitos são irrenunciáveis, não prescritíveis, não embargáveis e inalienáveis. Por tanto, os mencionados direitos seguirão arraigados em cabeça do AUTOR ou CEDENTE. QUARTA. Elaboração, responsabilidade e exclusividade. Por virtude deste contrato, o CEDENTE garante que é proprietário integral dos direitos de exploração da(s) obra(s), que é uma criação original sua e com ela não tem quebrantado, violado ou vulnerado nenhum direito moral ou patrimonial de autor, pelo que garante ao CESIONARIO, que não tem incorrido em atos de plagio ou suplantação e não tem subscrito nenhum outro contrato de cessão de direitos patrimoniais sobre a obra \_\_\_\_\_ com nenhuma outra pessoa natural ou jurídica; e em consequência garante que pode contratar e transferir os direitos aqui cedidos sem nenhum tipo de limitação por não ter nenhum tipo de gravame, limitação ou disposição.

Parágrafo. O CEDENTE responderá pessoal e materialmente por qualquer reclamação adiantada por terceiros, por infrações aos direitos de autor em relação com a obra “\_\_\_\_\_” ou em virtude do presente contrato, obrigando-se a libertar ao CESIONARIO de qualquer responsabilidade e ação que se interponha na oposição desta.

QUINTA. Vigência. A presente cessão de direitos patrimoniais de autor será pelo termo de \_\_\_\_ ( ) anos.

Assina-se o presente documento em duas copias do mesmo tenor, em Bogotá D.C., aos \_\_\_\_\_ dias do mês de \_\_\_\_\_ do ano \_\_\_\_\_.

Cedente: \_\_\_\_\_

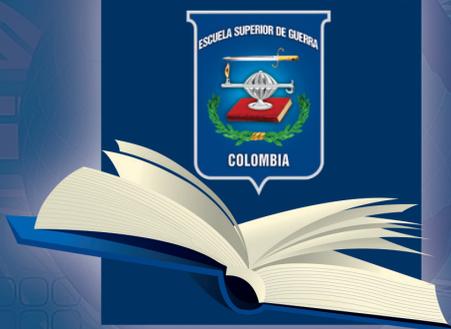
Cesionario: \_\_\_\_\_





DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
IMPRESA Y PUBLICACIONES FUERZAS MILITARES

# EDICIONES



esdeguecol



@esdegue



issuu  
esdeguecol



esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
Carrera 11 No. 102-50 Bogotá, Colombia  
Conmutador: 620 4066  
www.esdegue.edu.co

