



"General Rafael Reyes Prieto"
Unión, Proyección, Libertad

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 25 pp. 204 Junio de 2018 ISSN No. 1900-8325



REVISTA ESPECIALIZADA EN EL ÁREA
SEGURIDAD Y DEFENSA



"General Rafael Reyes Prieto"
Unión, Proyección, Liderazgo

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en

SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 25 pp. 204 Junio de 2018 ISSN No. 1900-8325

REVISTA ESPECIALIZADA EN EL
ÁREA SEGURIDAD Y DEFENSA

EDICIONES



Mayor General

Francisco Javier Cruz Ricci

Director Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Brigadier General CIM

Oscar Eduardo Hernández Durán

Subdirector Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Coronel Rolando Peraza Traslaviña

Decano Académico

Coronel Milton Orlando Vargas Mariño

Director Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN-

Carlos Alberto Ardila Castro, M.A.

Jefe Departamento de Investigación
Escuela Superior de Guerra
Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales
Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

EDITOR

Jonnathan Jiménez Reina, M.A.

Investigador Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
Magíster 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.
Coordinadora Área de Relaciones Internacionales, Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

Claudio Payá Santos, Ph.D. (c)

Ph.D. (c) en Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas de la Universitat Internacional 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 Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás, 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. (c)

Ph.D. (c) 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.

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 sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN).

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

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

AUTHOR'S GUIDE

The scientific magazine *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 magazine 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 magazine 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 magazine *Security and Defense Studies* 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, methodology used and main results and conclusions.

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

Extension: Articles' extension 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.

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 neither the evaluator 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 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.

CHAMADA PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS ACADÊMICOS À 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 vinculação 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 impessoal, 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*.



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

Estudios en SEGURIDAD y DEFENSA

estud.segur.def. Bogotá, D.C., Colombia. V. 13 No. 25 pp. 204 Junio de 2018 ISSN No. 1900-8325

» Contenido » Content » Conteúdo

Editorial.....	13
Editorial	15
Editorial	17
The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security	21
Las fuerzas armadas de la República Dominicana: contribuciones y desafíos a la seguridad regional	
Forças Armadas da República Dominicana: Contribuições e Desafios à Segurança Regional	
<i>R. Evan Ellis</i>	
La Defensa en México: el dilema entre la recesión democrática, la seguridad interior y los retos del siglo XXI	47
Defense in Mexico: The Dilemma between the Democratic Recession, Internal Security and the Challenges of the 21st Century	
Defesa no México: o dilema entre a recessão democrática, a segurança interna e os desafios do século XXI	
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	

Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay 69

Changes and permanence in the National Defense Policy in Uruguay

Mudanças e permanência na Política Nacional de Defesa no Uruguai

Félix Besio Echeverría

Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad 91

Features of a Costa Rica Defense Policy: between Peace and Insecurity

Características de uma política de defesa da Costa Rica: entre a paz e a insegurança

Carlos Humberto Cascante Segura
Nery Carolina Mata Argüello

Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile 115

A Political Dilemma: National Security Strategy or a Defense Policy, A Proposal for the Case of Chile

Um dilema político: Estratégia de Segurança Nacional ou uma Política de Defesa, uma proposta para o caso do Chile

Julio E. Soto Silva

Brasil e Forças Armadas 151

Brasil y las Fuerzas Armadas

Brasil and the Armed Forces

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Thaiane Mendonça

**Sobre los principales aspectos de la Seguridad Nacional
de la Federación de Rusia 175**

On the Main Aspects of National Security
of the Russian Federation

Sobre os principais aspectos da Segurança Nacional
da Federação Russa

Valery Nikolaevich Prishchepa

Índice de autores: Números del 1 al 25..... 183

Index of authors: numbers 1st to 25th

Autor index: números 1 a 25

EDITORIAL

La Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" se enorgullece en presentar una nueva entrega de la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*. Este número está firmemente decidido en presentar al lector una evaluación exhaustiva y detallada de la situación actual de la Política de Seguridad y Defensa de diferentes naciones del mundo, realizando una pertinente revisión de los antecedentes nacionales y proponiendo reformas para posibilitar la optimización en el rendimiento, la organización, la estructura y el desempeño de los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas.

Históricamente, ha existido un debate en torno al papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en algunos países latinoamericanos, como Brasil y México, debido a que algunos argumentan que sus funciones deben limitarse a la protección del territorio y la soberanía nacionales, mientras que otros consideran que resulta apropiado expandir su competencia a asuntos de seguridad interna. En Uruguay, por ejemplo, existe la disyuntiva acerca de la viabilidad de la participación de instituciones y sectores de la sociedad no militares en asuntos de defensa.

Asimismo, se plantea la problemática que enfrentan algunos Estados, como Chile y Rusia, con respecto al desarrollo de estrategias de doctrina militar que permitan afrontar de manera efectiva la emergencia de nuevas amenazas transnacionales que surgen como consecuencia de un ambiente internacional cada vez más difuso, complejo e impredecible, permeado por la inclusión de actores no gubernamentales y la confrontación ideológica con organizaciones remanentes de la Guerra Fría, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN.

Por otro lado, se evalúa el estado actual de la Seguridad Nacional de países de Centroamérica y el Caribe, como Costa Rica y República Dominicana, estudiando la excepcionalidad de sus fuerzas armadas y el riesgo de amenazas, como el narcotráfico, el crimen transfronterizo, el crimen interno, la seguridad ciudadana, evocando principios de derecho internacional, la neutralidad en el conflicto, la alianza estratégica con aliados regionales y las maneras en que pueden estos países generar impacto en y contribuir a la defensa del continente.

El estudio de las Políticas de Seguridad y Defensa Nacionales resulta un tema de relevancia significativa porque actualmente los Estados deben medirse ante una mirada de amenazas multidimensionales que comprometen varios ámbitos de la vida nacional, desde aspectos de seguridad clásica como la protección de la soberanía y el territorio, defensa de las fronteras, conflictos interestatales, hasta

aspectos de seguridad personal, narcotráfico, crimen organizado, y migración. Por estos motivos, las fuerzas armadas de un país deben mantenerse en constante actualización y renovación con el fin de responder a las nuevas problemáticas que acontecen en el panorama internacional.

La nueva edición de la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* ofrece un espacio para la discusión, el debate y el aprendizaje sobre estos complejos temas de alta relevancia geopolítica y geoestratégica, exaltando los logros y avances en la modernización y desarrollo de los ejércitos, sin dejar de lado el tratamiento de problemas que obstaculizan la elaboración de una política de defensa en algunos casos, por razones, como la ausencia de una definición de seguridad nacional, limitaciones presupuestarios y fallas en la identificación de las amenazas y sus efectos en las relaciones transnacionales.

JONNATHAN JIMÉNEZ REINA, PH.D. (C)
EDITOR *ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA*

EDITORIAL

The Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" is proud to present a new issue of its scientific journal, *Estudios en Seguridad y Defensa*. This issue is firmly determined to present the reader with a thorough and detailed assessment of the current situation of the Security and Defense Policy of different countries of the world, conducting a pertinent review of the national background and proposing reforms to enable optimization in overall performance, organization and structure and of armies, navies and air forces.

Historically, there has been a debate about the role that armed forces should play in some Latin American countries, such as Brazil and Mexico, because some argue that their functions should be limited to the protection of national territory and sovereignty, while others consider that it is appropriate to expand its competence to matters of internal security. In Uruguay, for example, there is a dilemma regarding the viability of the participation of non-military institutions and sectors of society in defense matters.

It also raises the problems faced by some states, such as Chile and Russia, with regard to the development of military doctrine strategies that effectively address the emergence of new transnational threats that arise as a result of an increasingly complex, diffuse and unpredictable international environment, permeated by the inclusion of non-governmental actors and the ideological confrontation with organizations remnants of the Cold War, such as the North Atlantic Treaty Organization, NATO.

On the other hand, the current state of National Security in countries of Central America and the Caribbean, such as Costa Rica and the Dominican Republic, is evaluated, studying the exceptional nature of its armed forces and the risk of threats, such as drug trafficking, cross-border crime, internal crime and citizen security, evoking principles of international law, neutrality in the conflict, strategic alliance with regional allies and the ways in which these countries can have an impact on and contribute to the defense of the continent.

The study of National Security and Defense Policies is a topic of significant relevance because currently states must deal with against a myriad of multidimensional threats that compromise various areas of national life, from aspects of classical security such as protection of sovereignty and territory, defense of borders and interstate conflicts, to aspects like personal security, drug trafficking, organized crime, and migration. For these reasons, the armed forces of a country must be constantly updated and renewed in order to respond to new problems that occur on the international scene.

This new edition of the scientific journal *Estudios en Seguridad y Defensa* offers a space for discussion, debate and learning about these complex issues of high geopolitical and geostrategic relevance, praising the achievements and advances in the modernization and development of the armies, without leaving aside the treatment of problems that hamper the elaboration of a defense policy in some cases, for reasons such as the absence of a defined national security, budgetary limitations and failures in the identification of threats and their effects on transnational relations.

JONNATHAN JIMÉNEZ REINA, PH.D. (C)
EDITOR OF *ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA*

EDITORIAL

A Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” tem o orgulho de apresentar uma nova edição da revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*. O volume foca-se na apresentação, para o leitor, duma análise abrangente e detalhada da situação atual da Política de Segurança e Defesa de diferentes nações do mundo, por meio duma revisão relevante da história nacional, ao propor reformas para permitir a otimização de desempenho, organização e estrutura dos exércitos, marinhas e forças aéreas.

Historicamente, tem havido um debate sobre o papel a ser desempenhado pelas forças armadas de alguns países latino-americanos, como o Brasil e o México, porque há pessoas que argumentam que as funções das forças devem ser limitadas somente à proteção do território e da soberania, enquanto outros consideram que é apropriado expandir sua competência para questões de segurança interna. No Uruguai, por exemplo, existe um dilema quanto à viabilidade da participação de instituições não militares e setores da sociedade em questões da defesa.

Além disso, levanta os problemas enfrentados por alguns Estados, como o Chile e a Rússia, a respeito do desenvolvimento de estratégias de doutrina militar que abordassem efetivamente o surgimento de novas ameaças transnacionais que surgem como resultado dum ambiente internacional cada vez mais difuso, complexo e imprevisível, permeado pela inclusão de atores não governamentais e o confronto ideológico com organizações remanescentes da Guerra Fria, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN.

Também, se faz uma análise do estado atual da Segurança Nacional em alguns Estados da América Central e o Caribe, como a Costa Rica e a República Dominicana, estudando as particularidades das suas forças armadas e o risco de ameaças como o narcotráfico, o crime transnacional, o crime interno e a segurança cidadã, evocando princípios de direito internacional; neutralidade no conflito, alianças estratégicas com aliados regionais e os jeitos nos que aqueles países podem gerar algum impacto e contribuir para a defesa do continente.

O estudo da Política de Segurança e Defesa Nacional é uma questão de importância significativa porque os Estados, hoje, devem se-enfrentar com uma miríade de ameaças multidimensionais que comprometem diversas áreas da vida nacional, a partir de aspectos de segurança clássica e proteção da soberania e o território, a defesa das fronteiras, conflitos interestaduais, até aspectos de segurança pessoal, tráfico de drogas, o crime organizado e a migração. Por estas razões, as

forças armadas dum país devem ser constantemente atualizadas e renovadas para responder aos novos problemas que aconteçam no cenário internacional.

A nova edição de *Estudios en Seguridad y Defensa* oferece um espaço para a discussão, o debate e a aprendizagem sobre essas questões complexas da mais alta relevância geopolítica e geoestratégica, exaltando as conquistas e os avanços na modernização e desenvolvimento dos exércitos, sem ignorar o tratamento dos problemas para a criação duma política de defesa, em alguns casos, por razões tais como a ausência duma definição de segurança nacional, limitações orçamentais e falhas na identificação de ameaças e seus efeitos sobre as relações transnacionais.

JONNATHAN JIMÉNEZ REINA, PH.D. (C)
EDITOR DA *ESTUDIOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA*



SEGURIDAD Y DEFENSA

Cómo citar este artículo:

Ellis, E. (2018). The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 21-45.

R. EVAN ELLIS²

Recibido:
14 de agosto de 2017

Aprobado:
15 de enero de 2018

Keywords:
Dominican Republic,
narcotraficking, citizen security,
Haiti, migration.

Palabras clave:
República Dominicana,
narcotráfico, Seguridad
ciudadana, Haití, migración.

Palavras-chave:
República Dominicana, tráfico de
drogas, segurança cidadã, Haiti,
migração.

The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security¹

Las fuerzas armadas de la República Dominicana: contribuciones y desafíos a la seguridad regional

Forças Armadas da República Dominicana: Contribuições e Desafios à Segurança Regional

ABSTRACT

This work examines the Dominican Republic's principal security issues: Haiti, street crime, and narcotraficking, as well as the role of its armed forces in the government's response. It finds that poverty and instability Haiti continue to present serious challenges through immigration and cross-border criminal activities. It also finds that while the role of the military in citizen security through the task force Ciudad Tranquila and other programs has deterred crime, the long-term effects on crime are limited, while presenting serious

1. Reflection article linked to Latin America and the Caribbean at the U.S. Army War College Strategic Studies Institute.

2. Research professor for Latin America and the Caribbean at the U.S. Army War College Strategic Studies Institute. The author would like to thank those who dedicated their time to provide their insights for this work, including but not limited to former President Leonel Fernandez, VADM Edmundo Felix Pimentel, MG Jose Matos De La Cruz and BG Francisco Ovalle Pichardo, the team in the U.S. Security Cooperation Office in Santo Domingo, as well as the author's research assistant, Gadiel Rosenblut. Nonetheless, the views expressed in this work, and any errors are strictly the author's own.

burdens on the Armed Forces as an institution and legal risks for its personnel. With respect to narcotrafficking, the Dominican counterdrug agency DNCD, with the support of the military, has significantly decreased air transits and contributed importantly to maritime interdictions, but continues to be limited by resources and interagency coordination challenges in combatting the expanding flows of drugs through the region. This work concludes with recommendations for the U.S. to support its Dominican partners through education, training, and other support.

RESUMEN

Este trabajo examina los temas de seguridad principales de la República Dominicana: Haití, crimen urbano, y narcotráfico. También examina el rol de las Fuerzas armadas dominicanas en la respuesta del gobierno. Concluye que la pobreza e inestabilidad en Haití sigue presentando serios desafíos a través de inmigración y actividades criminales transfronterizas. También concluye que, mientras que el rol de las FF. AA en seguridad ciudadana a través de la fuerza de tarea Ciudad Tranquila ha evitado crímenes, los impactos a largo plazo están limitados, y presentan dificultades graves para las Fuerzas armadas como institución, y riesgos legales para sus miembros. Con respecto a narcotráfico, la agencia contra drogas el DNCD, con el apoyo de las Fuerzas armadas, ha bajado de forma significativa el tránsito de los narco-vuelos y ha ayudado de forma importante con interdicciones marítimas. Sin embargo, sigue impedido en combatir los flujos crecientes de drogas en la región, por causa de la limitación de recursos y desafíos de coordinación Inter agencial. Este trabajo concluye con recomendaciones para los EE. UU en apoyar sus socios dominicanos a través de educación, capacitación y otras formas de ayuda.

RESUMO

Este artigo examina as principais questões de segurança da República Dominicana: o Haiti, o crime urbano e o tráfico de drogas. Também examina o papel das Forças Armadas dominicanas na resposta do governo. Conclui que a pobreza e a instabilidade no Haiti continuam a apresentar sérios desafios por meio da imigração e das atividades criminosas transnacionais. Também conclui que, enquanto o papel do FF. AA na segurança cidadã através da força-tarefa Ciudad Tranquila evitou crimes, os impactos de longo prazo são limitados e apresentam sérias dificuldades para as Forças Armadas como instituição e riscos legais para seus

membros. Com relação ao narcotráfico, a agência antidrogas DNCD, com o apoio das forças armadas, reduziu significativamente o trânsito de voos de narcotráfico e ajudou significativamente com as interdições marítimas. No entanto, continua impedido de combater os crescentes fluxos de drogas na região, devido aos recursos e desafios limitados da coordenação interinstitucional. Este trabalho conclui com recomendações para os EUA. UU no apoio aos seus parceiros dominicanos através de educação, treinamento e outras formas de ajuda.

INTRODUCTION

From the landing of Christopher Columbus on the Island of Hispaniola in December 1492, the island of Hispaniola, today shared by the Dominican Republic and Haiti, has occupied a strategic position in the security environment of the Americas. For the Spanish in the 15th and 16th Centuries, the island served as an important launching point in the conquest of the New World. In the 20th Century, the island's proximity to the United States contributed to the later invading it on two separate occasions: first from 1916-1924 (due in part to concern over German influence), and subsequently in 1965 (to avoid the establishment of a second communist government close to U.S. shores).

In the post-Cold War period, the position of the Dominican Republic in the Greater Antilles between Colombia (as a source-zone country for cocaine), and the United States (as the region's principal market for such drugs), has made the nation an important transshipment hub for narcotics. That status has contributed to the corruption of Dominican public and private institutions, while competition over drug routes, the emergence of local drug consumption, and the proliferation of small criminal groups has fueled insecurity in major urban areas.

Complicating the Dominican Republic's security challenges, the persistent poverty, political instability, and vulnerability to natural disasters of its neighbor Haiti, has fueled cross-border migration and illicit activities that has undermined Dominican security.

As in other parts of Latin America and the Caribbean, the Armed Forces of the Dominican Republic have played, and continue to play an important role in the nation's response to the challenges of narcotrafficking, public insecurity, immigration and other internal security challenges, with the support of the United States and other international actors.

The Dominican Republic, and the Caribbean more broadly, seldom receives emphasis as a national security priority for the United States. Yet its geographic

proximity, trade and investment ties, and human connection through the 1.5 million persons of Dominican diaspora living in the United States (Brown & Patten, 2013), makes the success of the Dominican government in confronting its security challenges of strategic importance to the United States.

In December 2016, the U.S. Congress passed Public Law 114-291, highlighting the importance of the Dominican Republic, and the Caribbean more broadly, to the United States, and requiring the U.S. State Department to write a U.S. engagement strategy toward the region. In a separate, but reinforcing development, foreign and defense ministers from across the region are scheduled to meet in Santo Domingo in November 2017 to discuss the future of the U.S.-funded Caribbean Basin Security Initiative (CBSI).

The present work examines three of the most significant security challenges facing the Dominican Republic: Haiti, street crime, and narcotics, and the efforts by the country's current government to address them, with a focus on the role of the nation's Armed Forces. It argues that the Dominican military has made important and necessary contributions to national and regional security in these areas, yet its effectiveness has been limited by resource and legal constraints, deeply-rooted corruption within public and private-sector Dominican institutions, and other factors. It further finds that the U.S.-Dominican partnership has played a key role in those struggles, and offers concrete recommendations for how the U.S. should continue and improve the effectiveness of that security engagement in the future.

To develop these arguments, this work is divided into five parts (1) analysis of the security challenges facing the Dominican Republic, (2) presentation of the structure, capabilities, and mission of the armed forces relevant to those challenges, (3) analysis of the performance of the Armed Forces in each area, (4) recommendations for the U.S., and (5) conclusions.

SECURITY CHALLENGES FACING THE DOMINICAN REPUBLIC

The security challenges facing the Dominican Republic are rooted in the intersection of the country's particular geographic, demographic and political-economic situation, including its connections to the United States and the rest of the international community as a nexus of flows of people, goods and money through the region. Nonetheless, the complex and interdependent security challenges facing the Dominican Republic may be artificially separated and examined as three clusters: Haiti, urban crime, and narcotics.

HAITI

The history of the Dominican Republic, since the colonial period, has largely been defined by problems with neighboring Haiti, with whom it shares the island of Hispaniola. Within a year of achieving independence in 1804, Haiti invaded the Dominican side of the island to liberate it from Spanish rule, in the process killing thousands of Dominican residents and sacking cities including Santiago and Moca. The Dominican Republic's eventual achievement of independence in 1821 was subverted by another Haitian invasion, leading to 22 years of Haitian rule that is generally considered harsh and exploitative (Ellis, 2017). Although Juan Pablo Duarte led a movement that succeeded in freeing the country from Haitian rule in 1844, the later invaded its neighbor four more times before finally recognizing Dominican independence in 1874 (Ellis, 2017).

In the contemporary context, endemic poverty and recurrent political instability in Haiti has made the nation the primary source of illegal migration to the Dominican Republic and cross-border contraband activity. An estimated 800,000 Haitian immigrants live in the Dominican Republic (“Primera encuesta nacional de inmigrantes [...]”, 2013), with 46,000 deported from the Dominican Republic in the first six months of 2017 alone (Ventura, 2017).

Haitian migrants are widely viewed in the Dominican Republic as contributing to the informal sector and crime in the country. Haitian immigrants are the key actors in a widespread contraband trade, smuggling international relief supplies across the border to sell in the Dominican Republic without paying customs duties, including clothing, garlic, cooking oil, and high-quality rice. In return, Haitians buy chicken, eggs, cocoa and cheaper rice from the Dominicans to use or sell in Haiti.

Despite the efforts of Dominican authorities to control the border, it is highly porous, with an absence of natural barriers such as deep rivers or steep cliffs to prevent crossing, and an abundance of “blind crossings.”

In 2016, the theft of cattle on the Dominican side of the border and its smuggling back to Haiti (as well as its butchering on the Dominican side and the theft of the meat) became a major problem (Vega, 2016), although the problem is reportedly now under control (Ellis, 2017).

Haitians are also viewed as driving deforestation in the Dominican Republic, through what the Dominicans refer to as Haitian “mafias” that organize the cutting down trees in the Dominican Republic and transforming them into charcoal to sell in Haiti as cooking fuel (Perez, 2014). In this widespread but decentralized activity, Haitians are brought in to cut down the trees, often in coordination with a

local Dominican partner, then transform the lumber into charcoal on site. Others then smuggle the charcoal in small quantities at night, often in marked sacks, back into Haiti for sale.

The entry of drugs and guns from Haiti into the Dominican Republic is also a concern for the Dominican government, although the number of public cases are limited (Ellis, 2017). In general, the combination of increased drug enforcement in the airspace and waters surrounding the Dominican side of Hispanola (discussed later), combined with the relative incapacity of law enforcement on the Haitian side, is believed to have displaced a portion of the drugs and guns bound for the Dominican Republic, to first enter Haiti, then cross over to the former via the relatively porous border. The market for guns in the Dominican Republic is believed to be particularly lucrative, with gun control laws so strict that criminals have taken to attempting to rob guns by assaulting members of the Dominican military (“Buscan fusiles que robaron haitianos”, 2015), as easier than attempting to acquire such weapons on the black market. Authorities have documented multiple cases of smuggling marijuana from Jamaica into the Dominican Republic, concealing the drugs in hidden compartments of vehicles, or smuggling it in via individual “drug mules”. Authorities believe that the same smuggling infrastructure may be used for smuggling cocaine and guns, but the public evidence of such flows do not yet exist (Ellis, 2017).

Dominicans worry that the withdraw of the 2,400-member multinational peace-keeping force MINUSTAH from Haiti by October 2017 (“Haiti has chance to solidify [...]”, 2017), and its replacement by a less-capable follow-on force, will lead to expanded instability and crime, with spill-over effects into the Dominican Republic.

URBAN CRIME

By Central American standards, crime in the Dominican Republic is relatively low, with homicides falling from a reported 22/100,000 in 2012 to 13/100,000 by 2015 (Yagoub, 2015), although rising again to 16/100,000 by 2016 (Thomas, 2017). Nonetheless, many crimes are unreported. Moreover, many of the reported cases of violence reflect the limited number of occasions in which the victim has attempted to resist the robber and the interaction has gone badly. In addition, the highly publicized violent crimes in major urban areas such as Santo Domingo and Santiago, including the common use of motorcycles to commit robberies and make getaways through crowded city streets (Ellis, 2017), have contributed to public perceptions of insecurity.

Such crime may reflect growing drug consumption in the country, as narco-traffickers pay locals in kind with drugs for services rendered as they move

narcotics through the country. Similarly, some of the violence may reflect fights over drug routes.

In the 2010 timeframe, the Dominican Republic began to have some difficulties with organized gangs, similar to the Dominican gangs operating in U.S. East Coast cities, including the Trinitarios, Latin Kings, Bloods, Los 42, Metálicos, Ñetas, Mercaderos, Dorados and Rastafarys (“El 40% de los pandilleros [...]”, 2014). Nonetheless, thanks to efforts by Dominican authorities, including the Anti-Gang task force of the Dominican National Police (DIPANDA), the problem of large criminal street gangs in the country has largely been suppressed (Ellis et al., 2017).

Beyond the foreign associates of local narcotraffickers, the problem of non-Dominican criminal organizations operating in the country has been relatively limited. Dominican authorities interviewed for this study mentioned individual incidents involving Russian criminals operating in the tourist zones in the east of the country, and in Puerto Plata in the north, yet argued that there is no evidence that the Russian mafia has established a presence in the country more broadly. Dominican authorities also mentioned crimes within the Chinese community but argued that there was no evidence of Chinese triads or other Chinese mafia organizations operating in the country on a large scale (Ellis, 2017).

Aside from Haitians, the immigrant group which has most radically impacted the socioeconomic and security environment of the Dominican Republic in recent years is the Venezuelans. Due to the deteriorating economic situation in Venezuela, compounded by rising crime and escalating political violence, Venezuelans have increasingly left their country for the surrounding region, migrating to neighboring Colombia, Brazil, and throughout the Caribbean.³ The Dominican Republic, which both shares the Spanish language with Venezuela, and which has enjoyed strong economic growth in recent years, has received a significant number of Venezuelan immigrants, with up to 800,000 Venezuelans living in the country by some estimates (Ellis, 2017). In the context of expanding Venezuelan immigration, Dominican authorities began restricting access by Venezuelans to permits to legally live and work in the country. As a consequence, some 80% of Venezuelans in the Dominican Republic currently are in an irregular immigration status, with many working in the informal sector. Dominicans interviewed for this study mentioned dramatic increases in the number of Venezuelan prostitutes and Uber drivers in Santo Domingo, as evidence of the phenomenon (Ellis, 2017).

3 See, for example, Colina Páez, W. & Rodríguez, J. L. (2017, June, 04). Inmigrantes venezolanos: hacinamiento, pobreza y falta de oportunidades. *El Heraldo*. Recovered from <https://www.elheraldo.co/barranquilla/inmigrantes-venezolanos-hacinamiento-pobreza-y-falta-de-oportunidades-369189>

While only a small number of Venezuelans are associated with criminal activity in the Dominican Republic, their presence in the informal sector is believed to be associated with part of the expansion of street crime.⁴

DRUG FLOWS

As noted in the introduction, the location of the Dominican Republic has made it a key transshipment and storage hub for drugs flowing from Colombia and Venezuela to markets in both the United States and Europe. The principal counter-drug agency of the Dominican Republic, the DNCD, estimated that drugs flowing through the country expanded from 10 tons in 2014, to 13 tons in 2015, to 20 tons in 2016 (“Presidente Danilo Medina llama a explorador [...]”, 2017). By one source, as much of 15% of all drugs flowing from South America to the U.S. pass through the Dominican Republic (“Weekly InSight: The Dominican Republic [...]”, 2015).

A key driver of the expanded drug flows through the Dominican Republic has been the cessation of aerial spraying of coca plants in Colombia with glyphosate, and the associated expansion of coca cultivation in that country by more than 200% (“Producción de cocaína en Colombia [...]”, 2017). At the same time, the deterioration of law and order in Venezuela and the involvement of senior members of its government and security forces in narcotrafficking (Meacham, 2015), has facilitated transits by narcotics-carrying aircraft and boats from Venezuela to the Dominican Republic as a transit and storage hub for sending those drugs to the United States, and to a lesser extent, Europe.⁵

Thanks in part to an expansion of air interdiction capabilities by the Dominican Air Force, discussed in the next section, the majority of drugs arriving in the country today are believed to arrive via maritime routes.⁶ On the other hand, drugs depart the Dominican Republic for ultimate destinations in the U.S. and Europe via a range of means, including commercial air transport, maritime container shipping, commercial charter boats, and fishing boats such as yolas (most commonly used to smuggle drugs, as well as people, from the Eastern side of the Dominican Republic across the narrow Mona Pass to neighboring Puerto Rico).

4 Incidents mentioned by those interviewed during the author’s conversations in Santo Domingo in August 2017 included a Venezuelan ring involved in credit card fraud, and a group of Venezuelans that took a Chinese family hostage.

5 See, for example, Desarticulan banda de narcotráfico con nexos en Venezuela, Dominicana, Colombia y China. (2015. May, 23). *El Nuevo Herald*. Recovered from <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article21930201.html>

6 Approximately 5,000 packages of drugs arriving by sea have been captured by Dominican drug authorities in the First 7 months of 2017. See, for example, Mayores alijos de drogas se ocupan por vía marítima. (2017. July, 28). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/mayores-alijos-de-drogas-se-ocupan-por-via-maritima-KY7735408>

As noted previously, in addition to cocaine, Marijuana from Jamaica also moves through Haiti into the Dominican Republic across the dry porous border between the two countries. With the expansion of control by the Dominican Republic over its airspace and waters, Dominican authorities also believe that Haiti is being used as an intermediate stop to smuggle drugs into the Dominican Republic, with an ultimate destination of the U.S. or Europe.

The majority of drugs are moved through the Dominican Republic with the help of foreign partners, principally Colombians. The most notable narcotraffickers in the Dominican Republic have been Dominicans or from the immediate Caribbean neighborhood, such as famous Puerto Rican narcotrafficker Jose Figueroa Agosto.⁷ A small number of Mexican narcotraffickers, including some tied to the Sinaloa cartel (Fieser, 2012), have reportedly operated in the Cibao valley, but principally to coordinate the movement of heroin from Mexico to the East Coast of the United States, rather than to move drugs through the Dominican Republic (Ellis, 2017).

With respect to the broader drug flows across the region, the Dominican Republic is primarily transit country (U.S. Department of State, 2016), with some local drug consumption, reflecting payment in drugs by some narcotraffickers for the services rendered to them by local gangs and groups. Some drug laboratories have been discovered, including one found in 2013 in San Cristobal, in the south of the country (“Descubren en República Dominicana [...]”, 2013). More recently, laboratories for the production of synthetic drugs have been found in Santiago and Puerto Plata (“Autoridades desmantelan tres laboratorios [...]”, 2017), but Dominican authorities believe these to principally be small-scale experiments by narcotraffickers serving the U.S. East Coast market (Ellis, 2017).

The significant flow of drugs through the region has contributed not only to expanded urban crime and violence, with fights over routes and a small but growing local drug market (Fieser, 2011), but also to endemic corruption, undermining the effectiveness of government agencies, public confidence in the Dominican government, and ultimately, Dominican democracy.

THE ARMED FORCES OF THE DOMINICAN REPUBLIC

As in many nations of the region, the Dominican Armed Forces have long played a role as a protector not only of the sovereignty, but also the stability, of the country. In the context of the nation’s current security challenges, the Armed Forces have

⁷ See, Vinculan con F. Agosto hombre alijo 419 kilos. (2011. August, 13). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/vinculan-con-f-agosto-hombre-alijo-419-kilos-LLDL301659>

involved themselves in securing the nation's borders against Haitian migration, complimenting police forces in providing security in urban areas, and combatting drug flows through Dominican territory, water and airspace.

The role of the Dominican Armed Forces in internal security missions is legally sanctioned by Article 252 of the year Dominican constitution, which gives the military the authority to intervene under exceptional circumstances in matters involving the public order (CRD, 2010). Within this framework, the Armed Forces law of 2013 gives statutory authority to the role of the Armed forces in supporting the national police to provide public order under exceptional circumstances, as well as the role of the armed forces in border security (Congreso Nacional, 2013). Nonetheless, critics of the role that the Dominican forces have played in matters such as urban security and counter-narcotics operations argue, however, that what the Constitution authorized for exceptional circumstances has now become routine.

Overall the Dominican Armed Forces are among the largest in the Caribbean, behind only Cuba, with approximately 66,600 persons, including 34,900 in the Army, 13,600 in the Navy, and 18,100 in the Air Force ("Armed Forces", 2017). In theory, the military is organized into four geographically-oriented joint commands: Metropolitan (the greater Santo Domingo area), North (including the north coast and the interior city of Santiago), South (location of many of the drug transits from Colombia and Venezuela, including the provinces of Pedernales and Barhona), and East (location of many of the country's primary tourist areas such as Punta Cana), as well as "special" functional commands such as those for border security (CESFRONT), airport security (CESAC), port security (CESEP), and metro security (CESMET).⁸

In practice, the Army organization remains dominant, and the geographic commands have a principally coordinating role, rather than regularly commanding assigned forces.

ARMY

The Army is the primary military resource for all of the national security missions mentioned previously, particularly citizen security and guarding the frontier with Haiti.

The principal body of the Army is sixteen battalions, organized into 6 brigades. In addition, it has a very capable Presidential Guard regiment, a company-sized

⁸ The perceived need for specialized training, and the loss of experience as regular military personnel rotated into and out of these units, led to the establishment of the specialized commands with dedicated personnel. Nonetheless, for some in the Dominican military, the cost of such specialization has been the loss of these forces to the military as an institution, with the personnel serving a career in such institutions failing to gain experience in, or identify with, the Armed Forces more broadly as an institution.

honor guard, and a Mountain regiment with some special force's capabilities ("Dominican Republic – Army", 2017). The Dominican army is primarily an infantry-based force, with a limited quantity of tactical vehicles and even fewer helicopter for the type of mobility required in operations against narcotraffickers or border incursions by criminal groups.

A key impediment to the ability of the Dominican Army to support the security missions described in this work is resources. The Armed Forces as a whole receives only .9% of the national GDP, although this figure has climbed from .6% in 2012 ("Dominican Republic – Army", 2017). Of the money allocated to the Army, the vast majority is dedicated to salaries, leaving very little for operations and maintenance, let alone the acquisition, on of new equipment. Moreover, a substantial portion of Army brigades are regularly "loaned out" to missions such as the protection of government personnel and infrastructure, leaving limited capabilities available for other missions.

NAVY

The Dominican Navy is the largest in the region, and a relatively professional and capable force, for which the interception of drugs and other contraband transiting national waters is a key mission. Among its core assets are 12 Boston Whaler interceptor vessels, obtained from the U.S. since 2001, with a 13th expected to be delivered within the coming year. In addition, the Navy also operates 11 older surface ships, which augment the smaller, faster craft, but have high maintenance costs. Indeed, the oldest two of these assets are former U.S. Coast Guard vessels, commissioned in 1943, and donated to the Dominican Navy in 1997 and 2004 respectively ("Dominican Republic – Navy", 2017).

The Navy divides its coverage of Dominican waters into three naval zones: Northern (the waters off the northern coast from the Mona Passage in the East to the Haitian border in the West), Southern (the waters off the southern coast, also from the Mona passage in the East to the Haitian border in the West), and the Santo Domingo naval zone (covering naval administrative facilities in the capital region). Some analysts have argued that the Navy needs more bases in the south, where many of drug-carrying vessels come from Colombia and Venezuela, to better cover the Dominican shoreline, although creating and sustaining naval bases in an environment of limited resources is a difficult proposition.

The Dominican Navy reportedly has a close working relationship with the U.S. Coast Guard and Navy for drug interdiction and in other areas, typically coordinating with its U.S. counterpart to divide up the coverage maritime zones around the island.

AIR FORCE

The Dominican Air Force operates a small fleet of fixed wing transport and surveillance aircraft, as well as 8 Super Tucano interceptors received from Brazil in 2010 (Fieser & Moura, 2016). The Air Force also has a small number of helicopters which it uses for VIP transport and search and rescue operations, as well as occasional surveillance missions along the border with Haiti.

The aircraft of the Dominican Air Force are principally operated from two airbases, San Isidro, in Santo Domingo, Puerto Plata, on the north coast of the country. There are also other airfields in parts of the country such as in the south of the country in Barahona near where ships and aircraft carrying drugs most frequently attempt to penetrate Dominican airspace, but are presently inadequate to support sustained military operations. Nonetheless, in the aerial interdiction of narcoaircraft approaching from the south, persons consulted for this study argued that the relative rapidity of the Tucanos makes the somewhat greater distance of San Isidro from the zone of minor importance.

The operation of the Tucanos and the coordination of operations through the country's Command Center (CICC) is supported by aircraft track data obtained from the civilian radars located in the Dominican Republic's commercial airports. The United States has also donated a military radar, and the Dominican Republic purchased two others in 2010 from the Israeli firm Elta ("FEAA. ya cuentan con radar", 2010), but they have not been installed, due in part to a financial dispute with the contractor and a lack of funds on the Dominican side (Ellis, 2017).

TASK FORCES

The Dominican Armed Forces have traditionally established task forces for limited periods of time to meet operational needs going beyond routine missions. At the end of the established period for those task forces, often with a changeover in command, they are either dissolved or if successful, transformed into a more permanent structure such as a specialized command (as discussed below).

For the purpose of citizen security, the principal task force used by the Dominican Armed Forces is *Ciudad Tranquila* (CiuTRAN), used to supplement police patrols in major urban areas, and which also incorporates the Dominican rapid reaction force DEPROSER. Other military entities, however, also play some citizen security role.

NATIONAL COUNTERDRUG AGENCY

The *Dominican Direccion Nacional Contra Droga* (DNCD) was created in 1988 by Public Law 50-88 (Congreso Nacional, 1975), to attack both drug

trafficking and drug use, functions previously performed principally by the Dominican National Police. Initially the DNCD was staffed principally by military personnel, but its character has evolved under different leadership, first expanding the presence of police personnel under the leadership of police general who? And later incorporating more civilian personnel.

As in other organizations, some members of the DNCD have been corrupted by criminal organizations. Examples include Francisco Hiraldo Guerrero, head of DNCD operations, who was extradited to the United States in 2013 to face criminal charges (Cruz Benzán, 2013). Despite such exceptional cases, the DNCD is today considered one of the least corrupt security organizations in the country, with relatively good procedures for entry level screening and periodic monitoring of personnel, and specially vetted units which work with their U.S. Counterpart, the DEA.

While the DNCD is supported, in principal, by the Armed Forces and National Police in its counterdrug operations, it also has important organic capabilities, including the operation of a small fleet of interceptor boats, largely confiscated from criminals and reconfigured for law enforcement use. It also has its own rapid response force, which may or may not be assisted by military and police forces in operations to intercept drug shipments, and against narco-trafficking groups.

INTELLIGENCE ORGANIZATIONS

The Dominican intelligence system, not unlike that of the U.S., is struggling to overcome a fragmented structure, with different organizations focused on different types of intelligence tasks, reporting up different bureaucratic chains of command.

Within the armed forces, each service branch has its own intelligence organization: the Army intelligence organization (G2), Navy intelligence (M2), and Air Force intelligence (A2), which report in principal to the joint staff (J2) intelligence organization on the joint staff, which both has a fusion function, as well as its own intelligence collection capabilities.

Independent of this structure, the national police has a directorate for intelligence (DI), the DNCD has its own intelligence collection and analysis capabilities (focused on narcotics), the Financial Analysis Unit of the Ministry of Finance has a financial crimes-oriented intelligence capability, and the national prosecutor's office has its own case-oriented intelligence collection and analysis capability. All are integrated, in principle, by the National Intelligence Directorate (DNI), which also has its own independent collection and analysis capabilities.

Beyond these traditional intelligence organizations, the Dominican government also has an economic intelligence unit within the Ministry of Interior and

Commerce, although its activities are not strongly integrated into the national intelligence system.

Beyond bureaucratic frictions and technical coordination issues between agencies, intelligence sharing is often impaired by a lack of trust between organizations and their counterparts, which they fear are compromised by criminal agents. Yet despite such difficulties, it is important to recognize that each of the organizations discussed herein are also staffed with professionals seeking to do their jobs.

RESPONSE OF THE DOMINICAN ARMED FORCES TO THE NATION'S SECURITY CHALLENGES

HAITI

The Armed Forces of the Dominican Republic have the leading role on security issues involving neighboring Haiti. In controlling the border against flows of immigrants and contraband goods, the specialized command CESFRONT, under the Ministry of Defense, manages the official border crossings (Dajabón, Jimani, Comendador, Cañada, Miguel, and Sabana Cruz), in conjunction with customs and other authorities. Indeed, CESFRONT has announced its intention to build a new base facility in the province of Pedernales for its forces guarding the border (Cornelio, 2016). As a compliment, regular Army battalions and other forces deploy to protect Dominican territory in depth along the border. The three Army brigades with responsibility for provinces adjoining Haiti (the 3rd, 4th and 5th) each have battalions deployed near the frontier. In the context of concern over expanded migratory and contraband flows with the withdraw of MINUSTAH from Haiti, the Dominican Army has deployed 1,000 additional soldiers to augment that force (Ministerio de Defensa, 2017).

In addition to its role at the border, the military also supports immigration authorities inside the Dominican Republic in the detention and deportation of Haitians and others found in the country without legal authorization for their presence. Such deportations expanded greatly in 2016 when the government completed the first phase of the regularization of the status of undocumented Haitian immigrants living in the country (“Haiti: Stateless People Trapped [...]”, 2016). Yet the pace of such deportations may decrease in 2018. Not only have the easiest to round up now been deported, but in July 2017, the government granted those already in the process of regularizing their status an additional year to complete the process.

PUBLIC INSECURITY

Within the framework of Article 252 of the Dominican constitution, and in response to politically-significant concerns over public insecurity the Dominican military has deployed forces into Santo Domingo and other major urban areas under Task Force Ciudad Tranquila (CiuTran), as the best known, but not the only military initiative in support of citizen security.

CiuTran was first initiated in 2007, but redefined in 2014 under a different Minister of Defense. The program currently involves the deployment of troops, with associated vehicles and other equipment into troubled urban areas, in Santo Domingo and Santiago.

Despite the public attention to the deployment of military forces into the capital under President Medina, the military had long been deployed in a variety of public security roles. Indeed, under the country's previous president Lionel Fernandez, the military had similarly been deployed to urban areas, under the command of the National Police (Ellis, 2017).

In addition, prior to, and concurrent with CiuTran a substantial portion of the Dominican has been assigned duties in support of other government organizations, to include guarding government personnel and facilities. Those performing such guard duties have been given the additional duty of conducting patrols in the area around the protected facility, coordinating with police and other responsible officials in the area. In total, approximately 7,000 military personnel were dedicated to citizen security tasks as of August 2017.

While CiuTran and other presence of the military in urban areas is credited with reducing criminality in troubled in which the forces have been deployed, some worry that it has merely displaced delinquency to areas where the military are not present, while others note that the forces have neither the assets nor broad enough authorization to use force and conduct arrests, nor sufficient training to act effectively in a law enforcement role. The soldiers which are deployed in public areas, for example, generally lack vehicles on the scene to pursue those engaging in acts of crime, and their military weapons, while possessing intimidation value, are generally too powerful to be used safely in urban areas for police actions.

Because CiuTran is not a specialized force like CESFRONT, those assigned to it have only a minimum of law enforcement training, and the experience gained in the line of duty is lost when, after several months, the personnel who have served in the role are rotated out, and new personnel are brought in. Finally, while the CiuTran mission is authorized by the constitution, per se, the inexperienced soldiers performing the mission may be tried in civilian court for alleged offenses arising in the course of their performance of those duties. While the military

provides legal defense for some personnel tried in civilian court, in practice, such resources are not universally available for potentially accused soldiers, while the cost of hiring a private lawyer to defend against criminal charges are beyond the reach of most military personnel. Such legal risks and the potential cost of a legal defense thus arguably gives soldiers in CiuTran an incentive to behave with caution, obeying orders but not necessarily taking initiative.

Such risk aversion reportedly also has occasionally extended to unit commanders who have taken actions that reduce risk of problems at the expense of effectiveness. One knowledgeable source consulted for this work gave the example of soldiers assigned to patrol urban areas with the ammunition cartridges removed from their rifles, in order to avoid the risk of a civilian being shot.

Dominican security experts consulted for this study expressed concern that the population could lose its respect for, and fear of, the military, through their long-term utilization in this citizen security role without the ability to effectively perform the implied law enforcement tasks of that role.

Beyond the operational and legal difficulties with the military's public security role, those activities are arguably not well coordinated with the socioeconomic component of the Medina government's development plan, *Plan Vivir Tranquilo* (Ellis, 2017), which replaced his predecessor's plan *Barrios Seguros* ("Cinco años después, el gobierno [...]"; 2017).

DRUGS

The military has contributed to the fight against narcotrafficking principally through aerial and naval interdiction. To a lesser degree, military citizen security and border control efforts, as well as the providing of military forces to the DNCD and DNI, also advance the goal.

With respect to interdiction of aircraft smuggling drugs through the national airspace, the Dominican Republic does not have a law authorizing the shoot-down of unauthorized aircraft, nor has it publicly forced down such an aircraft, making its effectiveness in an intercept situation dependent on its ability to rapidly respond with ground and/or naval assets to the target identified by the intercepting aircraft. Nonetheless, the previously noted acquisition of 8 Tucano interceptors in 2010 has had a significant deterrent impact on narcotics flights from Colombia and Venezuela. Prior to the acquisition of the Tucanos, aircraft carrying drugs were known to land with relative impunity on Dominican roadways and improvised landing strips to unload their cargo. With the deterrent effect of the Tucanos, there was only one suspected drug flight in all of the first half of 2017 (Ellis, 2017).

In principle, because the Tucanos are not legally authorized to shoot down suspected narcotics flights, Dominican authorities must still follow the flight suspected to be carrying drugs, and intercept it when it lands, before it can offload its cargo, refuel and escape.

To support the rapid response capability of the DNCD in responding to suspicious flights and maritime transits, as noted at the beginning of this section, the Dominican military created a series of specially trained air, sea and maritime response forces, DEPROSER. Nonetheless, the forces were never truly used in that role, and had limited ability to communicate tactically with their DNCD counterparts. As of mid-2017, the Dominican armed forces were moving to a new concept using military special forces in support of DNCD rapid response units, and had moved DEPROSER under CiuTran, emphasizing its citizen security role, rather than its role in interdicting drug shipments (Ellis, 2017).

Overall, the record of the DNCD, working in conjunction with the Dominican Armed Forces, the U.S. Coast Guard, and other foreign partners to interdict the drugs passing through national waters has been relatively good. In the first 7 months of 2017, for example, more than 5,000 packages of drugs were intercepted passing through Dominican waters, a level comparable to the entire previous year (“Mayores alijos de drogas [...]”, 2017).

Beyond air and maritime interdictions, the Dominican government must also combat drugs being smuggled into the country in shipping containers, as part of the large volume of legitimate commerce passing through the nation’s ports. To this end, the government operates two scanners in each of two key commercial ports in the country, Caucedo y Haina, and has plans to install scanners in Puerto Plata and Manzanillo. Nonetheless, there is much work still to be done for the government to provide scanners to adequately cover the commercial products flowing through each of the 12 commercial ports in the country.

Beyond scanners, the DNCD has visibility over operations in multiple ports and airports across the country from its command center in DNCD headquarters, through access to data and security camera images from those facilities. The same facility also has a joint operations center with capability for coordinating with Dominican military forces, and those of the U.S. and other countries, for conducting interdiction operations against air and maritime targets.

Another important part of the government’s struggle against narcotrafficking is attacking the illegal money flows of narcotrafficking groups. To this end, the government has expanded the capabilities of the Financial Analysis Unit (UAF) within the Finance Ministry. During 2017, the UAF is in the process of an Audit by the Financial Action Task Force for Latin America (GAFI-LAT), and is

seeking readmission into the prestigious Edgemont Group of financial intelligence organizations.

In addition, the government is also in the process of implementing a new financial law, 155-17, which expands financial reporting requirements and the list of institutions subject to such disclosure (Medrano & Pérez, 2017).

Despite such technical capabilities for coordination at the national level, both coordination and intelligence sharing in the counter-drug fight continue to be limited by technical and organizational issues. These include difficulties by platforms of different military services and different agencies in communicating with each other in prosecuting a drug interceptor or other operation. Above the tactical level, a surprising amount of operational coordination in the Dominican Republic is reportedly done over unsecure radios, or via the social media application WhatsApp™.

Coordination is further limited by the presence of corruption within parts of many government organizations involved, generating concern among those leading operations or possessing intelligence, that sharing too much information with a potentially compromised partner could undermine the mission and put lives at risk. It is thus not uncommon for government organizations to withhold information from each other, or delay sharing it until the last minute, out of concern that other members of the team are compromised and may pass the information to criminal entities.

RECOMMENDATIONS

The U.S. has a strong strategic interest in helping the Dominican Republic succeed in its fight against internal security challenges driven by public insecurity, Haiti, and narcotrafficking. The proximity of the Dominican Republic to the United States, and its strong existing connections to the U.S. through human connections, commercial flows and geographic proximity means that any worsening of the aforementioned security challenges could be quickly felt in the U.S. through expanded flows of immigrants and drugs to the U.S. East Coast, and even expanded vulnerability to terrorists or other threat actors operating from the country.

While the challenges outlined in this paper are fundamentally issues that must be addressed by the Dominican people and their government, there are ways in which the U.S. can and should help.

Maintain funding for Dominican Professional Military Education programs in the U.S. Programs allowing the Dominican military to study in the U.S., such

as those provided by the Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), as well as shorter courses in the U.S., such as those offered by the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies are particularly desired and valued within the country, and are a vehicle for supporting the Dominican Republic to develop specific skills within its military, thus enhancing its capabilities to respond to the aforementioned challenges, while simultaneously strengthening the bonds of an entire generation of Dominican military personnel with the United States. Reciprocally, cutting such benefits, when the armed forces of the Dominican Republic has built its professional military education plan around participation in U.S. institutions, risks provoking bitterness toward the U.S. at multiple levels, possibly obligating the country to pursue options with other security partners.

Relative to other options for spending defense funding, education and training programs are relatively inexpensive, in consideration of the capabilities and relational benefits imparted. Proposed reductions in future years defense budgets in this area should thus be re-considered.

In addition, to the extent possible, financing for higher-level military education should be considered, such as slots to attend the Command and General Staff College or the U.S. Army War College. Such programs not only impart high level skills relevant to the challenges described in this work, but also help to strengthen the bond between the U.S. and senior host nation military leaders by allowing them to work and study side-by-side with their U.S. counterparts for an extended period, benefitting the U.S. officers in the engagement, as much as their Dominican counterparts.

Continue in-country activities and exercises. As with sending Dominican personnel to U.S. military education and training institutions, the U.S. should continue and expand cooperation activities in the Dominican Republic itself, including collaborative exercises in which Dominican personnel participate such as Tradewinds, UNITAS, and Fuerzas Commandos. As with in-U.S. training, such activities in the Dominican Republic are a useful and cost-effective way to strengthen needed skills within the Dominican military while demonstrating U.S. commitment to the nation.

Nor should such support necessarily be limited to training. To the degree consistent with Dominican laws and political will, the U.S. should consider operational support, such as providing helicopter airlift to augment the capabilities of Dominican counterdrug rapid reaction forces, would also make an important contribution.

Continue and expand CBSI funding for both military and other security activities. In responding to the majority of the security challenges described in this

work the Dominican military plays an important, but only supporting role. Correspondingly, it is important for the U.S., through the Department of State, to continue to administer programs that bolster the capabilities of other Dominican institutions, such as the DNCD, the National Police, the judicial system, immigration and customs authorities, and the national intelligence apparatus. The principle vehicle for doing so across the region has been the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI), which has been targeted on the U.S. side for significant funding cuts. It is important that the U.S. continue, and if possible, expand, CBSI funding, particularly with respect to programs in the Dominican Republic for support to personnel screening and monitoring to protect against corruption, narcotics interdiction, and technical and intelligence support to law enforcement, including pursuing the financial component of criminal activity. While the DNCD, for example, performs entry level screening for all of its members, it would benefit from more resources for polygraphs to ensure that all of its personnel receive confidence testing at the proscribed intervals, and resources to perform home visits to monitor for unjustified changes in the financial situation of its members.

Beyond such items to maintain the integrity of key Dominican law enforcement organs, augmented CBSI funding should consider including support for high-payoff / low cost law enforcement technologies, such as drones for border security and maritime surveillance.

Expand U.S. military and Coast Guard presence in the Caribbean Basin. While the assets of all U.S. agencies are stretched thin by global requirements, an expanded presence by U.S. military and Coast Guard assets in the Caribbean basin would contribute significantly to the reduction of narco-trafficking through the region, removing part of the corrupting pressures of such activities that contributes to governance issues in the region, creating security challenges for the U.S. The working relationship between the U.S. and the Dominican Republic in this area is widely acknowledged to be positive, and its effectiveness would be enhanced by the addition of capabilities on the U.S. side. Within this scope, the U.S. should consider extended special programs, such as a Caribbean version of the counterdrug operation “Martillo” previously conducted off the coast of Honduras (“Operation Martillo”, 2018). Such an expanded U.S. presence would have the side benefit of demonstrating U.S. commitment to both the Dominican Republic and other partners in the region at a time when extra-hemispheric actors such as Russia and China are increasingly conducting military and commercial activities there.

Contribute to strengthening of the Haitian police and a robust capability for the United Nations follow-on force in Haiti. While it is too late to reverse the expiration of the mandate for the United Nations peacekeeping force in Haiti, MINUSTAH, the United States has an interest in ensuring that the force that replaces it will be

capable of preventing the deterioration of the economic and security situation in the country. Similarly, the United States must focus on strengthening the Haitian police as an institution, including both processes and technology to root-out corruption, and training and assets to expand its ability to perform the multiple missions it is called upon to perform. To the extent that Haiti insists on re-constructing its military, the United States should cautiously support the border control capabilities of the new force, while working to ensure its professionalism and commitment to civilian authority. Through this combination of measures focused on Haiti, the United States can help minimize the risk of an expansion of outward migration and criminal activity from the country that impacts the security of the neighboring Dominican Republics, as well as the rest of the region, including the U.S. itself.

Help the Dominican Republic to make the most of its leadership of the Conference of American Armies. When leadership of the Conference of American Armies passes from the United States to the Dominican Republic in November 2017 for the coming 2-year cycle, it will provide an opportunity for the country to showcase its institutional capabilities, and call the region's attention to the security issues affecting the Dominican Republic and the rest of the Caribbean. The United States supports this process through the resources of the permanent secretariat of the institution (PESCAA), located in Ft. Sam Houston, Texas. For a small country such as the Dominican Republic, hosting and coordinating the multiple high-level international events involved in the CAA presents a significant administrative burden with which the U.S. is positioned to help, both through the PESCAA and the ties between U.S. and Dominican Army leadership.

CONCLUSIONS

The armed forces of the Dominican Republic have made an admirable effort, under difficult conditions, in supporting the efforts of its government against the challenges of public insecurity, Haiti, and narcotrafficking. The effectiveness of those efforts has been limited by multiple factors from what.

Such difficulties notwithstanding, the Dominican Republic is tied to the United States through bonds of geography, commerce, and family. What happens there affects the security of the United States. It is imperative that the U.S. continue to work with its Dominican partners through adequately funded programs for military engagement and institutional strengthening to help them succeed.

REFERENCES

- Armed Forces. (2017. February, 09th). *HIS Jane's*. Recovered from <http://janes.ihf.com/Janes/Display/dreps100-cac>
- Autoridades desmantelan tres laboratorios de drogas en Santiago y Puerto Plata. (2017. May, 03rd). *El Caribe*. Recovered from <http://www.elcaribe.com.do/2017/05/03/autoridades-desmantelan-tres-laboratorios-drogas-santiago-puerto-plata/>
- Brown, A. & Patten, E. (2013. June, 19th). Hispanics of Dominican Origin in the United States, 2011. *Pew Research Center*. Recovered from <http://www.pewhispanic.org/2013/06/19/hispanics-of-dominican-origin-in-the-united-states-2011/>.
- Buscan fusiles que robaron haitianos. (2015. August, 5th). *Listin Diario*. Recovered from <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/08/04/382943/roban-dos-fusiles-m16-en-un-destacamento-del-ejercito-en-la-zona-fronteriza>
- Cinco años después, el gobierno intenta relanzar el Plan Vivir Tranquilo. (2017. February, 22nd). *El Colmadon*. Retrieved from <http://elcolmadon.com/2017/02/22/cinco-anos-despues-el-gobierno-intenta-relanzar-el-plan-vivir-tranquilo/>
- Colina Páez, W. & Rodríguez, J. L. (2017. June, 04th). Inmigrantes venezolanos: hacinamiento, pobreza y falta de oportunidades. *El Heraldo*. Recovered from <https://www.elheraldo.co/barranquilla/inmigrantes-venezolanos-hacinamiento-pobreza-y-falta-de-oportunidades-369189>
- Congreso Nacional. (1975). Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana. Recovered from http://mi.gob.do/transparencia/images/docs/base_legal/Leyes/Ley%20No.50-88,%20sobre%20Drogas%20y%20Sustancias%20Controladas.pdf
- Congreso Nacional. (2013. September, 19th). Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, No. 139-13. Recovered from <http://mide.gob.do/file.aspx?id=880>
- Cornelio, J. M. (2016. October, 21st). El CESFRONT tiene un nuevo campamento militar en Pedernales. *Proceso*. Recovered from <http://proceso.com.do/noticias/2016/10/21/el-cesfront-tiene-un-nuevo-campamento-militar-en-pedernales/>
- CRD. (2010. Enero, 26th). *Constitución de la República Dominicana*. Official Record No. 10561. Recovered from <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>.
- CruzBenzán, R. (2013. April, 07th). Extraditana EEUU ex jefe operaciones DNCD. *Listin Diario*. Recovered from <http://www.listindiario.com/la-republica/2013/04/07/272210/extraditan-a-eeuu-ex-jefe-operaciones-dnecd>

- Desarticulan banda de narcotráfico con nexos en Venezuela, Dominicana, Colombia y China. (2015. May, 23rd). *El Nuevo Herald*. Recovered from <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article21930201.html>
- Descubren en República Dominicana un gran laboratorio soterrado de drogas. (2013. September, 02nd). *El Mundo*. Recovered from <http://www.elmundo.es/america/2013/09/01/noticias/1378063613.html>
- Dominican Republic – Army. (2017. February, 09th). *HIS Jane's*. Recovered from <http://janes.ihs.com/Janes/Display/jwara144-jwar>
- Dominican Republic – Navy. (2017. February, 09th). *HIS Jane's*. Recovered from <http://janes.ihs.com/Janes/Display/jwara144-jwar>
- El 40% de los pandilleros en la República Dominicana son adultos con hasta 40 años. (2014. July, 07th). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/el-40-de-los-pandilleros-en-la-repblica-dominicana-son-adultos-con-hasta-40-aos-JGDL688221>
- Ellis, E. (2017. August). Based on interviews by the author with Dominican Authorities in Santo Domingo.
- Ellis, E. (2017. July, 5th). The Dominican Republic; Security challenges, government responses and U.S.-oriented recommendations for the U.S. *Latin America Goes Global*. Recovered from <http://latinamericagoesglobal.org/2017/07/dominican-republic-security-challenges-government-responses-recommendations-u-s/>
- Ellis, E. et al. (2017. August). Multiple security experts interviewed August 2017 in Santo Domingo for this work characterized DIPANDA as one of the organizations within the National Police which has been most effective in fulfilling its mission.
- FF.AA. ya cuentan con radar. (2010. July, 15th). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/ff-aa-ya-cuentan-con-radar-FPDL253503>
- Fieser, E. & Moura, F. (2016. Agosto, 11st). Dominican Republic Arrests Four Accused of Taking Embraer Bribes. *Bloomberg*. Recovered from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-11/dominican-republic-arrests-four-accused-of-taking-embraer-bribes>
- Fieser, E. (2011. August, 24th). Drug use soars in Dominican Republic. *The Star*. Recovered from https://www.thestar.com/news/world/2011/08/24/drug_use_soars_in_dominican_republic.html
- Fieser, E. K. (2012. April, 12nd). DNCD: Sinaloa cartel has a presence in Dominican Republic. *Dialogo*.
- Haiti has chance to solidify stability before UN mission's drawdown, Security Council told. (2017. July, 18th). *U.N. News Centre*. Recovered from <https://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57204#.WYjauoWce70>

- Haití: Stateless People Trapped in Poverty. (2016. November, 29th). *Human Rights Watch*. Retrieved from <https://www.hrw.org/news/2016/11/29/haiti-stateless-people-trapped-poverty>
- Mayores alijos de drogas se ocupan por vía marítima. (2017. July, 28th). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/mayores-alijos-de-drogas-se-ocupan-por-via-maritima-KY7735408>
- Meacham, C. (2015. May, 20). Venezuela has become a narco-state. *Business Insider*. Recovered from <http://www.businessinsider.com/venezuela-has-become-a-narco-state-2015-5>
- Medrano, N. & Pérez Reyes, R. (2017. Junio, 02nd). Medina promulga Ley de Lavado de Activos. *Listin Diario*. Retrieved from <http://listindiario.com/la-republica/2017/06/02/468452/medina-promulga-ley-de-lavado-de-activos>.
- Ministerio de Defensa. (2017. May, 11st). Reforzaran frontera para garantizar integridad territorio. *Ministerio de Defensa*. Retrieved from <http://www.mide.gob.do/detail.aspx?id=1317&sl=99>
- Operation Martillo. (2018. April, 07th). *U.S. Southern Command*. Retrieved from <http://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Operation-Martillo/>
- Perez, R. G. (2014. June, 03rd). Haitianos depredan bosques frontera de RD para producir carbón. *El Nacional*. Recovered from <http://elnacional.com.do/haitianos-depredan-bosques-frontera-de-rd-para-producir-carbon/>
- Presidente Danilo Medina llama a explorar nuevos modelos en lucha contra el narcotráfico. (2017. Mayo, 16th). *El Caribe*. Recovered from <http://www.elcaribe.com.do/2017/05/16/presidente-danilo-medina-llama-explorar-nuevos-modelos-lucha-contra-narcotrafico/>
- Primera encuesta nacional de inmigrantes en la república dominicana ENI-2012 informe general. (2013. April). *European Union*. Recovered from <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/InformeENI-2012-General.pdf>
- Producción de cocaína en Colombia aumentó en más de 200%, según EE.UU. (2017. August, 02nd). *Noticias RCN*. Recovered from <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/produccion-cocaina-colombia-aumento-mas-200-segun-eeuu>
- Thomas, J.E. (2017. July, 03rd). Diez provincias en alerta roja por alta tasa de asesinatos. *Listin Diario*. Recovered from <http://listindiario.com/la-republica/2017/07/03/472509/diez-provincias-en-alerta-roja-por-altas-tasas-asesinatos>
- U.S. Department of State. (2016). 2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). U.S. Department of State. Recovered from <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/index.htm>

- Vega, M. A. (2016. October, 20). Cuatrerros azotan ganaderos de El Seibo. *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/sucesos/cuatrerros-azotan-ganaderos-de-el-seibo-GE5237787>
- Ventura, T. (2017. July, 10). República Dominicana deporta más de 46 mil haitianos en seis meses. *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/republica-dominicana-deporta-mas-de-46-mil-haitianos-en-seis-meses-YD7588551>
- Vinculan con F. Agosto hombre alijo 419 kilos. (2011. August, 13rd). *Diario Libre*. Recovered from <https://www.diariolibre.com/noticias/vinculan-con-f-agosto-hombre-alijo-419-kilos-LLDL301659>
- Weekly InSight: The Dominican Republic, the Caribbean's Cocaine Bridge. (2015. April, 27th). *Insight Crime*. Recovered from <http://www.insightcrime.org/news-analysis/weekly-insight-dominican-republic-caribbean-cocaine-bridge>
- Yagoub, M. (2015. November, 18th). Faux Pax? A Look at the Dominican Republic's Plunging Murder Rate. *Insight Crime*. Recovered from <http://www.insightcrime.org/news-analysis/faux-pax-a-look-at-dominican-republic-plunging-murder-rate>

Cómo citar este artículo:

Benítez Manaut, R. (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), 47-67.

**RAÚL BENÍTEZ
MANAUT²**

Recibido:
15 de diciembre de 2017

Aprobado:
28 de marzo de 2018

Palabras clave:
Recesión Democrática, Seguridad Interior, Defensa Nacional, Fuerzas Armadas, Narcotráfico, Terrorismo.

Keywords:
Democratic Recession, Internal Security, National Defense, Armed Forces, Drug Trafficking, Terrorism.

Palavras-chave:
Recessão Democrática, Segurança Interna, Defesa Nacional, Forças Armadas, Narcotráfico, Terrorismo.

La Defensa en México: el dilema entre la recesión democrática, la seguridad interior y los retos del siglo XXI¹

Defense in Mexico: The Dilemma between the Democratic Recession, Internal Security and the Challenges of the 21st Century

Defesa no México: o dilema entre a recessão democrática, a segurança interna e os desafios do século XXI

RESUMEN

Las fuerzas armadas han desempeñado un papel importante con relación a la política de seguridad interna de los distintos países que conforman la región de América Latina. Las dinámicas de poder que giran alrededor de su actividad pueden comprometer las instituciones democráticas o generar cambios en las diversas esferas de la sociedad, desde la seguridad colectiva, el activismo político y la actividad empresarial, hasta las reformas tecnológicas, la defensa de los recursos naturales y la lucha contra el narcotráfico. En México,

1. Artículo de reflexión vinculado al proyecto y grupo de investigación en Seguridad y Defensa Nacional del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
2. Doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Magíster en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Contacto: raulmanaut@hotmail.com

particularmente, este fenómeno jugó un rol central en la lucha contra las drogas y los carteles, en el que las fuerzas armadas participaron en numerosas dinámicas que tradicionalmente no son una tarea de su competencia. La doctrina militar, entonces, se argumenta que ha sido fundamental para estudiar la historia de la política interna de los Estados Unidos Mexicanos.

ABSTRACT

The armed forces have played an important role in relation to the internal security policy of the different countries that make up the Latin American region. The dynamics of power that revolve around its activity can compromise democratic institutions or generate changes in the various spheres of society, from collective security, political activism and business activity, to technological reforms, the defense of natural resources and the fight against drug trafficking. In Mexico this phenomenon played a central role in the fight against drugs and cartels, in which the armed forces participated in numerous dynamics that traditionally are not a task of their competence. The military doctrine, then, argues that it has been fundamental to study the history of the internal politics of the United Mexican States.

RESUMO

As forças armadas desempenharam um papel importante em relação à política de segurança interna dos diferentes países que compõem a região latino-americana. As dinâmicas de poder que giram em torno de sua atividade podem comprometer as instituições democráticas ou gerar mudanças nas diversas esferas da sociedade, desde a segurança coletiva, ativismo político e atividade empresarial, até as reformas tecnológicas, a defesa dos recursos naturais, e a luta contra o narcotráfico. No México, em particular, esse fenômeno desempenhou um papel central na luta contra as drogas e os cartéis, nos quais as forças armadas participaram de numerosas dinâmicas que tradicionalmente não são uma tarefa de sua competência. A doutrina militar, então, argumenta que tem sido fundamental estudar a história da política interna dos Estados Unidos Mexicanos.

MÉXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: LO MILITAR A TRAVÉS DE LAS MISIONES

América Latina vive un prolongado periodo de Recesión Democrática. Así como en economía hay ciclos de crecimiento y expansión, también se viven momentos de recesión y depresión. Hablando de democracia y relaciones civiles-militares, en periodos de consolidación democrática –como los vividos en la década de los noventa del siglo XX- se habla de reducción de la autonomía militar³, control civil sobre las fuerzas armadas, y el acotamiento de misiones militares al mínimo posible, por el fortalecimiento de la institucionalidad y profesionalidad de las instituciones estatales y gubernamentales.

Por el contrario, en periodos de Recesión Democrática, los militares pasan a sustituir las deficiencias en capacidades de gobierno de los políticos civiles. Unas de las razones que explican el actual periodo de recesión democrática son la corrupción y el aumento de la capacidad de gestión de poderes fácticos, como el crimen organizado. La corrupción es un mal endémico en la administración de los recursos del Estado. Cuando los militares administraron directamente el aparato estatal durante el siglo XX, tampoco fueron ajenos a la corrupción. Esta enfermedad endémica de las democracias latinoamericanas se da no importando la orientación ideológica de los gobiernos (neoliberales, pro libre cambio, populistas de izquierda o derecha, o bolivarianos), y frena la consolidación de la democracia, provocando la recesión democrática.

En algunos países, como Venezuela, la profundidad de la recesión democrática lleva a la reversión autoritaria del sistema político y a la muy profunda destrucción de las instituciones del gobierno. En estas condiciones límite, quedan las instituciones no democráticas de empleo de la fuerza por el Estado (en este caso, la Guardia Nacional y las fuerzas armadas) para administrar lo poco que sobrevive del gobierno. Otro caso límite es el caso de Haití desde 2004, donde se implementó la misión MINUSTAH por la ONU, donde los militares sobresalen en ella. Las graves incapacidades en la gestión de gobierno derivan, por vez consecutiva en la historia latinoamericana, en que los militares cumplan múltiples misiones de seguridad interna. Para lo anterior, enarbolan un discurso decimonónico para “salvar a la patria de civiles incapaces”.

En México, la democratización que se vivió a fines del siglo XX, y que llevó a la sustitución del largo gobierno autoritario que ostentó el país entre 1929 y 2000,

3 El concepto de “Autonomía militar” fue tomado de Varas, A. (1988). “Autonomización castrense y democracia en América Latina”. En Varas, A. *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad. El concepto de control civil está tomado de Diamint, R. (1999) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella y Grupo Editor Latinoamericano.

no logró acotar la autonomía militar. Ello se debió a que la transición no afectó los fueros y privilegios de las fuerzas armadas. A diferencia de la mayoría de las transiciones a la democracia en el continente, en México los militares y su sustitución del poder no era el objeto de la democratización porque no lo detentaban de forma directa. Se abrieron las puertas del sistema político a la oposición en los años noventa, pero los militares continuaron con sus instituciones prácticamente intocables.

El sistema de defensa continuó sosteniéndose en dos Secretarías de Estado, diseño propio de un régimen autoritario; no se estableció un comando conjunto de las fuerzas armadas (Estado Mayor Conjunto) ni un ministerio de defensa civil.⁴ Por ende, la doctrina militar continuó sosteniéndose en un nacionalismo clásico y en el desarrollo de misiones internas. Solo se abrieron las puertas de las instituciones castrenses a la cooperación militar internacional por el crecimiento exponencial de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y por la presión de Estados Unidos. Esta potencia, al ver que uno de sus principales socios comerciales (junto con Canadá y China) no tenía capacidades para combatirlos con éxito, ayudó a diseñar la Iniciativa Mérida en 2007, en parte siguiendo el “modelo colombiano” implementado desde 1999 (Benítez, 2007). La Iniciativa Mérida, en 10 años de implementación, ha sumado 2,745.9 millones de dólares; entre ellos se calcula que sólo el 30% ha sido asistencia militar directa (Riband y Finklea, 2017). Esta cifra es mucho menor a la otorgada a Colombia.

Los militares mexicanos viven el dilema de nacionalismo o globalización y cooperación como una necesidad. Por la aparición en México de un periodo de recesión democrática desde 2007, al declararle la guerra al narcotráfico, se justifica la intensa presencia militar para fortalecer las misiones internas castrenses (sobre todo de apoyo a la seguridad pública e inteligencia) y ellos “ayudan” estratégicamente a los civiles.

Por ello, ampliaron su campo de acción en misiones internas al igual que durante el auge del autoritarismo revolucionario durante el siglo XX, y fetichizaron la incapacidad de los civiles como “endémica”, para lo cual incluso se propusieron legislar en materia de seguridad interior para darse *fueros legales* para defender a sus integrantes en casos polémicos relativos a combates donde sus integrantes están expuestos a violar derechos humanos.

En otras palabras, se sugiere el decreto de “estado de emergencia” para combatir a las organizaciones criminales. Con esto se evita la supervisión –e incluso

4 El análisis más completo del ejército mexicano véase en: Ai Camp, R (1992). *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*. New York: Oxford University Press.

preeminencia- de los “derechos humanos”, contribuyendo a la depresión democrática (Ley DOF 21-12-2017).⁵

A nivel cuantitativo, en 2016 la fuerza militar mexicana suma 267,656 hombres y mujeres. La población total de México es de 126, 248,000 habitantes. Por ello, existe 1 militar por cada 474 habitantes. A su vez, el presupuesto de defensa representa 2.98% del presupuesto del Estado, y el 0.55% del producto interno bruto. Por ello, a nivel latinoamericano, México no es un país militarizado (RESDAL, 2016). Por lo anterior, la “militarización” que se observa en México desde 2007 es cualitativa, no cuantitativa, y se da por la sobrecarga en misiones. Por ejemplo, el número de militares dedicados a la guerra al narcotráfico, por parte de la SEDENA, ha aumentado de 30,991 en el año 2000, a 51,994 en el año 2016 (Benítez y Aguayo, 2017).

Así, comparando a las fuerzas armadas mexicanas con las latinoamericanas, hemos decidido abordar su análisis desde una metodología comparativa, a través de las misiones que desarrollan (Pion-Berlin, 2016). En América Latina, entre las múltiples misiones que de forma cotidiana realizan los militares, que nutren la depresión democrática, sobresalen 16 de ellas:

Defensa de la soberanía (territorio). Misión constitucional básica en todos los países. En términos generales se han resuelto la mayoría de los diferendos fronterizos mediante licitación y mediación internacional, aunque quedan por resolver algunos conflictos terrestres y navales. Los conflictos fronterizos y las amenazas de enfrentamiento entre naciones que comparten fronteras fueron las causas principales de las carreras armamentistas sub-regionales durante el siglo XIX, en la fase fundacional de los Estados-nación. Durante el siglo XX, los conflictos interestatales se redujeron casi al mínimo. Sin embargo, durante la guerra fría hubo conatos de enfrentamientos entre países, por ejemplo la guerra entre Honduras y El Salvador de 1969, y entre Perú y Ecuador, en 1995. También hubo conflictos que estuvieron cerca de que se dieran enfrentamientos, como entre Argentina y Chile en el caso de la crisis del Canal del Beagle. En el siglo XXI, por el avance de los procesos cooperativos y de apertura de fronteras, se pasa a los conflictos irregulares como modalidad fundamental.

Integración y comunicación del territorio. Esta misión se dio en casi todos los países durante el siglo XIX y el XX, por las deficiencias de las estructuras de comunicación y el subdesarrollo de las zonas rurales. Actualmente esta misión sigue siendo crucial para Brasil, por la necesidad de integrar la región amazónica y evitar posibles tendencias autonómicas y en otros países.

5 A pesar de ser una ley vigente, la Suprema Corte de Justicia, por la presión de gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, debe emitir un “Dictamen de Constitucionalidad”, pues se cuestiona la compatibilidad de muchos de sus artículos con la legislación garantista. Sobre todo se señala que se contradice con el Capítulo Primero de la Constitución, dedicado a los derechos humanos.

Seguridad colectiva en cuatro niveles: mundial, hemisférica, regional y binacional –fronteriza principalmente. Preparación de fuerzas de mantenimiento de paz, desarrollo de medidas de confianza mutua, ejercicios militares multinacionales, incremento de la llamada diplomacia militar, como las Cumbres de Ministros de Defensa, y cooperación para enfrentar enemigos como el narcotráfico y el terrorismo –aunque en muchos países no sea misión fundamental de las fuerzas armadas.

Contrainsurgencia, como continuación de la estrategia contra el comunismo durante la guerra fría. Esta fue una misión muy relevante durante la segunda mitad del siglo XX. Solo quedan reductos insurgentes en Colombia y en menor medida en Perú.

El activismo político propio del militarismo se reformula como misión. Se reduce en casi todo el Cono Sur y Centroamérica. Se amplía de forma directa en Venezuela desde 1999. En muchos países “la política” desarrollada por las fuerzas armadas se realiza de forma indirecta y se da para defender respaldos económicos y recuperar fueros, dada su amplitud en el desarrollo de misiones internas (Kyle, 2016).

Modernización tecnológica. (Es parte de la nueva profesionalización), por ejemplo, guerra electrónica (ejércitos de América del Sur) y adquisición de armas convencionales modernas (los programas de modernización del equipo aéreo y naval en países como Chile). La guerra contra el narcotráfico en una modalidad que requiere en algunas fases de alta tecnología militar (intercepción aérea y naval e inteligencia moderna) y se adapta a la guerra electrónica.

Protección de la población civil ante desastres naturales. Esta es una modalidad muy importante en México, Centroamérica y el Caribe. Se puede considerar una misión humanitaria y prácticamente todos los ejércitos la desarrollan.

Lucha contra el separatismo territorial potencial en caso de aparecer. (En Bolivia en la primera década del siglo XXI apareció en el oriente). Esta misión es casi inexistente, pero las fuerzas armadas están preparadas para eventualidades separatistas, dado que esta tendencia ha aparecido con fuerza en Europa y naciones del norte de África y Oriente Medio.

Lucha contra el terrorismo. Exógeno (colaboración principalmente en el nivel de inteligencia y despliegues disuasivos de fuerzas, por ejemplo en la región denominada Triple Frontera) y endógeno en el caso de Colombia y Perú. En algunos países, en parte por influencia de Estados Unidos desde 2001, las fuerzas armadas colaboran contra el “narcoterrorismo”.

Lucha contra el narcotráfico. (México, Centroamérica, Caribe y países andinos). Esta misión cobra cada vez más relevancia en casi todos los países.

Responsabilidad de colaborar o realizar de forma directa la seguridad pública. El aumento de los homicidios y la emergencia de la criminalidad común y organizada en casi todos los países han llevado a la mayoría de las fuerzas armadas a sustituir a las policías o cooperar con ellas, en muchos casos por “petición de autoridades civiles”.

Actividad empresarial. Institucional y a nivel individual. Esta misión es muy polémica y abre las puertas a fenómenos de corrupción (Klepak, 2005).⁶

Defensa de los recursos naturales, debido a las debilidades de los ministerios de protección del ambiente. Muy importante en México y Brasil.

Impartición de campañas de salud, educación, etcétera (acción cívica o labor social). Muy común en las doctrinas militares del continente desde el siglo XIX, también justificadas por la falta de cobertura de los ministerios respectivos.

Actividades de inteligencia. Todos las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia (sección segunda en casi todos los países), pero en muchos países participan de forma importante en los sistemas de inteligencia civiles. También se han construido sistemas de inteligencia militar muy sofisticados para el combate al narcotráfico, por ejemplo en Colombia y México, mediante el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

Operaciones de paz. Casi todos los países participan, algunos de forma muy relevante, en operaciones de paz, la mayoría bajo la bandera de la ONU. La presencia militar y policíaca en Haití ha sido muy relevante.⁷

MÉXICO: FUERZAS ARMADAS SUI GENERIS

Las fuerzas armadas mexicanas participan en casi todas estas misiones; sin embargo, varía el peso específico de las mismas en el despliegue militar, comparado con otros países del hemisferio. México tiene una participación mínima en misiones de paz, comparado con otros países latinoamericanos, y centra su esfuerzo estratégico actual en el combate al narcotráfico y en menor medida respaldo a la seguridad pública.

6 Ver sobre el poder económico-empresarial de los militares en Cuba: Diamint, R y Tedesco, L. (2017). La incertidumbre cubana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, (17) 4, 20.

7 Hacia 2018, México continuó el plan de relevos del personal militar desplegado en el Sahara Occidental, República Centroafricana y Colombia, además de iniciar su participación en Malí y la misión de Haití con personal policial (“Elogian la participación [...]”, 2018).

Durante el largo periodo de 100 años de construcción del Estado-nación mexicano, entre 1821 y 1920, año en que concluyeron los hechos armados de la revolución mexicana, las fuerzas armadas se prepararon tanto para la defensa ante agresiones e invasiones externas, como para respaldar al gobierno en múltiples misiones internas.

México fue uno de los países del hemisferio que redujeron a más de la mitad su territorio original. En 1821, las fronteras de México alcanzaban lo que hoy es el territorio del pacífico norte de Estados Unidos, casi con la frontera de Canadá. Hacia el sur, el territorio alcanzaba lo que hoy son los límites entre Panamá y Costa Rica. En el siglo XIX, el gobierno mexicano, sumergido en interminables guerras civiles entre liberales y conservadores, no pudo retener los ánimos separatistas de los centroamericanos en 1824-1825; tampoco logró evitar la independencia de Texas en 1836; después se vivió la traumática guerra con Estados Unidos de 1846-1848, donde se perdieron aproximadamente dos millones de kilómetros cuadrados; y se produjo la intervención militar francesa y la instalación de una monarquía europea que vivió durante cinco años (1861-1867). En la segunda década del siglo XX, se produjo la intervención de Estados Unidos en Veracruz en abril de 1914. Sólo durante la segunda guerra mundial se participó al lado de los aliados en la fase final en 1945.

Estas amargas experiencias militares, donde casi en todas las ocasiones no se vivieron triunfos –excepto contra los franceses en mayo de 1862-, llevaron a la extraña doctrina de no intervención y se optó por dirigir al ejército hacia el interior. Esto se alimentó de un profundo nacionalismo, principalmente antiestadounidense. Las misiones militares se rediseñaron para reunificar al país después de la pacificación entre 1917 y 1920, donde se proponía el gobierno desarmar a los campesinos alzados mediante un extraño canje de armas por tierras; enfrentar levantamientos internos como la “guerra de los cristeros” (1926-1928); y controlar múltiples asonadas militares.

Así se edificó una doctrina nacionalista contra Estados Unidos, iniciando una larga era de relaciones de “amigos” versus “enemigos”. En la segunda guerra mundial, México se unió a los aliados y envió tropas a las islas filipinas en 1945, y vivió al lado de Estados Unidos la guerra fría contra el comunismo y las guerrillas domésticas. A fines del siglo XX, cuando se vivió el alzamiento zapatista en 1994 en el sur del país, en Chiapas, los militares sólo se desplegaron de forma disuasiva, y el gobierno procedió a resolver el conflicto mediante una gran amnistía otorgada al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En otras palabras, los militares fueron impedidos por los civiles, y se frenó el despliegue de la clásica contrainsurgencia. Su no participación ayudó en esos años a la democratización del país.

En México, la gran cantidad de misiones de los militares no se corresponden con actividades de defensa o profesionales. Históricamente, el ejército además de prepararse para defender al país aunque no goza de la tecnología para ello, emprende de forma cotidiana múltiples actividades económicas y sociales. Además, a diferencia de la mayoría de los países del mundo que ostentan sistemas democráticos de gobierno, la estructura de la defensa no está centralizada. Se divide en dos secretarías de Estado: la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), que integra al ejército de tierra y la fuerza aérea, y la Secretaría de Marina (SEMAR).

Entre las misiones históricas y arraigadas de los militares mexicanos está el colaborar con el gobierno en construcción de carreteras en áreas rurales, realizar campañas de salud, proteger el medio ambiente, encabezar la llamada guerra al narcotráfico, apoyar de forma consistente la seguridad pública y desarrollar múltiples misiones de “protección civil”. Incluso se llega al extremo por la histórica desconfianza en las autoridades civiles políticas (por el largo periodo de autoritarismo), de que las fuerzas armadas trasladan y vigilan toda la paquetería electoral antes, durante la jornada y el periodo de recuento de votos.

En la misión de protección civil se han entrenado las fuerzas armadas para proteger a la población ante gran cantidad de desastres naturales. Es común en la temporada de lluvias desplegar fuerzas militares en zonas costeras. Esto se organiza en dos planes militares: Plan DN-III-E, del ejército, y el Plan Marina. Esta misión de protección de población es una de las más respaldadas por la población. A nivel nacional e internacional, esta misión levanta la imagen de los militares entre la población en las encuestas de opinión, y para esta misión se ha desarrollado un amplio marco de cooperación externa, sobre todo hacia Centroamérica y el Caribe. Ante la eventualidad de que se presenten terremotos, también las fuerzas armadas tienen amplias responsabilidades y capacidades en la remoción de escombros y apoyo a víctimas. Esto fue muy importante en el gran sismo del 19 de septiembre de 1985, y en el sismo del 19 de septiembre de 2017.

Tanto el ejército, como la fuerza aérea y la armada, han aplicado el concepto de operaciones especiales y de despliegue rápido en todas las misiones no militares. En el lenguaje militar internacional estas misiones se consideran misiones militares humanitarias, pues son de no combate. Los conceptos militares de respuesta rápida y fuerzas especiales se justifican por los militares como especialidades doctrinarias y de entrenamiento que “sólo ellos pueden desempeñar”, justificando así su presencia en lo *no militar* pero si *de seguridad*.

Este mismo discurso es el que emplean las autoridades políticas para solicitar su colaboración. En el caso de las autoridades civiles, divididas en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, mientras más pobre es un municipio o estado, se recurre y solicita con mayor frecuencia a los militares. Por ello, las entidades

más ricas del país, como la Ciudad de México, sólo excepcionalmente recurren al empleo de los militares. En actividades policiacas la última vez que se desplegaron en la ciudad fue en 1997. De forma recurrente se emplean sólo para protección civil (terremotos e inundaciones) y para la protección de la paquetería electoral.

LA DOCTRINA MILITAR CONTRA LA GLOBALIZACIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN

Las fuerzas armadas mexicanas se sostienen en tres doctrinas principales, las cuales determinan todas sus estructuras tecnológicas, de organización y despliegue. Las doctrinas y planes son dos, por mandato constitucional:⁸ El Plan DN-I, protección de la nación, el territorio y la población ante un enemigo externo y el Plan DN-II, para colaborar en la paz social y la seguridad interna. Desde 1966 se incluye el nuevo Plan de Defensa conocido como DN-III-E, que es la protección de la población ante desastres naturales.⁹

Sin embargo, el Plan DN-I, debido a que México tiene una geopolítica sui-generis, donde no tiene enemigos externos, y tiene delimitadas de forma definitiva las fronteras nacionales mediante acuerdos con sus tres países vecinos, el peligro de la guerra externa de defensa cada vez se aleja más. Adicionalmente, con los vecinos de forma creciente existen mecanismos de cooperación, además de que se vive una intensa integración económica y social, principalmente con Estados Unidos. Por ello, la parte del plan de defensa contra un agresor externo se transforma cualitativamente y la organización militar contra agresores externos sólo se restringe a “amenazas irregulares”, como el crimen organizado. En el periodo de la guerra fría, la llamada “amenaza comunista” llegó a formar parte de una amenaza en el nivel hipotético a México, sin lograr concretarse como tal.

Desde fines de los años setenta, la guerra externa volvió a presentarse con la expansión de la crisis en Centroamérica, el armamentismo vivido por países vecinos (Guatemala, Honduras, y Cuba), y la existencia de importantes recursos energéticos cerca de la frontera sur y el Caribe. Sin embargo, esta amenaza se ha diluido después de concluidos los procesos de paz y desmilitarización en Centroamérica

8 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Artículo 89, fracción VI, señala como atribución del poder ejecutivo “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

9 La doctrina de protección civil no está señalada en la Constitución, pero sí en las leyes orgánicas respectivas del Ejército y Fuerza Aérea y de la Armada de México. DN-I es Defensa Nacional I, DN-II, Defensa Nacional II, y DN-III: Defensa Nacional III.

(1990-1996), y por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

El Plan DN-II es lo que se considera la actividad medular de las fuerzas armadas mexicanas. Por la historia de México, parte muy importante de los recursos e hipótesis de guerra en México se centran en amenazas internas. Estas son de diversa índole, que van desde la existencia de grupos armados que desafiaron el poder del Estado (como las guerrillas en los años setenta), hasta misiones que se asignan a las fuerzas armadas por insuficiencia de otras instituciones del Estado y gobierno en México, sobre todo de seguridad pública en el ámbito rural. Desde la declaración de guerra al narcotráfico en 2007, las fuerzas armadas también se han desplegado en las ciudades de forma constante, principalmente en el norte del país.

En el siglo XXI, las dos misiones internas fundamentales de las fuerzas armadas mexicanas son el combate al narcotráfico y a la delincuencia. Por ello, parte importante de los recursos de las fuerzas armadas, desde el despliegue de sus efectivos, hasta las actividades de inteligencia (para analizar y conocer la magnitud del “enemigo”) son para ese fin, no obstante que desarrollan gran cantidad de misiones que pueden considerarse extra-institucionales. Muchas de estas son en apoyo a las dos misiones fundamentales, otras son por estar dotadas de una “doctrina” social, producto de su origen en la revolución y el rol político de construcción del Estado que tuvieron entre 1920 y 1940, herencia que aún hoy día es muy importante.

En los periodos de “revolución económica” hacia el interior entre 1940 y 1960, y revolución económica con apertura de las fronteras a través del libre comercio, desde 1994, las fuerzas armadas transforman lentamente su relación con el Estado, para respaldar las estrategias de desarrollo, básicamente apoyar en las zonas rurales los procesos de integración de las comunidades, las comunicaciones y fortaleciendo la “acción cívica” en las zonas marginadas.

Una misión que se considera “natural” en la historia de México para las fuerzas armadas es la protección del jefe del Estado, a través de lo que se conoce como Estado Mayor Presidencial (EMP) (Presidencia de la República, 2012). El EMP hacia 2018 cuenta con 6,313 integrantes. Entre ellos, 5,898 son militares, 58 policías federales y 360 civiles (para cargos básicamente administrativos). Con lo anterior, el EMP integra aproximadamente al 2 por ciento de la fuerza militar.

Así, la organización y despliegue del ejército, por lo anterior, está diseñada fundamentalmente para el plan DN-II y en menor medida para el DN-III-E. Incluso la revolución organizacional del ejército en los años noventa, con la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES), responde de manera principal a los desafíos del DN-II. El primer GAFE fue creado en 1990 (Secretaría

de Defensa Nacional, 1999). En 1994 se formó la compañía de Fuerzas Especiales del I Cuerpo de Ejército.

Uno de los elementos destacados es que el programa de entrenamiento de ejércitos extranjeros por Estados Unidos se concentra en el entrenamiento de los GAFEs. El concepto de “Fuerzas Especiales”, se introduce en las tres armas: ejército, fuerza aérea y armada y se acopla a la guerra al narcotráfico. Las fuerzas especiales son las que se dedican a la guerra al narcotráfico y el rescate de la población, pues su concepto se sostiene en el de “fuerzas de reacción flexible”.

A nivel doctrinario, todos los elementos de las fuerzas armadas mexicanas, desde el nivel más bajo de soldado, hasta general de tres estrellas, han sido entrenados para realizar misiones de Apoyo Social o Acción Cívica, que significan la realización de actividades que se sobreponen a las misiones de otras dependencias federales (comunicaciones, salud, educación, medio ambiente, turismo, por ejemplo) y de atribuciones constitucionales estatales y municipales. Estas, genéricamente se engloban en el plan DN-II y DN-III-E.

Un listado de misiones de la acción cívica desarrollada por las fuerzas armadas en los años setenta incluye: Reparación de caminos y escuelas; alfabetización; campañas contra plagas y epidemias; vigilancia contra el crimen rural; apoyo para la realización de los Censos de población en zonas rurales; vigilancia de las principales vías de comunicación; brigadas de acción social médicas, veterinarias y dentales; distribución de agua potable en zonas áridas (Plan Acuario-iniciado en el sexenio de Echeverría); reforestación y protección ambiental en tierra y naval, entre otras.¹⁰ Muchas de estas funciones siguen presentes y, al contrario de lo que podría suponerse con la modernización económica y política del país, estas no se han reducido, sino que se han ampliado durante los años transcurridos del siglo XXI.

Constitucional y legalmente, la realización de estas actividades le corresponde a otras dependencias federales e incluso estatales o municipales.¹¹ Un balance de la actividad de las fuerzas armadas para el periodo 1976-1982, se menciona que el ejército y fuerza aérea realizaron: protección de instalaciones vitales; combate al narcotráfico; aplicación del Plan DN-III-E; aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; apoyo al levantamiento de censos nacionales; apoyo al levantamiento del padrón electoral; Apoyo a realización de los Comicios Electorales; reforestación; distribución de Agua Potable (Plan Acuario); combate

10 El tema de la acción cívica del ejército es analizado en: Wager, S. (1992). *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First* y Piñeyro, J. (1985). *Ejército y sociedad en México: Pasado y Presente*. México: UAM.

11 En el informe de labores del ejército y fuerza aérea para el periodo septiembre de 1973-agosto de 1974, se mencionan las acciones de “Labor Social” del ejército y fuerza aérea. En ellas se enlistan las siguientes actividades: reforestación; consultas médicas; vacunas aplicadas; consultas veterinarias; escuelas restauradas; distribución de agua potable; alfabetización; distribución de molinos de grano; distribución de despensas; distribución de ropa y enseres domésticos; distribución de láminas de cartón (Piñeyro, 1985).

a plagas y epizootias; apoyo a PEMEX; protección a la Comisión Federal de Electricidad; seguridad a valores; protección de piezas arqueológicas; distribución de libros de texto; seguridad a material radioactivo; apoyo a la aviación civil, etcétera (SEDENA, 1982).

Además se incluye una larga lista de participación en comisiones intersecretariales de todo tipo, que van desde apoyo a la Secretaría de Turismo, hasta la Comisión México-Americana para la Erradicación del Gusano Barrenador, y la participación en la Campaña contra la Mosca del Mediterráneo. Algunas de estas misiones, sobre todo las de tipo político-electoral, por la polémica surgida sobre el respaldo indirecto al partido político hegemónico PRI, han dejado de realizarse por las fuerzas armadas, sin embargo, la mayoría de ellas se sigue realizando en el siglo XXI. En el periodo de retorno del PRI al poder entre 2012 y 2018, todas estas misiones siguen realizándose.

Otra misión en la que participan notablemente las fuerzas armadas, casi totalmente desconocida por la opinión pública, es en las actividades de inteligencia. Además de realizar la inteligencia especializada militar a través de las secciones segundas (S-2) del ejército, la fuerza aérea y la armada, y en cada una de las regiones y zonas militares, aéreas y navales, participan en los servicios de inteligencia civiles, principalmente los de la Secretaría de Gobernación.

En los últimos veinte años también las fuerzas armadas han participado activamente en los servicios de inteligencia de la Procuraduría general de la República (PGR). Militares retirados o con permiso diseñaron y dirigieron dentro de la Secretaría de Gobernación la actividad de inteligencia en la mayor parte del periodo comprendido entre 1920 y 1990. Y en la actividad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) su primer director en 1989-1990 fue un militar en retiro.^{12 13}

12 Las diferentes dependencias en la Secretaría de Gobernación responsables de la inteligencia fueron: Servicios Confidenciales (1920-1923); Departamento Confidencial (1924-1938); Oficina de Información Política (1938-1942); Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (1942-1985); Dirección Federal de Seguridad (1947-1985); y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989-1990). En el CISEN, la Dirección de Protección (contrainteligencia) estuvo dirigida por militares hasta 1999, cuando se disuelve y pasa a ser el germen de la PFP (Aguayo, 2011).

13 El presidente electo a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, ha planteado la disolución del CISEN y el retiro de los militares de la función de protección del presidente, planteando también la disolución del Estado Mayor Presidencial (EMP).

LA GUERRA AL NARCOTRÁFICO Y SU IMPACTO EN LAS FUERZAS ARMADAS

La participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico de forma regular se da en el siglo XX desde fines de los años cuarenta. En la segunda guerra mundial Estados Unidos ayudó a “narcotizar” parte de la agricultura de estados del norte de México para la producción de opio (base de la morfina) que ayudaría al alivio de los soldados heridos en los frentes de batalla. Estos cultivos, dado su alto rendimiento, fueron producidos por agricultores-empresarios, algunos militares. Básicamente se promovió el cultivo de drogas en Sinaloa, Chihuahua y Durango. En el caso de la marihuana, México fue un abastecedor mediano, que fue sustituido por producto de mejor calidad de Jamaica, Colombia y por el desarrollo de la producción local en Estados Unidos, donde paulatinamente se ha legalizado.

Por ello, el narcotráfico como asunto conflictivo entre México y Estados Unidos inicia con la cocaína y se exige la participación de las fuerzas armadas para su interdicción de América del Sur, teniendo en cuenta que en los ochenta los grandes carteles colombianos ya habían construido asociaciones importantes con mafias mexicanas, infiltrándose rápidamente en los cuerpos de seguridad y policías mexicanos. Para Estados Unidos la principal debilidad de México para emprender ésta estrategia es la corrupción (Doyle, 1993), pues al ser un elemento sistémico en el sistema político mexicano, establece un nexo entre crimen y política muy difícil de erradicar.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas. Igualmente inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. La estrategia de México, en voz de uno de sus principales autores, no es de eliminación, sino de contención: “La meta de esa guerra no es destruir al enemigo, porque esto es imposible. Se trata de mantenerlo bajo control,” reconociendo la principal vulnerabilidad de las fuerzas del gobierno de México (Carrillo, 1993). Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. Esto se relaciona con la voluntad del gobierno de México de reducir la “dosis nacionalista” en su ideología para emprender las negociaciones para el TLCAN.

El año de 1997 significó la sacudida más grande en la guerra contra las drogas en México, cuando se descubrió el 23 de febrero que el Comisionado del INCD, y ex-comandante de la V Región Militar (con sede en Guadalajara), general Jesús Gutiérrez Rebollo, realizaba acciones de apoyo al Cartel de Juárez (encabezado por Amado Carrillo). El mito de la incorruptibilidad de las fuerzas armadas se desmembró, y estalló un conflicto con Estados Unidos que estuvo a punto de que

el Departamento de Estado de ese país, en su certificación anual, declara a México “no certificado” en la llamada “certificación” que se divulga el mes de abril (Cervantes, 1997).

Con el cambio de gobierno, el primero de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox tomó la decisión de reformar la PGR desde sus más altos niveles hasta la estructura de investigación del delito. Se nombra al que fuera Procurador de Justicia Militar, el general Rafael Macedo, en el puesto de procurador. Con lo anterior, al contrario de desmilitarizar el país, se da más fuerza a las corporaciones castrenses lo que no favorece a que la transición a la democracia también impactara en las relaciones entre civiles y militares.

Desde inicios del siglo XXI, debido al control marítimo y aéreo que realiza Estados Unidos, las rutas terrestres se volvieron las más importantes apoyadas por rutas navales y aéreas que necesitan hacer escala en las costas de Centroamérica y México para que la droga entrara por las fronteras, principalmente las de Texas y California, a través de los estados mexicanos de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas (Kruijt, 2011).

En México, al darse la transición a la democracia a la par del cambio de siglo, al crecer la guerra al narcotráfico, en ocasiones no se respetaron los derechos humanos, ni de la población, ni de los criminales, en parte por las debilidades del sistema de justicia. Por ello, la guerra al narcotráfico, al darse en un contexto de aumento de los homicidios, también causó afectación a la población -sobre todo en los estados y municipios penetrados por las organizaciones criminales, principalmente los del norte del país: Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y Baja California. Incluso ciudad Juárez en Chihuahua se convirtió en la ciudad más peligrosa del mundo por su elevada tasa de homicidios, alcanzando la cifra de 200 por cien mil habitantes en 2008-2009.

En muchos casos el Estado (en los tres ámbitos, federal, estatal y local) fue el responsable por omisión de la justicia, tolerancia, impunidad o colusión-corrupción. En otras palabras, los carteles de la droga fortalecidos lograron penetrar segmentos del Estado, sobre todo en los niveles municipal y estatal. En otras palabras, el país se feudalizó y aparecieron barones de la guerra en los distintos “frentes” territoriales de los carteles. Por lo anterior, la democratización del país, no se dio acompañada de una reforma judicial, ni cambió el comportamiento hacia la población por parte de los cuerpos de seguridad. Esto también fue favorecido por un ambiente internacional que beneficia a los poderes criminales, por la libre circulación de mercancías, dinero y personas.

Así, en México se observó una paradoja en sentido contrario a la mayoría de los países que tuvieron procesos de transición de regímenes autoritarios y-o

militares en del mundo. En primer lugar, la democratización del sistema político, al debilitarse muchas instituciones del régimen autoritario que dirigió al país entre 1929 y 2000, y no ser sustituidas por nuevas instituciones gubernamentales democráticas, favoreció al crimen organizado, pues este aprovechó los “vacíos de poder”. Por ello “las instituciones de seguridad y justicia fueron incapaces de defender a la sociedad por debilidad o complicidad” (Valdés, 2013).

Con la llegada al poder de Felipe Calderón en diciembre de 2006, los factores militares del combate al narcotráfico se volvieron dominantes: se militarizó tanto el aparato estatal de seguridad, como el de las organizaciones criminales, además de las estrategias internacionales para el combate al narcotráfico (Bagley, 2014). La estrategia gubernamental, al compartir el diseño de combate a los grupos criminales de Estados Unidos, sostenido en la estrategia de High Value Targets (similar a la guerra al terrorismo),¹⁴ pretendía el desmantelamiento de dichos grupos a través de la destrucción de sus liderazgos.

Por ello las fuerzas militares mexicanas y de los diversos sistemas de inteligencia se focalizaron en buscar las cabezas de las organizaciones. El mayor éxito en este esfuerzo fue la captura de Joaquín “el Chapo” Guzmán el 22 de febrero de 2014 en Mazatlán, Sinaloa. Emplear a las fuerzas armadas de forma directa en contra de organizaciones criminales se entiende que es una estrategia de “Mano Dura”, que incluso fue respaldada por la población. Con esta militarización que inicia en 2007, aparecieron cuatro guerras simultáneamente:

- la primera guerra es la que libran entre sí los carteles criminales por el control de territorios y cargamentos de droga; esta inició cuando el cartel del Golfo decide hacer la guerra al cartel Pacífico entre 2000 y 2002, y construye el ejército criminal llamado Los Zetas, en un inicio integrado por ex-militares guatemaltecos (Kaibiles) y ex-miembros de las fuerzas especiales del ejército mexicano. Los carteles se volvieron ejércitos criminales. En muchos países se denomina a este fenómeno “paramilitarización”.
- la segunda guerra es la ofensiva gubernamental contra ellas, respaldada por el gobierno de Estados Unidos; que adquiere el carácter estratégico desde el gobierno de Felipe Calderón. Esta modalidad de combate al crimen continuó en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).
- la tercera guerra es la lucha del Estado contra sí mismo. Los carteles combaten al Estado con dos instrumentos: las armas y el dinero. El más efectivo es el dinero que infiltra instituciones del Estado en sus tres niveles, y así, la parte sana del Estado se enfrenta a la enferma (Aguayo y Benítez, 2012).

14 Objetivos de Alto Valor.

El ejemplo más claro de esta guerra se da en Michoacán, con la captura de gran cantidad de líderes políticos a nivel municipal y estatal desde 2013. Este fenómeno también es extendido en Tamaulipas (Flores, 2013).

- la cuarta guerra es la de las organizaciones criminales contra la población. Esta la emprenden principalmente dos organizaciones. Los Zetas, en Tamaulipas y Veracruz, principalmente y La Familia Michoacana, disuelta y transformada en Caballeros Templarios, así como el fortalecimiento del Cartel de Jalisco Nueva Generación, que pretende ser hegemónico en sustitución del de Sinaloa (Correa-Cabrera, 2017).

Las críticas a la estrategia binacional a través de la Iniciativa Mérida se basan en que el resultado fue el opuesto al que pretendían los dos gobiernos: los carteles se dispersaron y a la vez inició una cruenta guerra entre ellos, que ha dejado un saldo de más de 150,000 muertos de 2007 a 2018 según diversas fuentes de información (De Mauleón, 2014). Producto de ello, la tasa de homicidios del país se incrementó de 8 por cien mil habitantes (2007) a 23 (2012), observándose un ligero descenso entre 2012 y 2014 (17 homicidios por cada 100 mil habitantes). Sin embargo, hacia mediados de 2018 la cifra se volvió a elevar a 23 por cada cien mil habitantes, a pesar del empleo intensivo de las fuerzas armadas en el intento de limitar la acción criminal.

En México, hacia 2016 había seis grandes carteles del narcotráfico. El más importante de ellos es el del Pacífico, que opera desde el estado de Sinaloa. El segundo en importancia es el cartel del Golfo, mismo que por vez primera configuró ejércitos de sicarios para hacer la guerra a Sinaloa, conformando los Zetas. Los Zetas son la tercera agrupación en relevancia desde que se separaron del cartel del Golfo, y controlan las rutas de Guatemala hacia Tamaulipas por la costa del Golfo de México. El cuarto en relevancia, establecido en Tijuana, Baja California, es el de la familia Arellano Félix, para controlar la exportación de marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas al mayor mercado del mundo, el estado de California. El quinto es el cartel de Ciudad Juárez, fundado por el **Señor de los Cielos**, Amado Carillo, mismo que ingresaba la cocaína a Estados Unidos en avionetas a vuelo rasante en una frontera que no tenía radares en el desierto.

Estos cinco carteles acumularon gran poder y se repartían el territorio desde fines de los años noventa del siglo XX y durante la primera década del siglo XXI. Derivado de la dispersión geográfica por los golpes emprendidos a estas agrupaciones, los carteles comenzaron a reconfigurarse hacia el centro-sur del país. El cartel emergente es el *Cartel Jalisco Nueva Generación*, quien se ha aprovechado de la debilidad del cartel de Sinaloa tras la captura de su líder, y del desmantelamiento de la organización Caballeros Templarios en Michoacán, sucedida entre 2013 y 2016 (DEA, 2017). El incremento de los homicidios en el país entre 2016 y

2018 se debe a la inestabilidad causada por el reacomodo del poder y la influencia de estas agrupaciones, principalmente de la caída del cartel de Sinaloa. Además, se ha incrementado la producción de heroína en México (en los estados de Guerrero y Durango), la producción y exportación de cocaína en Colombia ha regresado a sus máximos niveles, y continúa la fabricación de metanfetaminas con insumos provenientes de Asia.

CONCLUSIONES

Muchos análisis concluyen que es imposible ganar la guerra al narcotráfico en México (Pavan, Staudt y Krszewski, 2013). La principal razón es de mercado: el factor oferta y demanda. Se debe a que México está atrapado en una especie de “Dilema del Prisionero” territorial y geográfico. Se encuentra en la ruta entre Colombia y Estados Unidos, y tiene vulnerabilidades internas que le impiden realizar la guerra de forma integral con posibilidades de éxito. Al mismo tiempo, la organización gubernamental institucional de defensa y seguridad está diseñada para desafíos y formas estatales del siglo XXI, y el narcotráfico es un desafío asimétrico propio del siglo XXI.

Así, las fuerzas armadas mexicanas continúan con las siguientes características que las inhabilitan para el combate exitoso al narcotráfico: la inhabilitación arranca por la división en dos ministerios: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA): ejército de tierra y fuerza aérea y Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR): Marina de guerra, con roles de Guardia costera, y despliegue terrestre a través de unidades de fuerzas especiales de Infantería de Marina. Igualmente, no están encabezadas por un ministro civil de defensa. Sus jefes son dos militares en activo, con rango de ministros del gabinete de gobierno. De estas condiciones políticas se enumeran trece factores:

1. No tienen doctrina de guerra, ni equipo militar moderno con capacidad ofensiva.
2. No tienen contingentes militares en el exterior. El gobierno anunció en septiembre de 2014 la participación en operaciones de paz, pero sólo se ha enviado un grupo pequeño de observadores (12 oficiales). En otras palabras, tienen poca capacidad de absorción de experiencias internacionales positivas.
3. Su doctrina de guerra ante el exterior es: Doctrina no ofensiva, de acuerdo a la doctrina de política exterior, de no intervención en asuntos internos de otros Estados.

4. No tiene enemigos ni conflictos con vecinos en el nivel militar. México sólo tiene tres fronteras terrestres: Estados Unidos, Guatemala y Belice. Esto deriva en un equipo obsoleto y no apropiado para la guerra interna asimétrica.
5. Su doctrina de defensa se sostiene en la participación de los militares en asuntos internos: Colaborar con la “paz social”, y hacer frente a enemigos internos al Estado, la población o la nación.
6. Cubren el vacío de las policías, pero su entrenamiento no se basa en doctrina policiaca, no preventiva ni de acercamiento a la población.
7. Tiene un ejército “presidencial”, el Estado Mayor Presidencial, al mando directo del presidente. Se encarga de la protección del presidente. Esto de forma natural militariza la actividad presidencial.
8. Su doctrina de guerra es nacionalista a pesar de la asistencia exterior de la Iniciativa Mérida.
9. No combate la narcopolítica, derivado a que muchas de sus actividades contra el narcotráfico son estériles en sus resultados. Esto es evidente, por ejemplo, en Tamaulipas, donde sus gobernadores han sido acusados de colaborar con organizaciones criminales.
10. La intensidad del empleo de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico comienza a generar problemas de derechos humanos. Hay grandes escándalos de violaciones de derechos humanos no aclarados por el ejército y la marina. Hay pocos juicios a militares, y rápidamente salen de la cárcel. Esto ha generado inconformidad en el seno de la sociedad civil y críticas de organismos internacionales. El ejército ha sido acusado en ocasiones de “omisión” y permitir actos criminales –aunque no sean directamente responsables. Por ejemplo, en la muerte de los 43 estudiantes el 26 de septiembre de 2014 en Iguala. El ejército no quiso colaborar con la investigación. Igualmente se le acusa de ejecuciones Extrajudiciales. Por ejemplo, en Tlataya el 30 de junio de 2014.
11. Se han creado unidades de Policía Militar, para vigilar las calles en varias ciudades del norte del país. Con esto se institucionaliza su labor de respaldo a la seguridad pública.
12. El ejército tiene un conflicto creciente con élites políticas civiles en el país. En primer lugar en grandes desacuerdos sobre derechos humanos, tanto con la comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como con organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales (como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Americas Human Rights, Comisión Interamericana de Derechos Humanos). En segundo lugar, con representantes políticos del partido MORENA, quienes han manifestado su desacuerdo con “la guerra al

narcotráfico”, y han anunciado la decisión de dismantelar el Estado Mayor Presidencial y acotar las actividades de inteligencia. El próximo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, quien asumirá el cargo el primero de diciembre de 2018, ha puesto en evidencia su desconfianza a las fuerzas armadas.

13. Es posible que el discurso Anti-México de Donald Trump afecte la cooperación militar en la guerra contra el narcotráfico, pero por el momento no se ve esa opción. Las élites militares de ambos países hacen todos sus esfuerzos por que las tendencias políticas nacionales no afecten las relaciones de cooperación binacionales.

REFERENCIAS

- Aguayo, S. (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*.
- Aguayo, S. y Benítez, R. (editores). (2012). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*. México: CASEDE.
- Bagley, B. (2014). “¿Una nueva geopolítica del narcotráfico? Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI”. En Maihold, G. y Jost S. (editores). *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Benítez, R. (2007). *The Merida Initiative: Challenges in the Fight Against Crime and Drug Trafficking in Mexico*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 130/2007. Recuperado de: goo.gl/d6yuxN
- Benítez, R. y Aguayo, S. (editores). (2017). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. (21 de diciembre de 2017). *Ley de Seguridad Interior*. [Ley DOF 21-12-2017].
- Carrillo, J. (15 de octubre de 1993). El control de drogas: situación y perspectiva. *La Jornada*.
- Cervantes, E. (12 de noviembre de 1997). Entrevista. *Reforma*.
- Correa-Cabrera, G. (2017). *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy and Civil War in Mexico*. Austin: University of Texas Press.
- DEA. (2017). *National Drug Threat Assessment*. Washington D.C. DEA-DCT-DIR-040-17.
- De Mauleón, H. (2014). La pulverización de los carteles. *Nexos*.

- Doyle, K. (1993). The Militarization of the Drug War in Mexico. *Current History*, (92), 571.
- Elogian la participación de México en las operaciones de paz de Naciones Unidas. (16 de agosto de 2018). *La Jornada*. Recuperado de: goo.gl/h4WWv8
- Flores, C. (2013). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el Estado de Tamaulipas*. México: Ciesas.
- Klepak, H. (2005). *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary soldiers during Counter-Revolutionary Times*. Nueva York: Palgrave-McMillan.
- Kruijt, D. (2011). *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. La Haya: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Kylr, B. (2016). La recuperación del poder político de los militares latinoamericanos, de forma indirecta. *Recycling Dictators in Latin American Elections: Legacies of Military Rule*. Boulder: First Forum Press.
- México. Presidencia de la República. (2012). Una Institución al Servicio de México: Estado Mayor Presidencial.
- México. Secretaría de Defensa Nacional. (1999). Nacimiento de una nueva generación de combatientes: 'Fuerzas Especiales'. *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, (III) 93, 30.
- Payan, T., Staudt, K. y Krszewski, A. (editors). (2013). *A War that Can't Be won. Bi-national Perspectives on the War on Drugs*. Tucson: University of Arizona Press.
- Piñeyro, J. (1985). *Ejército y sociedad en México: Pasado y Presente*. México: UAM.
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military Missions in Democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Mcmillan.
- RESDAL. (2016). *Atlas Comparativo de la defensa en América Latina y Caribe 2016*. Buenos Aires: RESDAL. Recuperado de: goo.gl/iUBELz
- Ribando, C. y Finklea, K. (2017). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington D.C.: Congressional Research Service. Doc. 7-5700, R41349. Recuperado de: www.crs.gov.
- SEDENA. (1982). *Memoria del Sector Defensa 1976-1982*.
- Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Ed. Aguilar.

Cómo citar este artículo:

Besio Echeverría, F. (2018). Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 69-89.

**FÉLIX BESIO
ECHEVERRÍA²**

Recibido:
11 de septiembre de 2017

Aprobado:
04 de diciembre de 2017

Palabras clave:
Defensa Nacional, Política de
Defensa, Política Militar de
Defensa, Institucionalidad
militar.

Keywords:
National Defense, Defense Policy,
Military Defense Policy, Military
Institution.

Palavras-chaves:
Defesa Nacional, Política de
Defesa, Política Militar de Defesa,
Instituição Militar.

Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay¹

Changes and permanence in the National Defense Policy in Uruguay

Mudanças e permanência na Política Nacional de Defesa no Uruguai

RESUMEN

El Debate Nacional sobre Defensa, promovido desde el Ministerio de Defensa Nacional uruguayo y realizado a lo largo del año 2006, generó una gran cantidad de insumos para una eventual reforma estructural de todos los aspectos vinculados con la Defensa Nacional y la institucionalidad militar. En función de ese debate, ya en el año 2010 se promulgó la Ley Marco de Defensa Nacional, que iría en ese sentido. No obstante, todo ello, dicha ley tiene tan solo 33 artículos y, si bien hace algunas definiciones importantes, en general y por tratarse de una ley "marco", no entra en todos los aspectos estructurales sobre la materia. Por lo tanto y en términos generales, las leyes orgánicas de las FFAA, elaboradas durante la dictadura (1973 – 1985) o incluso

1. Artículo de reflexión vinculado a actividades investigativas independientes frente al análisis de políticas públicas con foco en política de defensa de Uruguay.
2. Magíster en Estudios Organizacionales de la Universidad Católica del Uruguay, Uruguay. Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Asimismo, integró el Consejo Asesor que fue creado para coordinar y colaborar con el Debate Nacional sobre Defensa, llevado adelante durante el año 2006. Actualmente se desempeña como investigador independiente y consultor. Contacto: fabegd@gmail.com

anteriores a la misma, siguen rigiendo en amplios aspectos de la institucionalidad militar. Posteriormente, en el año 2014 se elabora la Política de Defensa Nacional y luego, en el año 2016, la Política Militar de Defensa. En este trabajo nos proponemos analizar los cambios y permanencias que se han ido generando desde el año 2006 (año de la realización del Debate Nacional sobre Defensa) a la actualidad institucional.

ABSTRACT

The National Debate on Defense, promoted by the Uruguayan Ministry of National Defense and carried out throughout 2006, generated a large amount of inputs for an eventual structural reform of all aspects related to National Defense and military institutions. Based on this debate, in 2010 the National Defense Framework Law was enacted, which would go in that direction. However, all this, the law has only 33 articles and, although it makes some important definitions, in general and because it is a “framework” law, it does not go into all the structural aspects of the matter. Therefore, and in general terms, the organic laws of the Armed Forces, elaborated during the dictatorship (1973 - 1985) or even prior to it, continue to govern in broad aspects of the military institutionalist. Subsequently, in 2014, the National Defense Policy was drafted and then, in 2016, the Military Defense Policy. In this paper we propose to analyze the changes and permanence's that have been generated since 2006 (the year of the National Debate on Defense) to the institutional current events.

RESUMO

O Debate Nacional de Defesa, promovido pelo Ministério da Defesa Nacional do Uruguai e realizado ao longo de 2006, gerou uma grande quantidade de insumos para uma eventual reforma estrutural de todos os aspectos relacionados à Defesa Nacional e às instituições militares. Com base nesse debate, em 2010 foi promulgada a Lei de Bases da Defesa Nacional, que seguiria nessa direção. No entanto, tudo isso, a lei tem apenas 33 artigos e, embora faça algumas definições importantes, em geral, e porque é uma lei de “enquadramento”, não entra em todos os aspectos estruturais da questão. Portanto, e em termos gerais, as leis orgânicas das Forças Armadas, elaboradas durante a ditadura (1973 - 1985) ou mesmo anteriores a ela, continuam a reger em amplos aspectos da institucionalidade militar. Posteriormente, em 2014, foi elaborada a Política Nacional de Defesa e, em 2016,

a Política de Defensa Militar. Neste trabalho, propomos analisar as mudanças e permanências geradas desde 2006 (o ano do Debate Nacional de Defesa) para os eventos atuais da instituição.

INTRODUCCIÓN

La Defensa Nacional en el Uruguay se muestra como un asunto en cierta forma pendiente, con un enfoque institucional que no se evidencia como de primer nivel en la discusión política profunda.³

A pesar de que la Defensa Nacional es una función indelegable del Estado, antes del año 2006 el Uruguay no había tenido un debate amplio, con participación de la sociedad civil e instituciones del Estado, para analizar en profundidad la misma. En el mismo sentido, tampoco había habido un análisis de las FFAA y sus roles, ni las diversas instituciones del Estado – más allá de lo militar – que puedan eventualmente estar vinculadas a la Defensa.

Si bien el Debate Nacional sobre Defensa constituyó una instancia muy positiva y de mucha reflexión y generadora de una gran cantidad de insumos para la discusión política, desde un punto de vista institucional y luego de 12 años, en materia de Defensa Nacional los cambios siguen siendo parciales.

En este sentido, elementos fundamentales buscados a raíz de dicho debate, como una ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), de las Fuerzas Armadas (FFAA), de Inteligencia y de Justicia Militar, aún siguen pendientes de elaboración o de discusión parlamentaria.

No obstante, sí se ha trabajado en la generación de darle contenido a esta política pública. Así es que se ha generado la Política de Defensa Nacional (2014) y la Política Militar de Defensa (2016), cuyos contenidos, junto con la madre generatriz de las mismas, la Ley Marco de Defensa, serán revisadas en esta aproximación académica al tema.

3 Respecto a una visión sobre la evolución institucional de la Defensa Nacional en el Uruguay y su articulación con las instituciones políticas, se sugiere: Besio, F. (2004). "Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data". En Follietti, G. y Tibiletti, L. Parlamento y Defensa en América Latina. (Comp.) Buenos Aires: RESDAL. Recuperado de: goo.gl/5sh7Df

EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA (2006)

En el año 2005 y con el advenimiento del primer gobierno de izquierda, se comienza a trabajar en procura de un cambio en el escenario institucional vinculado con la Defensa Nacional. Por ello, se consideró necesario implementar un amplio debate en relación con estos asuntos.

El principal criterio general que se considera es que la Defensa Nacional no es solo un tema de militares, sino que es un tema eminentemente político, o sea, un asunto público por lo que le incumbe a todos y a cada uno de los ciudadanos.

En tal sentido, en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se establecen como objetivo el de promover un debate a fin de contribuir en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, a la vez que fortalecer la integración regional y la paz internacional en términos de políticas públicas y de Estado. En esa línea, se ve como positivo el logro de acuerdos con amplia participación de los diferentes actores, tanto políticos y sociales en general, como académicos, corporaciones, etc.

Así y con el apoyo del PNUD y la Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – a principios de la primera administración de gobierno del Frente Amplio 2005 – 2010 es que se comienza a trabajar al respecto.

Su concepción general se planifica en dos etapas, procurándose que sus productos finales se constituyan en insumos para una Ley de Defensa Nacional y una Ley Orgánica de las FFAA, proyectos éstos que serían enviados al Parlamento Nacional en los siguientes dos años (Berruti y Bayardi, 2006).

Para ello se considera que, a efectos de establecer un marco de análisis básico, en el desarrollo del Debate Nacional sobre Defensa se entendía importante definir el “qué” se entiende por “Defensa Nacional” para los uruguayos y cuáles son las competencias y limitaciones de las diferentes instituciones y organismos vinculados con la misma.

En lo referido a la convocatoria en sí misma, se participa a todos los legisladores nacionales de todos los partidos políticos, a los diferentes partidos políticos en tanto tales y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) en el entendido de que la Política de Defensa Nacional debe de estar articulada especialmente con la Política Exterior del país. Asimismo, y como es lógico, también participaron las FFAA. En la misma línea se participa a la academia en general, a think tanks reconocidos por sus aportes en el análisis y reflexión en temas de Defensa Nacional, a los sindicatos y asociaciones empresariales,

así como también a otros funcionarios del Estado e instituciones de la sociedad civil.

Desde un inicio queda claro en la opinión pública en general y en los participantes en particular, que los objetivos finales del Debate Nacional sobre Defensa – los que se expresarían en las relatorías de las discusiones en sí mismas así como también en los documentos de acuerdos y desacuerdos – servirían como insumos para la elaboración de un Proyecto de Ley de Defensa Nacional y un Proyecto de Ley Orgánica de las FFAA. Es decir que – y esto es importante de ser destacado – con este proceso de debate no se genera obligación alguna, por parte de las autoridades de gobierno, de tomar los resultados y contenidos del mismo como vinculantes de alguna forma en la elaboración de los marcos legales a definirse a futuro.

Durante el proceso del debate también se llevaron a cabo una serie de seminarios nacionales e internacionales, con el objetivo de escuchar las experiencias de otros países que ya han pasado por instancias similares de redefiniciones vinculadas a la Defensa Nacional; y también para conocer las opiniones de expertos nacionales.

LOS EJES DEL DEBATE

En relación con los grandes ejes de discusión del Debate Nacional sobre Defensa, los mismos son los siguientes:

1. La Defensa Nacional: definición. La conducción política de la Defensa Nacional. Componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la Defensa Nacional.
2. Defensa Nacional y Política Exterior de la República. Ubicación estratégica del Uruguay en la región y el mundo: integración regional y Defensa Nacional; alianzas y convenios internacionales. Lineamientos políticos referidos a la participación de fuerzas militares de Uruguay en operaciones internacionales de paz.
3. Definición del MDN y de sus competencias específicas. Lineamientos políticos respecto a sus funciones y diseño institucional. Definiciones políticas sobre pertinencia de mantener en su órbita a ciertos organismos “no militares”.
4. Las FFAA como componente militar de la Defensa Nacional: definiciones políticas generales referidas a sus misiones y a los requerimientos legales para el cumplimiento de misiones subsidiarias y/o excepcionales. Jurisdicción Militar: definición y ubicación institucional. Doctrina conjunta: definición, lineamientos políticos, diseño institucional, lineamientos de una estrategia de implementación.

LOS CAMBIOS EN DEFENSA NACIONAL POST DEBATE (2007 – 2018)

LOS MARCOS NORMATIVOS DE PARTIDA

Para poder analizar eventuales cambios institucionales post debate, debemos partir del escenario normativo e institucional en el cual se encontraba el país en el año 2006 en materia de Defensa Nacional.

En tal sentido, la organización general y funciones más específicas del MDN hasta el año 2005, se regía básicamente por lo establecido en el Decreto – Ley 14.157 del año 1974 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) y por el Decreto 114/991 y modificativos (Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Defensa Nacional).

Por su parte, las FFAA se regían – y en general aún se rigen hoy – por el mencionado Decreto – Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) y por las correspondientes leyes orgánicas de cada una de las tres FFAA, la del Ejército Nacional del año 1984, la de la Fuerza Aérea del año 1978 y la de la Armada Nacional del año 1946. Como se ve, todas ellas corresponden al período de facto, excepción hecha de la de la Armada Nacional, que es aún anterior al mismo.

LA ELABORACIÓN DE NUEVOS MARCOS NORMATIVOS

Si bien el Debate Nacional sobre Defensa cumplió con sus objetivos, los procesos posteriores al debate, es decir las consecuencias institucionales que podemos visualizar, no fueron todo lo “estructural” que se podía pensar que iban a ser desde un comienzo.

En lo referido a la elaboración de los dos proyectos de ley que se había establecido como objetivo inicial, es decir la Ley de Defensa Nacional y la Ley Orgánica de las FFAA, durante el año 2007 se elabora el proyecto correspondiente a la primera, proyecto éste que finalmente es enviado al Poder Legislativo en febrero de 2008. Pero dicho proyecto de ley quedó definido como proyecto de Ley “Marco” de Defensa Nacional y no como una Ley de Defensa Nacional. Dicha ley se promulga dos años después, en febrero de 2010, con el número 18.650. En sus contenidos se establecen ciertos lineamientos, considerados como base de posteriores definiciones legales y normativas.

En otro orden cabe mencionarse que el 15 de marzo de 2011 el Poder Ejecutivo somete a consideración del Poder Legislativo, el proyecto sobre un nuevo Código Penal Militar, así como también del Código de Organización de los Tribunales Penales y del Proceso Penal Militar. Los mismos aún hoy no han sido

aprobados en las instancias parlamentarias. En la misma línea, el proyecto de ley sobre Inteligencia también está en situación de estudio parlamentario desde octubre del mismo año 2011.

Así, al momento en el que se escribe este trabajo, no se han promovido ni enviados al Parlamento, nuevos proyectos de ley (Ley Orgánica de las FFAA, Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y Libro Blanco, instrumentos éstos que la propia Ley Marco de Defensa menciona) que promuevan cambios estructurales. De hecho, podemos decir que los cambios que sí se han venido dando con posterioridad al Debate Nacional de Defensa referido, son cambios coyunturales que sólo modifican algunos aspectos puntuales de las leyes orgánicas de las FFAA vigentes.

CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE SIGUIERON AL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA

La Ley Marco de Defensa referida más arriba, de tan sólo 33 artículos, es una ley que incluye alguna definición relevante, pero también muchas generalizaciones. Por tanto y como decíamos, al día de hoy en general los temas de Defensa Nacional se siguen rigiendo por las leyes orgánicas de la dictadura e, incluso, anteriores.

No obstante y como consecuencias estructurales cabe sí mencionarse que en esta ley marco se define el concepto “Defensa Nacional” y se institucionaliza el Consejo de Defensa Nacional, sugerido en el Debate Nacional sobre Defensa.

En otro sentido, además de la ley de Inteligencia y las relativas a la Justicia Militar ya mencionadas y cuyos proyectos están a estudio en el Poder Legislativo, habría quedado por el camino sin sustanciarse la Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de Presidencia de la República, que fue uno de los elementos consensuados y considerados como medular en la discusión del proceso de debate.

No obstante ello, debemos destacar aquí que el actual gobierno recientemente ha repotenciado el área de Planeamiento Estratégico de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por lo que habrá que esperar por sus eventuales resultados futuros.

En relación al MDN y sus cambios institucionales cabe mencionarse que, a partir del año 2005 y al considerarse que era un ministerio muy “militarizado”, se comienza un paulatino proceso de pasaje de personal militar a la categoría de personal civil, según sus especialidades y competencias profesionales, cosa que sí se mencionó en el Debate.

En el mismo sentido y en términos de responsabilidades políticas, se entendió que deberían existir ciertos cargos ministeriales como “cargos políticos” a ser

ocupados por personas de confianza del Ministro. Así, por ley N° 17.921 se eliminó la posibilidad de que un militar en actividad pudiese cumplir la función de Director ni de Subdirector General de Secretaría, designándose así un Director General de Secretaría civil.

Luego y a través del artículo 83 de la Ley de Presupuesto Nacional (2005 – 2009), se crean siete cargos civiles en el MDN que son el Director General de Recursos Humanos (RRHH), Director General de Recursos Financieros, Director General de Servicios Sociales, Asistente de Sanidad, Asistente Letrado Adjunto, Consejero de Institutos de Formación Militar y el Subdirector General de Secretaría.

Estos siete cargos civiles creados fueron vacantes asignadas al MDN para ser llenadas preceptivamente con personas de confianza política del Ministro, por lo cual la permanencia o no de quién ocupara tal posición se relacionaba con el proyecto político del titular del ministerio.

En lo que respecta al Director de RRHH y al Director de Recursos Financieros, el Decreto 334/006 de fecha 18/9/06 define sus competencias, donde se puede leer que tienen la superintendencia jerárquica sobre sus áreas correspondientes de funcionamiento del Inciso 03 ‘Ministerio de Defensa Nacional’. No obstante ello, cabe también mencionarse que en la actualidad y por Decreto 156/012 (Ministerio de Defensa del Uruguay, 2012) de fecha 15/5/12, se ha cambiado el rol de dichas Direcciones, pasando de “superintendencia jerárquica” al de “supervisión”. Asimismo, también allí se establece que el relacionamiento de esas Direcciones con las diferentes áreas de la organización ministerial – incluyendo las FFAA –, ahora debe hacerse preceptivamente a través de los mandos jerárquicos militares.

Todo esto, desde nuestro enfoque, termina quitando eficiencia a la gestión y a la conducción política, quitando protagonismo a las citadas Direcciones civiles. Todo ello es muy común en el funcionamiento político uruguayo, una sucesión de “impulso y freno” (Real de Azúa, 1964).

Al respecto y en el mismo sentido, González (2010) dice que los intentos de asumir la conducción a través de la creación de cargos civiles en el MDN, no tuvo mayores consecuencias en virtud de que no todos los cargos fueron llenados y que la ubicación de los mismos en la escala jerárquica del MDN se mantuvo indefinida.

Posteriormente y por Ley de Presupuesto Nacional para el quinquenio 2010 – 2015, a través de los artículos 180, 186, 189 y 190 se crean – presupuestalmente – los cargos de Director General de Política de Defensa; Director de Formación Militar (suprimiéndose el anterior cargo creado de Consejero de Institutos de Formación Militar); Director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario; Director de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos; el Director Nacional de Pasos de Frontera; Director Nacional

de Sanidad; Director General de los Servicios y Director del Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA.

Pero, desde nuestro enfoque, a través de la creación de nuevos cargos y direcciones – muchas de ellas incluso sin definiciones de competencias⁴ – no es que se logran condiciones organizativas que apunten a la conducción política de las FFAA. Al realizarse el procedimiento político de creación de cargos y direcciones en forma desarticulada y previa a la definición de una Política de Defensa, seguramente el resultado no será todo lo estructural que se pensaba, en función de que estarían faltando definiciones organizacionales. Es que un proceso de este tipo debió haber sido a la inversa, partiéndose de la Política de Defensa, primero se analiza la institucionalidad requerida para cumplir con esa política y sus objetivos, luego se ven los cambios organizacionales necesarios, generándose así, posteriormente, las áreas de desempeño y los cargos requeridos con la correspondiente definición de perfiles.

En lo referido al funcionamiento del MDN, la normativa que regía desde 1991 cambió en 2010 a través de un nuevo “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” (Decreto 215/010). Dicho reglamento es anterior a la creación presupuestal de las nuevas Direcciones antes mencionadas y definidas por la última Ley de Presupuesto Nacional, por lo que el mismo no tiene previstos en su estructura los nuevos cargos. Así, el decreto reglamentario del MDN está aún pendiente de actualización.

En lo que respecta a formación militar debemos mencionar que la Ley General de Educación N° 18.437 (2008) en su artículo 105 dispuso que una comisión elaborara y elevara un proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar.

Dicha ley finalmente se promulga cinco años después como “Ley de Regulación de la Educación Policial y Militar”, N° 19.188. Esta norma que pretende ser de rediseño de la educación policial y militar, al menos en lo relativo a educación militar, es muy general y tiene sólo 13 artículos. De ella, más allá de las generalidades, se podrían rescatar dos elementos relevantes. Por un lado, en su artículo 19 se institucionaliza lo establecido en el artículo 133 de la ley 18.172 relativo a que el relacionamiento académico y educativo de las FFAA sólo deberá realizarse – en primera instancia – con instituciones educativas del ámbito público, dejándose en principio de lado las posibilidades y capacidades que puedan brindar las instituciones y universidades privadas.

4 Al respecto cabe mencionarse que, si bien existen presupuestalmente los cargos de Director General de Política de Defensa, Director de Asuntos Internacionales y Cooperación y Director de Formación Militar, en el Decreto 215/010 “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” que está vigente, no figuran dichas Direcciones y, consecuentemente, tampoco se puede conocer sus estructura organizativas ni sus correspondientes definiciones de competencias. Dicho decreto puede verse en goo.gl/6jdbp8.

Asimismo, en su artículo 20 se confirma que el sistema de docencia será el establecido en la normativa vigente. Y como lo que hoy rige es lo que está definido desde el año 1974 a través capítulo 22 de la Ley Orgánica de las FFAA, vale decir que es como que en los últimos 40 años no hubiese existido ningún tipo de cambios en relación a metodologías y modalidades de enseñanza. Ello lleva a inferir que el enfoque en esta materia ha sido el de “no innovar”.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

EL MARCO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

De acuerdo a la Ley Marco de Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional la define el Sistema de Defensa Nacional, integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

El CODENA es el órgano asesor del Presidente de la República en materia de Defensa y está integrado por el propio Presidente de la República, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.

Le compete al CODENA el análisis de las amenazas a la soberanía e independencia de la República y todos los asuntos que puedan afectar los intereses nacionales. Asimismo, también le compete proponer las medidas para resolver las diferentes situaciones, sugiriendo estrategias, aprobando planes y coordinando acciones.

A los efectos de su funcionamiento, por Decreto 147/013 “Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA” de fecha 14 de mayo de 2013 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2013), se reglamenta su funcionamiento. Así, el artículo 2º de dicho decreto amplía los cometidos del CODENA ya establecidos en la ley 18.650, en el sentido que se detalla a continuación:

- Analizar e identificar en orden de prioridad las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.
- Analizar y proponer las hipótesis y/o escenarios de conflicto, así como el aprovechamiento de las oportunidades que se puedan presentar.
- Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa.

- Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa Nacional, que por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto.
- Asesorar en relación con la dirección y gestión de las situaciones de conflicto y crisis que afecten a la Defensa Nacional.
- Asesorar y expedirse en relación con la política de Defensa Nacional e informar periódicamente sobre los grandes lineamientos estratégicos de la misma.
- Asistir al Poder Ejecutivo a través del asesoramiento al Presidente de la República, en la formulación de la directiva de política de Defensa Nacional, la que deberá ser emitida en el primer año de cada gobierno.
- Asesorar en la definición de los grandes objetivos y planeamientos estratégicos, vinculados con la Defensa Nacional.
- Recomendar los lineamientos estratégicos para las negociaciones internacionales que afecten a la política de Defensa Nacional.
- Colaborar en la determinación de la aplicación de los objetivos y lineamientos estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas, definiendo sus misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, en el marco de la Política de Defensa Nacional, determinando el esfuerzo exigible a las mismas, establecido en orden prioritario.
- Realizar todas aquellas funciones que le encomiende el Presidente de la República en relación a las diferentes situaciones emergentes, vinculadas con la Defensa Nacional.

Asimismo y a través del Título II del Decreto 147/013, se crea la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN) como un órgano colegiado de trabajo permanente y que depende del CODENA, cuyos cometidos se vinculan con la planificación y coordinación de actuaciones en el marco de competencias del CODENA, así como también la elaboración de estudios y planes realizados a petición de dicho Consejo. Los miembros permanentes de la CIDEN son representantes designados por los miembros permanentes del CODENA, léase Presidencia y los ministerios de Defensa, Interior, RREE y Economía y Finanzas. Asimismo, el CODENA podrá designar representantes de otras reparticiones del Estado.

En otro orden, también en la Ley Marco de Defensa Nacional se establece que, entre otras, las áreas básicas de competencia del MDN son asesorar y gestionar los temas de Política de Defensa y asuntos internacionales vinculados, así

como también la dirección y supervisión de la gestión y la formación de los recursos humanos tanto civiles como militares. Asimismo, esta ley menciona al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) como el órgano militar encargado de asesorar y coordinar actividades de las FFAA determinadas por la política militar.

Con respecto al ESMAD, en el artículo 16 literal C) de la Ley Marco de Defensa, se establecen sus cometidos básicos. Así, se trata del órgano militar del Ministerio, encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas (FFAA) bajo las directivas de la política militar en materia de:

- Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Análisis y valoración de escenarios estratégicos.
- Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistema de armas, comunicaciones de equipamiento y nuevas tecnologías.
- Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento militar.
- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los Agregados de Defensa de la Republica acreditados ante gobiernos extranjeros.

Al respecto cabe mencionarse que el 20 de abril del año 2014 el Presidente de la República, actuando en acuerdo con los ministros integrantes del CODENA, ha aprobado la Política de Defensa Nacional (Decreto 105/014), la que revisaremos a continuación.

LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (2014)

Como primer punto respecto a la Política de Defensa Nacional podemos decir que es establecida por decreto del Poder Ejecutivo y no por ley. Es decir que no tuvo discusión política en el Parlamento, donde se podría haber intercambiado puntos de vista entre todos los partidos con representación parlamentaria.

En relación a su enfoque político de partida, en esta Política de Defensa Nacional se parte reiterando su caracterización de “política pública” ya determinada en el artículo 3° de la Ley Marco de Defensa.

En relación a sus contenidos propiamente dichos, existen numerosos elementos muy positivos a ser destacados. Primeramente hay que mencionar que se trata del primer documento político definido por un gobierno democrático

de Uruguay en el que se avanza en los temas políticos vinculados con la Defensa, resaltándose allí incluso el de manejarse conceptos tales como “interés nacional”, “objetivo nacional”, “cultura de defensa” y “amenazas”. En el mismo sentido, allí se establecen cuáles son los criterios políticos en los que se enmarca la Política de Defensa Nacional y sus consecuentes líneas estratégicas.

Así vemos que se menciona que es una política pública multisectorial y multidimensional, afianzada en la democracia, el estado de derecho y la observancia de los derechos humanos, el respeto a la soberanía nacional de los Estado y el derecho a su propia defensa nacional. Definir esto debe ser considerado como un gran avance en lo relativo a la conducción política de la Defensa Nacional en el Uruguay.

No obstante ello, existen algunos elementos que no terminan de clarificar la propia Política de Defensa. En esa línea y a los efectos del presente análisis, en este trabajo nos referiremos a los números de página del documento en cuestión, en razón de que el decreto que establece la Política de Defensa Nacional está inserto en un anexo que carece de articulado.

Así debemos mencionar que, por ejemplo, en su página 4 se define el concepto de “seguridad” como basado en la legislación vigente y especialmente en la Ley Marco de Defensa. Pero, de hecho, esta ley marco se refiere a Defensa Nacional y no a Seguridad, porque no se definió “seguridad” ni en la ley, ni siquiera se definió “seguridad” en el propio Debate Nacional sobre Defensa.

Como otro elemento importante a mencionar, en esta Política de Defensa Nacional se hace notar la eventualidad de movilización de los recursos de la sociedad para la instrumentación de la Defensa Militar. Ello puede verse en su página 15 cuando dice que

Siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y las leyes, [...] en la instrumentación de la Defensa Militar deben confluir también coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad, procurando el máximo respaldo y la identificación con sus FFAA, contribuyendo, dentro del marco de sus competencias, directa o indirectamente al desarrollo nacional.

Al respecto debemos mencionar que el artículo 29 de la Ley Marco de Defensa establece que la instrucción militar y el servicio militar son voluntarios y que el artículo 33 deroga todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a dicha ley. Es decir que, desde nuestro enfoque y siendo que esta Política

de Defensa Nacional es un decreto del Poder Ejecutivo y no puede cambiar lo establecido por una ley, hoy el Uruguay carece de instrumentos legales para movilizar militarmente a sus habitantes, salvo aquellas personas que voluntariamente sí decidan ser movilizados.

Otro aspecto que se menciona en ese párrafo transcrito arriba y que se deja sin definir es el relativo a “desarrollo nacional”. En ese sentido, no se aclara cuál sería la eventual contribución de las FFAA al mismo. Debemos aquí recordar que lo que el artículo 20 de la Ley Marco de Defensa establece al respecto es que

En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, (las FFAA) podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

En ese marco, no se define a través de qué tipo de “colaboración” las FFAA promoverían el “desarrollo nacional”.

Ya en lo que respecta a lineamientos estratégicos de la Defensa Nacional (página 26 y siguientes de la Política de Defensa Nacional), es de considerarse que muchos de sus elementos son totalmente compartibles. No obstante, también muchos de esos casos son temas que estarían fuera de los ministerios que integran el CODENA – o la CIDEN – que son los firmantes del Decreto. Es que se habla allí de lineamientos estratégicos que involucran educación, salud, medio ambiente, desarrollo agropecuario, energía, infraestructura, etc. Por tanto no queda claro si los ministerios correspondientes y responsables de esos asuntos, han participado o no en la elaboración de dichos lineamientos estratégicos. Es decir que no se conoce el verdadero involucramiento institucional que esos actores puedan tener en la implementación de esta Política de Defensa Nacional.

En definitiva, podemos considerar que esta Política de Defensa Nacional es un gran avance, un muy buen inicio, no obstante, es muy genérica. En cierta forma y por sus contenidos, se parece más bien a los primeros capítulos de un eventual Libro Blanco.

Asimismo, cabe mencionarse que, si se trata de una política pública, faltaría clarificar las actividades para cumplir con los objetivos de política, es decir, qué acciones y qué instituciones son las responsables. Así como ha sido decretada, daría la impresión que está faltando el “quién hace qué cosa”, especialmente en lo relativo a los lineamientos estratégicos más allá de lo militar. A su vez, esto también se vincula con la idea ya mencionada de que entre los objetivos de la Política de Defensa Nacional hay temas que van mucho más allá de los ministerios integrantes del CODENA e involucran otras instituciones pertenecientes al Estado y que no queda claro si han participado en esas definiciones políticas.

LA POLÍTICA MILITAR DE DEFENSA (2016)

Al igual que en el caso de la Política de Defensa Nacional, la Política Militar de Defensa (Decreto 36/016), aprobada en mayo de 2016, también es establecida por decreto del Poder Ejecutivo y no por ley. Por lo tanto, tampoco tuvo discusión política en el Parlamento.

En dicha Política Militar de Defensa podemos leer que dentro de las competencias de las FFAA está la de contribuir al “desarrollo nacional”, sin definir qué se entiende por tal.

También se hace referencia al concepto de “defensa pasiva”, “defensa civil” y “protección civil”, sin definir qué se entiende por tales conceptos; mencionándose además en la misma línea de indefiniciones, la colaboración de las FFAA en aspectos de índole social, educativo, de desarrollo tecnológico, etc.

Cabe también ser mencionado aquí que por Decreto 6/018 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018) el Poder Ejecutivo encomienda a las FFAA tareas de vigilancia de fronteras “con la finalidad de preservar la soberanía e independencia del país, previniendo amenazas que afecten la integridad del territorio y sus recursos estratégicos.” Dicho decreto generó una inmediata reacción en la oposición política, porque se consideraba que las FFAA no tenían marco jurídico para tal accionar y que, cuando actuaran, se corría el riesgo de que el personal militar terminase procesado por delitos civiles.

En esa línea fue que, frente a un proyecto de ley que buscaba dar ese necesario marco jurídico del accionar de las FFAA, presentado por el opositor Partido Independiente, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley en el mismo sentido. Cabe mencionarse que, si bien el decreto que dispone que las FFAA actúen en custodia de fronteras está vigente, el proyecto de ley que le daría marco jurídico a tal accionar aún se encuentra a estudio parlamentario.

ESQUEMATIZACIÓN FINAL

En función de todo ello y, básicamente, de la Ley Marco de Defensa y de las políticas de Defensa Nacional y Militar de Defensa, podemos esquematizar la institucionalidad de la Defensa Nacional como a continuación se detalla.

INTERESES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

De acuerdo a lo establecido en la Política Nacional de Defensa, Decreto 105/014 referido más arriba, los intereses nacionales esenciales son:

- La Soberanía Nacional y la Independencia del Estado
- La integridad territorial

- La vida y la libertad de sus habitantes
- La forma Democrática Republicana de gobierno y el Estado de Derecho consagrados por la Constitución de la República.

En relación con los intereses nacionales estratégicos, ellos son:

- El Derecho Internacional y la promoción de la paz.
- La inserción internacional y la integración regional
- Las niñas y los niños como principal interés estratégico del país.
- La preservación de la democracia en la región
- La protección del ambiente
- La presencia en el Continente Antártico
- Los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables
- El desarrollo del conocimiento

En relación con los objetivos de la política, la Política de Defensa Nacional se refiere a los mismos intereses estratégicos arriba detallados, aunque con una redacción más amplia.

Sobre el valor geopolítico del país, la Política de Defensa menciona que el Uruguay posee una posición privilegiada como rivereño del Río de la Plata, puerta de entrada al núcleo del Cono Sur. Por tanto, la presencia de la Defensa Nacional en el espacio terrestre, aéreo y marítimo, se muestra como fundamental.

AMENAZAS PERCIBIDAS Y LATENTES

Sobre la temática de amenazas percibidas y latentes, siendo que la seguridad pública está siendo una materia atendida por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, no se perciben amenazas internas desde el punto de la Defensa Nacional y la utilización del instrumento militar.

En relación con las amenazas externas, vinculadas a violaciones de soberanía especialmente, los marcos normativos establecen jurisdicción a las FFAA en fronteras terrestres, espacio aéreo y marítimo.

GRADO DE ESTRÉS Y MANEJO CUALITATIVO

Como se mencionó, la seguridad pública es atendida por el Ministerio del Interior. Así, al no existir aún tiempo para poder evaluar el accionar de las FFAA en

el marco del decreto que dispone su presencia y accionar en fronteras terrestres (al norte limitando con Brasil porque es la única “frontera seca” del país), se podría decir que el accionar de las FFAA centra sus actividades en las de entrenamiento y preparación habituales, así como también en el cumplimiento de Misiones de Paz (solicitadas por ONU en su mayoría).

Asimismo, las FFAA también están siendo utilizadas en atender las necesidades del Sistema Nacional de Emergencias. Este sistema establece requerimientos en función de necesidades establecidas desde las autoridades políticas del Poder Ejecutivo, tanto en lo referido a situaciones de emergencias como consecuencia de desastres naturales, como el apoyo a poblaciones vulnerables.

ALIANZAS Y COALICIONES

De acuerdo a su Política de Defensa Nacional, el Uruguay prioriza su accionar internacional en la materia en dos áreas a resaltar. Por un lado, las Misiones de Paz en el marco de la ONU y otros acuerdos internacionales. Por otro lado, en materia de Defensa Nacional se considera de especial relevancia el marco regional, especialmente lo referido a UNASUR y al Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En este último marco, se menciona que el Uruguay visualiza la preservación de la paz y la seguridad como elementos fundamentales, con la cooperación en Defensa como clave, todo ello bajo una institucionalidad democrática y con la Defensa como herramienta al servicio de la paz y el desarrollo mundial. En ese entorno es que el CDS es referido como el espacio de diálogo político y de coordinación de los Ministerios de Defensa de la región, ámbito éste que permitiría la construcción de agendas regionales comunes.

Como consecuencia de todo ello y en el marco del CDS, se ve al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, institución de análisis y desarrollo regional de pensamiento estratégico, como una institución a ser destacada.

PRESTIGIO ENTRE ALIADOS Y ADVERSARIOS

En la Política de Defensa Nacional de Uruguay se menciona que tanto en la región como en el mundo se reconoce al país como sólido institucionalmente y con una democracia fuerte. Así, desde la Política de Defensa Nacional se pretende que Uruguay sea una conexión privilegiada entre la región y el resto del mundo.

Esto está dado, según allí se menciona, por su tradicional promoción del estricto cumplimiento de los principios generales del Derecho Internacional, tales como la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la no intervención de los asuntos internos de los Estados. Estos serían los

lineamientos de la Política Exterior del Estado. En el mismo sentido, se considera que Uruguay tiene un posicionamiento defensivo, aunque se reserva el derecho de legítima defensa, con la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.

ROLES DE LAS FFMM (¿SE JUSTIFICA LA EXISTENCIA DE FFMM?)

De acuerdo a la Ley Marco de Defensa, arriba mencionada, el accionar de las FFAA se centra en la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no teniendo injerencia en conflictos internos. No obstante ello, la misma ley permite que las capacidades de las FFAA puedan ser utilizadas como apoyo (básicamente logístico y organizativo) de otras instituciones.

Así es que el pilar fundamental del Sistema de Emergencias son las FFAA, así como también las mismas apoyan en la implementación de políticas sociales a través del Ministerio de Desarrollo Social.

A nivel externo, y como ya se mencionó, se resalta la participación de las FFAA en Misiones de Paz.

Cabe destacar aquí que, en términos generales, se percibe que la ciudadanía está cada vez más afin a que las FFAA comiencen a realizar actividades de control interno y misiones del tipo policial, en función de la cada vez más compleja situación de inseguridad pública que se vive.

Es de mencionar también que en la instancia del Debate Nacional sobre Defensa, llevado adelante el año 2006, no hubo ninguna institución ni organización de todas las participantes que pusiera en tela de juicio la existencia o no de las FFAA.

FLUIDEZ Y SOSTENIBILIDAD ASUNTOS CÍVICO – POLÍTICO – MILITARES

Grado de entendimiento. En general, los temas de Defensa Nacional y vinculados con las FFAA no son temas que preocupen a la ciudadanía ni a la sociedad civil organizada, excepto a las organizaciones vinculadas con la defensa de derechos vulnerados en la dictadura. Por ende, en general tampoco es preocupación de los estamentos políticos.

Por tanto, se puede decir que existe una buena relación entre las FFAA y los partidos políticos y las instituciones políticas en general, pero con vínculos someros.

CAPACIDADES Y ACEPTACIÓN SOCIAL

La Política Militar de Defensa se define como defensiva y de carácter disuasorio y preventivo. En esa idea, menciona que la disuasión debe tener la capacidad real de causar daño, de comunicar esa capacidad y de ser creíble.

En relación con la aceptación y el prestigio social de las FFAA y, como se puede ver en la encuesta de marzo pasado realizada por Factum (Bottinelli, 2018), las mismas tienen un 36% de confianza de la sociedad, superando a la Iglesia Católica, al Parlamento, los empresarios, sindicatos e, incluso, a los partidos políticos. En términos de confianza institucional, las FFAA están sólo por debajo de los bancos, la policía y el Poder Judicial. Y estos valores de confianza en las FFAA vienen en aumento, como se puede ver allí.

CONCLUSIONES

El Debate Nacional sobre Defensa llevado adelante en el Uruguay durante todo el año 2006 fue un hito en relación a la conducción política de la Defensa Nacional. Allí se dieron cita actores pertenecientes a toda la sociedad nacional, tanto la sociedad política como la sociedad civil.

En ese marco se discutieron libremente todos los temas vinculados con la Defensa Nacional y el rol de las FFAA, produciéndose una gran cantidad de conceptos y análisis que terminarían siendo los insumos para que, desde las instituciones políticas, se comenzara un necesario proceso de definiciones institucionales y organizacionales.

Sin embargo, los efectos institucionales posteriores no han sido todo lo estructural que podía haberse pensado en un comienzo. De hecho, más allá de algún concepto importante y de varias generalizaciones instituidas por la Ley Marco de Defensa Nacional, en general y desde un punto de vista organizacional, las FFAA se siguen rigiendo por las leyes orgánicas elaboradas en el período de facto, e incluso de antes del mismo, sin que haya al momento ningún proyecto de reforma profunda que esté a estudio a nivel parlamentario.

En otro sentido, también podemos decir que la Política de Defensa Nacional, definida en el mes de abril del año 2014, termina siendo un punto digno de ser resaltado. Así, es la primera vez en décadas que las instituciones políticas hablan de objetivos nacionales, intereses, amenazas, cultura de defensa, etc. También se determinan los lineamientos estratégicos en base a los cuales habría que dirigir las diferentes instituciones para enfrentar los desafíos y amenazas allí mencionadas, todo lo cual en general es muy compartible.

No obstante ello, en esa Política de Defensa Nacional no está claro “quién hace qué cosa”. Además dicha política, y por lógica, no solo involucra los temas de seguridad y defensa clásicos, sino que también menciona temas medioambientales, de salud pública, de energía, educativos, etc. En este sentido, se desconoce cuál

fue el nivel de participación de otros ministerios integrantes del Poder Ejecutivo u otras instituciones del Estado, en esas definiciones.

En relación con la Política Militar de Defensa, allí se pueden ver muchos conceptos que aún no tienen definición. Por otro lado y dados los cometidos definidos, las FFAA podrían eventualmente ser involucradas en muchas áreas del quehacer nacional, varias de ellas más allá de lo militar.

Asimismo, es de ser resaltado que tanto la Política de Defensa Nacional como la Política Militar de Defensa, fueron promovidas a través de decretos del Poder Ejecutivo y no pasaron por una instancia de debate parlamentario.

En definitiva y para ir finalizando con este trabajo, decimos que ya han pasado más de doce años desde que se realizó el Debate Nacional sobre Defensa, pero los hechos institucionales y organizacionales resultantes del mismo, no terminan de cristalizar en verdaderos cambios estructurales.

REFERENCIAS

- Bayardi, J. (2006) “Hacia una política de Estado en Defensa Nacional”. En González, J. (comp.). *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR.
- Berrutti, A. (2006) “El debate nacional sobre defensa”. En González, J. (comp.). *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo: MDN-PNUD-UdelaR.
- Besio, F. (2004) “Política y Defensa en Uruguay: Articulaciones Disfuncionales de Larga Data”. En Follietti, G. y Tibiletti, L. *Parlamento y Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal. Recuperado de: goo.gl/tRkGJa
- Bottinelli, E. (16 de marzo de 2018). *El Ranking de Confianza en Instituciones*. [Entrevista con Silva, A]. Recuperado de goo.gl/nV3fDt
- Berrutti, A. y Bayardi, J. (2006). *Debate Nacional sobre Defensa – Aportes Internacionales* Compilador: González, J. Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa Nacional – Universidad de la República. Montevideo: Mastergraf Impresiones.
- González, J. (2010). “La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos”. En Mancebo, M. y Narbondo, P. *Reforma del estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo/ ICP/Clacso.
- González, J. (2010) *Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica*. Recuperado de: goo.gl/2SmBii

- Ministerio de Defensa del Uruguay (15 de mayo de 2012). Modificación del reglamento orgánico funcional de la administración superior del Ministerio de Defensa Nacional. [Decreto 156/012]. Recuperado de: goo.gl/3TpaKe
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (14 de mayo de 2013). Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA. [Decreto 147/013]. Recuperado de: goo.gl/GgRX1t
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (29 de abril de 2014). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 294/014]. Recuperado de: goo.gl/rHMREK
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (3 de mayo de 2016). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 36/016]. Recuperado de: goo.gl/EMxEu1
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (8 de enero de 2018). Decreto de Defensa Nacional. [Decreto 6/018]. Recuperado de: goo.gl/uEYTkz
- Real de Azúa, Carlos. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Colección “Reconquista”.

Cómo citar este artículo:

Cascante, C. & Mata, N (2018). Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad. Una aproximación analítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 91-114.

**CARLOS HUMBERTO
CASCANTE SEGURA²**

**NERY CAROLINA MATA
ARGÜELLO³**

Recibido:
15 de agosto de 2017

Aprobado:
04 de febrero de 2018

Palabras clave:
Seguridad Interna, Amenazas Transnacionales, Política de defensa, Fuerzas Militares, Identidad, Derecho internacional.

Keywords:
Internal Security, Transnational Threats, Defense Policy, Military Forces, Identity, International Law.

Palavras-chaves:
Segurança Interna, Ameaças Transnacionais, Política de Defesa, Forças Militares, Identidade, Direito Internacional.

Rasgos de una Política de Defensa de Costa Rica: entre la paz y la inseguridad¹

Features of a Costa Rica Defense Policy: between Peace and Insecurity

Características de uma política de defesa da Costa Rica: entre a paz e a insegurança

RESUMEN

Históricamente, Costa Rica se ha caracterizado por realmente no poseer una política de defensa definida dentro de sus estamentos estatales. Esto se debe a que se ha convivido dentro de la narrativa militar del país centroamericano en una disyuntiva que radica entre la paz y la seguridad del Estado. Lo anterior se puede explicar, en gran medida, porque tradicionalmente el gobierno costarricense no ha podido consolidar amenazas verdaderamente considerables en la región que comprometan su seguridad y defensa nacionales. Entre los factores que ayudan a entender esta condición se encuentran

1. Artículo de reflexión producto de investigación del Observatorio de Política Exterior de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
2. Estudiante de Doctorado en Historia de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Magister en Diplomacia. Magister en Historia. Abogado. Profesor de Historia de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica. Profesor de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Contacto: carlos.cascante.segura@una.cr.
3. Magister en Diplomacia, Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores del Instituto del Servicio Exterior Manuel María Peralta de la Universidad de Costa Rica. Contacto: nery.mata@ucr.ac.cr.

el carácter de excepcionalidad de sus fuerzas armadas, la preeminencia del derecho internacional como instrumento de defensa nacional y el principio de neutralidad en conflictos armados, además de la presencia y el acompañamiento que desempeñan los Estados Unidos. Las amenazas transnacionales tradicionales han sufrido una transformación que, en la actualidad, pueden verse relativamente reducidas a la lucha contra el narcotráfico y el crimen interno en la nación tica.

ABSTRACT

Historically, Costa Rica has been characterized by not really having a defined defense policy within its state estates. This is because it has coexisted within the military narrative of the Central American country in a dilemma that lies between peace and security of the State. The foregoing can be explained, to a great extent, because traditionally the Costa Rican government has not been able to consolidate truly significant threats in the region that compromise its national security and defense. Among the factors that help to understand this condition are the exceptional nature of its armed forces, the pre-eminence of international law as an instrument of national defense and the principle of neutrality in armed conflicts, as well as the presence and accompaniment of States. United. Traditional transnational threats have undergone a transformation that, at present, can be relatively reduced to the fight against drug trafficking and domestic crime in the nation.

RESUMO

Historicamente, a Costa Rica tem se caracterizado por não ter uma política de defesa definida dentro de suas propriedades estatais. Isso porque coexistiu dentro da narrativa militar do país centro-americano em um dilema que se situa entre a paz e a segurança do Estado. O precedente pode ser explicado, em grande parte, porque tradicionalmente o governo da Costa Rica não conseguiu consolidar ameaças realmente significativas na região que comprometem sua segurança e defesa nacional. Entre os fatores que ajudam a entender essa condição estão a natureza excepcional de suas forças armadas, a preeminência do direito internacional como instrumento de defesa nacional e o princípio da neutralidade nos conflitos armados, bem como a presença e o acompanhamento dos Estados Unidos. As ameaças transnacionais tradicionais sofreram uma transformação que, atualmente, pode ser relativamente reduzida à luta contra o narcotráfico e o crime doméstico no país.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ACADÉMICOS

Desde la década de 1920 las fuerzas de armadas en Costa Rica sufrieron una significativa reducción de su importancia en el sistema político nacional. Este fenómeno fue el producto del desprestigio experimentado por estas tras la dictadura de los hermanos Tinoco (considerada por muchos historiadores como la última dictadura que experimentó el país) y los resultados negativos de la Guerra de Coto (un conflicto militar con Panamá).

Asimismo, las intervenciones constantes de los Estados Unidos en la región llevaron a las elites políticas costarricenses al entendimiento de que con una potencia hegemónica consolidada resultaba más apropiado considerar que la estabilidad regional y, por ende, la seguridad nacional ante las amenazas del entorno centroamericano estaría garantizada por la necesidad de los estadounidenses por pacificar la zona aledaña al Canal de Panamá (Muñoz, 2014).

De tal forma, en 1948, tras la última guerra civil, el bando ganador, organizado para el gobierno del país en una Junta Provisional de Gobierno (que fue denominada la “Junta Fundadora de la Segunda República”), tomó la decisión de suprimir las fuerzas armadas costarricenses como institución permanente. Esta acción fue tomada tanto por la necesidad de evitar que los mandos militares fueran una amenaza interna a la estabilidad de la Junta, así como una muestra de la debilidad del estamento militar costarricense, que no pudo evitar esta decisión; que se completó con la purga de aquellos elementos contrarios a la nueva fuerza política (Muñoz, 2014). En el largo plazo, el proceso sucintamente descrito fue encubierto por la narrativa identitaria costarricense de país desarmado y pacifista, que contribuyó a la creación de una imagen que ha marcado el rol costarricense en la sociedad internacional

Esta concepción ha dificultado que tanto desde las autoridades de seguridad del país y la academia se aborden los temas vinculados con la defensa nacional, entendida como la política de estado dirigida a reducir las amenazas y riesgos a la seguridad proveniente del ámbito internacional. En la literatura costarricense sobre seguridad se ha establecido que dentro del concepto de “seguridad ciudadana”, empleado en las últimas décadas, se han incorporado los componentes propios de lo que tradicionalmente se ha asignado a la política de defensa e institucionalmente se ha asignado a las fuerzas armadas en otros países (Matul, 2005) (Murillo, 2012) (Araya, Loría y Vargas, 2015).

Asimismo, se ha señalado la necesidad de enfocar con claridad que la existencia de una estrategia defensiva no implica abandonar los principios democráticos y pacifistas de Costa Rica (Murillo, 2012). Sin duda alguna, la discusión artificial entre defensa y pacifismo resulta problemática en la medida que evita una

discusión amplia sobre las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad del estado y, por otra parte, provocan una tendencia a rechazar las funciones del estado vinculadas con la defensa de esa seguridad.

A este enfrentamiento contribuye que, desde el final de la Guerra Fría y auspiciado por los Estados Unidos, se haya producido una renovación en la práctica de los conceptos de amenazas y funciones de los cuerpos militares no solo en la región mesoamericana, sino también en el ámbito global. Así, la calificación del crimen organizado como un problema de la defensa nacional y, en el terreno, la incorporación de las fuerzas armadas en tareas de represión y control de diversas variantes del crimen organizado generaron que estas se dedicasen a funciones antes consideradas policiales, tales como la vigilancia de espacios marinos y aéreos, zonas selváticas e infraestructuras económicas claves (Sansó-Rupert, 2013).

En el caso de un país sin ejército, como Costa Rica, el problema no estaría vinculado con el fortalecimiento y la intervención en la vida civil de las castas militares como ocurre en otros países; sino en la sensación de que los cuerpos policiales del Estado podrían entrar en un proceso de militarización, que podría desembocar en la pérdida del control civil que han tenido estos estamentos durante más de setenta años.

De tal forma, este artículo pretende extraer y clarificar elementos necesarios para comprender la soslayada política de defensa nacional que se encuentra inmersa dentro del abarcador concepto de seguridad ciudadana costarricense, para lo cual se tiene como fuente documental la normativa existente, los planes nacionales de desarrollo, así como los documentos sobre seguridad que periódicamente han emitido algunos gobiernos.

Se estructura esta información en cinco apartados, el primero se dedica a establecer la existencia de principios generales en el ordenamiento jurídico costarricense de una política de defensa; el segundo y tercer apartado determinan los fenómenos que se han considerado amenazas externas a la seguridad costarricense (tradicionales y no tradicionales); mientras que el cuarto y quinto, describen los instrumentos que ha venido desarrollando el Estado para enfrentar a dichas amenazas.

¿EXISTEN LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA COSTARRICENSE?

A pesar de que por las razones esbozadas en el acápite anterior no existe una política claramente definida de defensa, la normativa costarricense referente a seguridad contiene claras referencias a objetivos que tradicionalmente han sido

vinculados con la defensa nacional, término que se emplea en varias ocasiones dentro de la propia Constitución. Así, en el artículo 12 se establece que “[p]ara la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias. Sólo por convenio continental o para la *defensa nacional* podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.”

Asimismo, el concepto se aborda en el artículo 147.1, que establece como función del Consejo de Gobierno “[s]olicitar a la Asamblea Legislativa la declaración del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz”. En concordancia, como función del Poder Legislativo, se establece en el artículo 121 que corresponde a este “[a]utorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de *defensa nacional* y para concertar la paz”. Finalmente, el artículo 140 establece como función del Poder Ejecutivo “[d]isponer de la fuerza pública para preservar el orden, *defensa* y seguridad del país”.

El concepto no se empleó en la redacción de la ley orgánica del Ministerio de Seguridad Pública de 1973, no obstante, si se incluyó un propósito tradicional de toda política de defensa: “la conservación de la soberanía nacional”. En este sentido el artículo 1° de dicho cuerpo normativo establece que esta entidad tiene “por función preservar y mantener la soberanía nacional; coadyuvar en el fortalecimiento del principio de la legalidad conforme se especifica en el artículo 3° de esta ley, mediante el respeto y acatamiento generales de la Constitución Política y las leyes; velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país.”

No obstante, la Ley General de Policía de 1994, que regula a todos los cuerpos policiales del país, retomó nuevamente el concepto de defensa, dado que en el artículo 1° señala como obligación del presidente y el ministro de Seguridad Pública “tomar las medidas necesarias para garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país, así como las que aseguren la tranquilidad y el libre disfrute de las libertades públicas.”

Desde esta perspectiva, el concepto de defensa no ha dejado de estar presente en la normativa costarricense vinculada con la seguridad, tampoco en los discursos de política exterior que se han elaborado con posterioridad a la supresión de las fuerzas armadas, aunque no con la precisión que caracteriza a la materia en otros estados. En este sentido, subsumidos en un concepto de seguridad externa en los discursos de política exterior, se han ido perfilando algunos principios de la seguridad externa (o defensa nacional).

Estos principios han tenido un desarrollo diacrónico, dado que han sido el fruto de la experiencia del país tras su último conflicto interno y los años de la Guerra Fría, donde la sobrevivencia interna del bando ganador del conflicto de 1948 dependió de acciones pragmáticas para resistir la abierta enemistad de algunos de los gobiernos del entorno centroamericano y caribeño (Sáenz, 2013). Experiencia que posteriormente fue sistematizada, de una u otra forma, en algunas doctrinas expuestas en diversos documentos.

De tal forma, existen -al menos- tres principios generales: 1) El carácter excepcionalidad de las fuerzas armadas, 2) La preeminencia del derecho internacional como instrumento de defensa nacional y 3) El principio de neutralidad en conflictos armados.

LA SUPRESIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO INSTITUCIÓN PERMANENTE

La base de la defensa nacional radica en la supresión de las fuerzas militares y el direccionamiento de las funciones de estas a los cuerpos de policía del estado. Este componente resulta especialmente claro en la Ley General de Policía de 1994, con sus correspondientes actualizaciones, en que establecen dichas responsabilidades. En este sentido, el principio de supresión de estamentos militares no implicó la desaparición de sus funciones, sin embargo, si pretendía la completa sujeción de la fuerza pública al poder civil, lo que parece estar respaldado por las últimas siete décadas de la historia costarricense.

LA PREEMINENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA

Este principio, sistematizado en la década de 1970 por el ministro de Relaciones Exteriores Gonzalo Facio, plantea que ante la ausencia de fuerzas armadas permanentes y la inviabilidad de que fuerzas armadas organizadas para casos excepcionales puedan repeler una amenaza, la defensa del país descansa en el derecho internacional y las instituciones que lo aplican (Facio, 1977). Esta sistematización fue el producto del apoyo recibido por el país durante la conflictiva década de 1950, cuando se presentaron intentonas de invasión del bando perdedor del conflicto de 1948, respaldados por los gobiernos de Anastasio Somoza en Nicaragua y Marcos Pérez Jiménez en Venezuela. Fue reiterado durante la década de 1980, cuando el posicionamiento geopolítico costarricense cercano a los Estados Unidos nuevamente volvió a enfrentarlo con el gobierno nicaragüense cercano al bloque socialista.

Costa Rica renovó esta doctrina en su último conflicto territorial con Nicaragua -calificado como invasión por parte de las autoridades nacionales- en que

Costa Rica recurrió a la Organización de Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y, finalmente, a la Corte Internacional de Justicia. En este sentido, en 2017, el concepto sigue en el discurso de política exterior costarricense, en esta línea, en el último documento oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado en 2017, el entonces canciller Manuel González señalaba que:

Este aspecto del arraigo costarricense hacia el derecho internacional le ha permitido a esta nación vivir en paz, pero también significa que, ante la agresión de otros Estados, la política de defensa nacional descansará en gran parte en la acción diplomática y jurídica. (González, 2017, p. 68)

El principio de neutralidad. El principio de neutralidad fue sistematizado en la década de 1980, mediante una proclama del Poder Ejecutivo, con el carácter de un acto unilateral del Estado. La particular neutralidad de Costa Rica, que se definía como permanente, activa y desarmada, fue un recurso defensivo ante las presiones de los Estados Unidos y la abierta colaboración en contra de Nicaragua durante la primera mitad de la década de 1980 (Cascante, 2012). El carácter jurídico de la proclama como acto unilateral fue establecido por el Tribunal Constitucional costarricense al ordenar al Poder Ejecutivo no intervenir y formar parte de la coalición organizada por los Estados Unidos durante la segunda guerra del Golfo Pérsico en 2003 (Cascante, 2012).

El concepto de neutralidad evolucionó y se entrelazó con la conformación discursiva del derecho humano a la paz. De tal forma, se robusteció mediante una norma legislativa de 2014, que permitió la incorporación de la neutralidad al ordenamiento jurídico mediante una ley de la República que establece que “Costa Rica es neutral ante todos los conflictos armados internacionales y ante todos los conflictos armados dentro de otros Estados, de conformidad con lo que disponen esta ley y el derecho internacional”.

COSTA RICA EN LA GEOPOLÍTICA MESOAMERICANA COMO FUNDAMENTO DE LAS AMENAZAS REALES Y PERCIBIDAS

A lo largo de su historia, Costa Rica se ha caracterizó por contar con una relevancia geopolítica vinculada con su contexto centroamericano y la influencia de los Estados Unidos. Precisamente, el carácter de zona de tránsito que tiene el istmo, así como la necesidad de los Estados Unidos de incluir a Centroamérica dentro de sus fronteras geopolíticas, han condicionado el accionar internacional, especialmente, en la delicada definición de las políticas de seguridad en la región (Eguizabal, 2008).

Durante el siglo XIX, Costa Rica se convirtió en un espacio relevante por su cercanía con las posibles rutas de construcción de vía interoceánica, lo que provocó fuertes disputas limítrofes con Nicaragua y Colombia. Con la construcción en el siglo XX del Canal de Panamá, a pesar reducirse la posibilidad de un enfrentamiento territorial con Nicaragua, la importancia se mantuvo por la necesidad de los Estados Unidos de proteger el entorno cercano al Canal. A pesar de su situación geopolítica, el país no tiene una historia amplia de conflictos militares con sus vecinos, salvo los enfrentamientos de 1856 con Nicaragua y 1921 con Panamá (Sáenz, 1996).

Empero, la relación con Nicaragua fue bastante conflictiva durante la segunda mitad del siglo XX, dado el apoyo de la fuerza política ganadora de la guerra de 1948 a los movimientos insurgentes existentes en la región contra las dictaduras militares existentes en las décadas de 1950 y 1960, entre ellas la del dictador nicaragüense Anastasio Somoza García (Cascante, 2014).

En las décadas siguientes, los enfrentamientos entre ambos países fueron frecuentes y se intensificaron, incluso con enfrentamientos violentos entre los cuerpos de seguridad de ambos países, desde finales de la década de 1970 hasta los acuerdos de Esquipulas en 1987; dado el apoyo de Costa Rica a la insurgencia contra la dinastía de los Somoza y tras la caída de esta por la cercanía de gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional con el bloque socialista y el apoyo costarricense a la política estadounidense en la región (Echeverría, 2006) (Sobrado, 1988). Las características de la relación con Nicaragua hacen que esta influya definitivamente en las visiones sobre seguridad en Costa Rica, como se expondrá más adelante.

Por otra parte, la conformación de las normas del derecho mar a partir de la creación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, generaron un nuevo factor de relevancia en la ubicación costarricense, dado que, a partir del dominio de la Isla del Coco en el Océano Pacífico, el territorio continental costarricense vio acrecentado las zonas de control estatal (ver figura 1).

El incremento de las zonas bajo dominio costarricense se presentó junto la expansión del tráfico de drogas ilegales de Sudamérica hasta los Estados Unidos. En otros términos, la ubicación del país y consolidación de sus espacios marinos implicaron el incremento de sus responsabilidades en la persecución de las actividades ilícitas dentro de sus mares, además de tornarlo en uno de los países con mayor impacto del crecimiento y fortalecimiento de las bandas que aprovecha el territorio centroamericano para trasladar estas sustancias al mercado estadounidense (las autoridades de ese país han señalado que el 90 % de la droga que entra a ese país entra por rutas que pasan por Centroamérica (Dudley, 2010).

Figura 1: Mapa del territorio continental, insular y marítimo de Costa Rica

Fuente: Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica.

Es así como, desde 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana reconocía la existencia de en ese momento amenazas emergentes como la “narcoactividad”, “el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos”, “el terrorismo”, “el sabotaje” y “el crimen organizado”.

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EXTERNA DE COSTA RICA

A pesar de la relativa claridad de la situación geopolítica de Costa Rica, como se señaló en anteriormente, se adolece de documentos públicos específicos sobre defensa, pero algunos componentes que deberían integrar esta pueden observarse dentro de documentos más generales. Posiblemente, los más relevantes sean los planes nacionales de desarrollo, este documento reúne los objetivos más importantes de la administración pública, entre ellos el sector de seguridad.

Tabla 1: Ejes de estratégicos de planeación Administraciones Arias Sánchez, Chinchilla Miranda y Solís Rivera (2006-2018)

INSTITUCIÓN ENCARGADA	PND 2006-2010	PND 2011-2014	PND 2015-2018
Ministro de Seguridad Pública	Cambios Normativos y estructurales vinculados con la generación de capacidades para luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo.	Profesionalización del Cuerpo Policial.	Prevención de las distintas manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad.
	Sistemas de información y creación de inteligencia.	Atender planes operativos.	Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas. (Ejes de trabajo en el Norte y el Sur).
	Estructuración de Planes Operativos.		Profesionalización Policial y formación de capacidades en materia de Seguridad Ciudadana (Escuela Nacional de Policía).
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Reactivación de comisiones binacionales en ambas fronteras.	Establecimiento de un marco de cooperación para una estrategia integral de seguridad en Mesoamérica de seguridad.	Promover el desarrollo de la zona norte de Costa Rica mediante proyectos de desarrollo económico – social – ambiental. Promover el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, como un mecanismo de diálogo y articulación; que permita la aprobación de acciones y proyectos binacionales, para el desarrollo de la zona fronteriza.

Nota: elaboración propia a partir de los PND (2010-2018).

Con motivo de este artículo se ha hecho un estudio de los objetivos centrales del sector seguridad en tres de estos documentos (2006-2010; 2011-2014 y 2015-2018), se han revisado dos sectores específicos: seguridad ciudadana y política exterior (es normal que los sectores tengan cambios en su nomenclatura, aunque estén conformados por las mismas instituciones).

Como puede observarse en la tabla 1, durante los últimos tres gobiernos se han posicionado algunos temas de seguridad externa propios de las amenazas que han sido percibidas modernamente como temas vinculados con los organismos de defensa del Estado y que afectaban directamente Costa Rica y, en general, a la región mesoamericana. De tal forma, la evolución de objetivos del sector seguridad en Costa Rica permite establecer una narrativa de las amenazas más relevantes: crimen organizado (especialmente narcotráfico) y los flujos migratorios.

Además, se establecen las relaciones con el entorno regional como un reto para la seguridad del país. De tal manera, aunque en los textos en cuestión no se profundiza en la existencia de relaciones conflictivas con los vecinos como un foco de riesgos a la seguridad costarricense, probablemente por el carácter público del texto, si se establece como objetivo el desarrollo de región fronteriza en el norte, que refleja el temor a las acciones nicaragüenses que puedan desarrollarse en la frontera. En consecuencia, la visión internacional de las amenazas debe plantearse dos ejes: el primero, la visión regional del crimen organizado y, el segundo, la situación particular de las relaciones con Nicaragua.

Desde la primera perspectiva, que responde a la influencia del crimen organizado en Mesoamérica se tiene como objetivo mejorar las condiciones internas de las fuerzas de seguridad y, además, orientar las relaciones de cooperación con los países vecinos para fortalecer la seguridad nacional. Este último cambio resulta de especial importancia, pues plantea un reconocimiento de la incapacidad del país para afrontar la conflictividad regional.

En esta línea, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) se desarrolló una ampliación de la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública al detectarse el riesgo de la expansión del narcotráfico y sus actividades conexas, trata de personas, armamento ilegal y deficiente seguridad en frontera. Por lo anterior, se planifican tres grandes ejes estratégicos de trabajo: reformas normativas y estructurales, establecimiento de sistemas de información y planes operativos para el tratamiento de los riesgos. Dentro de las principales reformas normativas planeadas estuvieron la inclusión de los términos terrorismo dentro de la legislación nacional de seguridad, modificaciones tendientes a dar herramientas para enfrentar el crimen organizado, el terrorismo y la proliferación de armas de fuego.

Con la propuesta del proyecto de ley para la fusión de los Ministerios de Seguridad, Gobernación y Policía, se plantean reformas sustanciales en la estructura organizativa de estos, simplificando áreas y especializándolas. Como parte de este esfuerzo se da una reestructuración de este Ministerio y se crea la Dirección sobre Trata de Personas y Promoción de Desarrollo Humano, integrado por los departamentos de Análisis, Estadística y Género. Por otra parte, se hicieron reformas a legislación migratoria, para mejorar los controles de ingreso y seguimiento de extranjeros al país (MSP, 2010, p. 5).

A pesar de la claridad en torno a esta amenaza, no se han desarrollado -al menos públicamente- estudios que profundicen la geopolítica de los carteles de la droga y otros grupos de criminalidad organizada en Costa Rica, así como las disputas sobre el territorio existentes entre ellos y los negocios conexos. Es probable que las fuerzas de seguridad costarricense tengan mayor precisión en sus acercamientos a este tipo de organizaciones, pero poco de ese proceso de inteligencia ha sido planteado a la opinión pública costarricense.

Por otra parte, la relación conflictiva con Nicaragua constituye una prioridad en las preocupaciones de las autoridades costarricenses, que se ha visto intensificado por el periodo de enfrentamientos causados por la disputa territorial que inició en 2010. Por esta situación, aunque no se plantea en documentos públicos la inestabilidad y la posibilidad del conflicto interno en Nicaragua como una amenaza, se han dado gestos y expresiones en esta dirección. Por ejemplo, en 2012 la entonces presidente Chinchilla Miranda expresó en su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas que:

A finales de 2010 acudimos a ella [a la Corte Internacional de Justicia], luego de que el Gobierno de Nicaragua desplegara ilegalmente fuerzas militares y personal civil en una parte de nuestro territorio. En marzo del siguiente año, la Corte dictó una serie de medidas provisionales. Entre ellas, ordenó a Nicaragua despejar la zona en disputa, y otorgó a Costa Rica su custodia ambiental. Sin embargo, el Gobierno de Nicaragua ha burlado la orden y sigue enviando personal a ese territorio. Lo ha hecho en claro desafío a la Corte, en menoscabo de nuestras relaciones bilaterales, y en violación del párrafo 31 de la Declaración Final sobre Estado de Derecho que fue adoptada hace una semana por esta Asamblea (Chinchilla, 2012).

Adicionalmente, con las compras de equipo militar que realizó el gobierno de Nicaragua a Rusia, las autoridades costarricenses volvieron a establecer su inquietud por la inestabilidad regional que fortalecimiento de las fuerzas armadas nicaragüenses podría traer. En relación con estas compras, el canciller Manuel

González, en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de SICA y Rusia en 2015, expresaba que:

A pesar de que el narcotráfico es el actual argumento para comprar y vender armamento pesado y realizar programas militares conjuntos, los acuerdos de Nicaragua y Rusia en materia militar generan gran incertidumbre e inquietudes entre los países de la región hacia el futuro de la estabilidad regional y abren las puertas del debate público sobre cómo sus intereses estratégicos en Centroamérica afectarían las relaciones regionales (González, 2015).

En conclusión, Nicaragua constituye en la visión costarricense una amenaza a su seguridad, a pesar de que no parecen estar establecidos con claridad los alcances de la peligrosidad o las variantes que esta pueda tener. En otros términos, más allá de las disputas entre gobiernos y los problemas limítrofes y de gestión de fronteras, parece no haberse determinado con profundidad cómo la inestabilidad nicaragüense, producto de las condiciones económicas y políticas que afronta dicho país, pueden crear escenarios de riesgo a Costa Rica, como pueden ser las migraciones descontroladas, el ingreso de bandas criminales desde el norte de Centroamérica y las complicaciones al comercio exterior costarricense que se direcciona por vía terrestre a través de ese país.

LOS INSTRUMENTOS DE LA SEGURIDAD EXTERNA COSTARRICENSE. LA CONSTANTE BÚSQUDA POR MECANISMOS DE COORDINACIÓN

¿Cuáles son los instrumentos de defensa de Costa Rica? La inexistencia de fuerzas armadas permanentes impide un análisis de su capacidad de intervención desde el punto de vista de la fuerza militar. Sin embargo, ese no obsta a señalar que Costa Rica mantiene una serie de cuerpos policiales en crecimiento, cuadros que constituyen la base para el combate de las nuevas amenazas transnacionales vistas anteriormente y el primer medio de defensa contra las amenazas internacionales tradicionales.

Además, en los últimos años se han ido clarificando normativa y operativamente las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia, aunque persistan algunos baches tanto en el ámbito reglamentario como en los componentes operativos de la relación de este con las instancias del sector seguridad.

De acuerdo con la reglamentación constitucional vigente, corresponde al presidente el comando en jefe supremo de la “fuerza pública”. En esta línea jerárquica,

el ministro de Seguridad Pública (según la ley de organización del Ministerio de Seguridad Pública) tiene la obligación de “[d]isponer y organizar a la Fuerza Pública adscrita a este Ministerio, para preservar el orden, defensa y seguridad del país.” Sin embargo, en las últimas décadas la necesidad de realizar un trabajo más coordinado entre diversas instancias del Estado llevó a que en la Ley General de Policía vigente desde 1994 se incorporase la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este ente colegiado estaría integrado por el presidente, los ministros de Seguridad Pública, Presidencia, así como Justicia y Gracia; la norma en cuestión además permitía la incorporación de otros ministerios según la decisión del presidente.

Lamentablemente, la normativa resulta omisa respecto de las funciones de este órgano colegiado, al establecer que su función consistía en definir “las políticas generales de los diversos cuerpos de la policía, de conformidad con las directrices del Presidente de la República (sic)” (artículo 12). Como puede apreciarse, en una omisión de considerable importancia, la integración de esta instancia no incluía al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya relevancia resulta innegable en un país que hace descansar gran parte de sus recursos defensivos en su acción diplomática y jurídica internacional.

Esta falencia fue corregida mediante el reglamento orgánico del Poder Ejecutivo de 2014, norma de rango inferior a la ley, mediante la cual se constituye el Consejo Presidencial de Seguridad Nacional, el cual adiciona al ministro de Relaciones Exteriores y Culto, y los presidentes ejecutivos del Instituto Costarricense de Turismo, del Instituto Costarricense sobre Drogas y al Director Nacional de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y Policía. No obstante, el mismo reglamento establece un órgano de coordinación de nivel inferior, el Consejo Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia, dentro del cual no se incluyó la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Esta organización permite comprender como dentro de la visión costarricense de la seguridad externa (defensa), aún no se encuentran plenamente establecida la función que debe atribuirse a la diplomacia costarricense en la salvaguarda de la seguridad nacional. A pesar esta situación, en la organización interna del Ministerio de Relaciones Exteriores se crearon los departamentos de “Desarme, Terrorismo y Crimen Organizado”; así como el de “Límites, Fronteras y Tratados Internacionales”; los que por su naturaleza se encuentran ligados a los conceptos de seguridad externa y defensa nacional; lo que abre espacios para avanzar en un trabajo coordinado entre ambas instituciones.

Los cambios en la estructura del sector seguridad han sido acompañados por un aumento sostenido de la inversión en los cuerpos de seguridad costarricenses. Así, en la última década la sensación de inseguridad proveniente, especialmente,

de las amenazas del crimen organizado se tradujo en la presión social por aumentar sostenidamente el presupuesto en seguridad. Según datos presentados por Resdal, para el 2004 Costa Rica disponía de poco más de 1% de su PIB a sus fuerzas de seguridad, ese porcentaje se mantuvo o tendió a bajar hasta el 2007, momento a partir del cual se produce una tendencia al crecimiento, que para 2016 ubicaba al rubro en cerca de un 2% del PIB.

Este aumento se encuentra ligado al aumento de efectivos policiales, de forma que para 2016 se contaban con un total de 14. 497 funcionarios al Ministerio de Seguridad, de los cuales 63,1 % eran agentes. De ese total, 300 se encontraban dedicados a la Policía de Fronteras que como se analizó anteriormente constituye el cuerpo del Estado con mayor cercanía a los objetivos de la concepción tradicional de Defensa (Ibid, 2016, 99). Pese a ese aumento en el gasto, que permite ver la existencia de instrumentos materiales y humanos para su defensa, han existido críticas sobre la organización y empleo para enfrentar las nuevas amenazas de seguridad externa.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de capacidades en las fuerzas de seguridad del país para enfrentar el crimen organizado ha sido una de las preocupaciones fundamentales de la última década. Por tal motivo, se revisó la oferta curricular de la Escuela Nacional de Policías y se amplió la misma con cursos de cartografía e inteligencia policial y seguridad fronteriza, así como el aprovisionamiento de una Nueva Escuela Nacional de Policías en Pococí de Limón donada por el Gobierno de la República Popular China. Además, en 2013 se generó el Plan Nacional sobre Drogas, legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo con miras a tener su finalización en el año 2017.

Este plan tiene cuatro ejes de acción que son: prevención del consumo y tratamiento, reducción de la oferta, prevención del tráfico y otros delitos y prevención y represión de la legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. Dentro de esta línea, se concretó un nuevo marco jurídico, creación de capacidades, mejora de mecanismos de transporte transfronterizo de dinero y títulos valores, prevenir el financiamiento de actividades terroristas y crear mecanismos de acción coordinada en todo el aparato estatal (ICD, 2016).

En este orden de ideas, se han emprendido un proceso de modernización tanto de los recursos humanos como de los recursos materiales existentes. Para 2014, el ministro saliente de seguridad establecía como un éxito en su gestión el aumento de presupuesto, la mejor ejecución de este, la incorporación de componentes tecnológicos a la gestión de la fuerza pública y la mejora de la vigilancia aérea (Zamora, 2014). Los avances en cuestión demostraban la debilidad estructural de las agencias de seguridad pública en Costa Rica y las dificultades para su modernización.

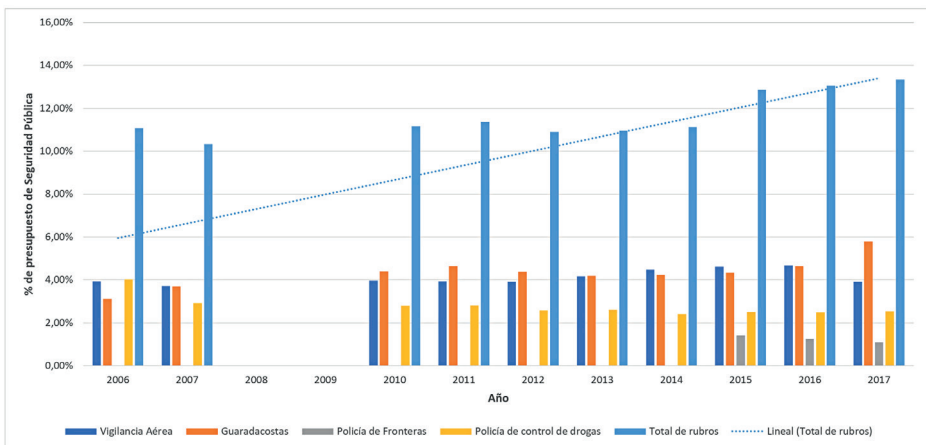
Tabla 2: Funciones de defensa (seguridad exterior) asignadas a órganos y cuerpos policiales del Estado

CUERPO POLICIAL	FUNCIÓN DE SEGURIDAD EXTERIOR
Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS)	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar, investigar, analizar la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones. • Coordinar con organismos internacionales los asuntos de seguridad externa.
Unidad de Intervención Especial	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar operativos de alto riesgo contra el terrorismo y el narcotráfico.
Policía de Fronteras	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por el respeto a la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes garantes de la integridad del territorio nacional, las aguas territoriales, la plataforma continental, el mar patrimonial o la zona económica exclusiva, el espacio aéreo y el ejercicio de los derechos correspondientes al Estado.
Servicio Nacional de Guardacostas	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar y resguardar las fronteras marítimas del Estado las aguas marítimas jurisdiccionales, definidas en el artículo 6 de la Constitución Política y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
Servicio Nacional de Vigilancia Aérea	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el orden público, la salvaguarda e integridad del espacio aéreo, el territorio nacional, mar territorial y jurisdiccional y la seguridad de los aeropuertos internacionales del país.

Nota: elaboración propia a partir de Ley General de Policía (1994), Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas (2000) y sitio web del MSP.

Así las cosas, como puede observarse en la figura 2, el porcentaje del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública dedicado a cuerpos de policía vinculados con funciones asignadas actualmente a la defensa nacional muestra una tendencia al aumento, de forma que de abarcar el 11,07% del presupuesto en 2006, para 2017 representaba el 13,3% de los recursos asignado a este sector. Condicionan esta tendencia al alza: la incorporación del gasto específico en una unidad de policía dedicada a las fronteras, así como los incrementos constantes en vigilancia aérea y marítima. Los datos en cuestión demuestran una clara preocupación del Estado costarricense, más allá de las autoridades políticas de turno, por tener un mejor control de sus espacios territoriales.

Figura 2: Porcentaje del gasto total en seguridad pública asignado a cuerpos especiales de policía vinculados con funciones tradicionales y no tradicionales de defensa (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes presupuestarios y presupuestos del MSP 2007-2017. Nota: no se encontraron los datos correspondientes a 2008-2009.

Los conflictos políticos con Nicaragua y los problemas vinculados al crimen organizado en la frontera norte del país generó en las tres últimas administraciones una preocupación por la seguridad transfronteriza, empezando en la Administración Arias Sánchez cuando se reactivaron las comisiones binacionales en frontera. Empero, el último conflicto territorial con Nicaragua (2010-2016) reveló que la fuerza pública costarricense no contaba con el instrumental para evitar una externa.

En esa ocasión, el gobierno costarricense acusó al nicaragüense de una incursión temporal de efectivos militares en una zona del territorio costarricense adyacente a la frontera. Tras la salida de los efectivos nicaragüenses, la fuerza pública costarricense realizó una expedición a dicho espacio territorial, no obstante, el hecho demostraba la incapacidad material de la fuerza pública para establecer una vigilancia constante en su frontera con Nicaragua.

Por tal motivo, se ha desarrollado un proceso de fortalecimiento de la Dirección de la Policía de Fronteras. Ese fortalecimiento significó en la administración Solís Rivera (2014-2018) dotar de más recursos presupuestarios a esta, fortalecer los sistemas de monitoreo e inteligencia, crear capacidades y forjar alianzas estratégicas con organizaciones públicas, privadas e internacionales a fin de detener y reprimir los grupos de crimen organizado, nacional y transnacional que utilizan el territorio costarricense (MSP, 2015, p.23).

Dentro de este mismo ámbito, se abrieron delegaciones policía en áreas de conservación, mediante convenios realizados con el Ministerio de Ambiente y Energía a través del Sistema de Áreas de Conservación, la idea es tener presencia en los puntos de Punta Castilla, Tortuguero, Barra del Colorado Sur, Agua Dulce, Delta Costa Rica y Los Chiles. Todo lo anterior para realizar labores de vigilancia, monitoreo, y resguardo del territorio nacional, la protección de recursos naturales y la biodiversidad tanto en espacios continentales como en aguas jurisdiccionales (MSP, 2015, p. 48).

Con todos estos esfuerzos se ha pretendido consolidar a la Dirección de la Policía de Fronteras como una unidad especializada dentro de la organización policial. Para ello se ha estructurado, además, de los efectivos policiales, con un departamento de inteligencia fronteriza (la que recolecta la información, produce y realiza contra inteligencia) y un departamento de operaciones (quienes manejan la planificación estratégica y tiene a su cargo la sección de Tecnologías y Comunicaciones) (MSP, 2015, p. 50). Es precisamente esta Dirección quien coordina las acciones estratégicas con Nicaragua y Panamá respecto a vigilancia en tierra y la coordinación con los servicios de guardacostas y vigilancia aérea, dadas las condiciones políticas dichos esfuerzos han sido mucho más fructíferos con Panamá que con Nicaragua.

Así mismo ante los últimos acontecimientos en fronteras por incursiones indebidas desde el 2015 se plantea el: “Proyecto de Fuerzas Especiales del Ministerio de Seguridad Pública”, la idea de esta iniciativa es consolidar las unidades especiales en el ámbito técnico, profesional, equipamiento y con un perfil de alto nivel y riesgo, además de unificar las unidades del DUE (Dirección de Unidades Especializadas), incluir unidades de respuesta como el Grupo de Apoyo Operacional (GAO) y Lince de la Dirección Regional de San José, además, de las unidades de

apoyo que sean necesarias para llevar a cabo la mejor respuesta en conjunto a las amenazas del crimen organizado (MSP, 2017, p. 26).

Junto con el aumento de capacidad en las fronteras, entre los años de 2015 al 2018 se implementó por primera vez una estrategia nacional de control y vigilancia marítima que integra los diversos convenios de cooperación para la obtención de equipamiento tanto para policía de fronteras como para el Servicio de Guardacostas y Vigilancia Aérea con organismos internacionales y especialmente con Estados Unidos dentro del marco de lucha contra el narcotráfico y sus actividades conexas.

En este contexto, se implementó el Proyecto RADA, estructurado durante de la administración Chinchilla Miranda, que planteó la instalación de medios de vigilancia electrónica en los mares costarricenses, que se trabajaría mediante convenios entre diferentes entes de la administración pública costarricense (entre ellos el Instituto Costarricense de Electricidad, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Casa Presidencial, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Obras Públicas y Transportes así como entes no gubernamentales como Costa Rica por siempre, Conservación Internacional y Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna) (Presidencia de Costa Rica, 2017). Este sistema entró en pleno funcionamiento el día 8 de mayo del 2017, con la instalación de proyecto en la Isla del Coco, se logra dar seguimiento a actividades de pesca ilegal, narcotráfico, protección de ecosistemas, entre otros.

Las acciones descritas y el aumento del gasto han conducido a un debate sobre si los gobiernos costarricenses han dejado la tendencia pacifista, pues nominalmente, gasta más en seguridad que sus vecinos centroamericanos. Sin embargo, algunas de estas comparaciones no toman en cuenta el carácter de funciones externas e internas de Ministerio de Seguridad Pública, un principio básico de los principios de defensa nacional; y, por otra parte, dadas las características económicas del país y su legislación laboral, debe dimensionarse que el aumento de efectivos de seguridad acarrea un alto crecimiento de los salarios. Desde esta perspectiva, un estudio comparativo de los agentes de seguridad (interna y defensa) en Centroamérica debe tomar en cuenta dichos elementos.

EN BUSCA DE ALIANZAS REGIONALES

Sumado a los instrumentos materiales en cuestión Costa Rica ha desarrollado mecanismos de cooperación internacional para cumplir los fines de seguridad. Durante las décadas de la Guerra Fría, ante amenazas tradicionales los gobiernos costarricenses recurrieron al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

(TIAR), para enfrentar embates a su seguridad. Asimismo, Costa Rica participa y forma parte del Consejo de Seguridad Centroamericano, incluso en determinado momento se ha señalado la necesidad de realizar acciones de liderazgo en el istmo en dicha materia (Araya et al., 2013), lo que implicaría repensar el tradicional rechazo costarricense a establecer diálogos con las autoridades militares de los países del istmo.

Por otra parte, el control de las aguas territoriales y la zona económica exclusiva ha sido manejado mediante mecanismos de patrullaje conjunto con los Estados Unidos, desde el tratado de 1999. Dicho tratado y la colaboración que esté implica ha sido cuestionada en diversas instancias del país, al considerarse que la asimetría de recursos implicaba una sesión de la soberanía nacional. Sin embargo, esta tesis no ha prosperado y el patrullaje conjunto no se ha detenido, pese al cuestionamiento sobre el tipo de embarcaciones permitido para este tipo operaciones, pues estas no podrán considerarse militarizadas.

A partir de la administración Chinchilla Miranda la búsqueda de cooperación internacional evolucionó hacia la propuesta de una estrategia integral de seguridad en Mesoamérica, con lo que la que pretendía establecer esfuerzos orientados al diagnóstico e intercambio de buenas experiencias en el ejercicio de acciones de seguridad nacional. En dicha estrategia el acercamiento a Colombia y Panamá parecen tornarse clave de las acciones exteriores costarricense.

De tal forma, se ha intentado negociar con Colombia, desde el 2012, un sistema de vigilancia marina similar al que se tiene con los Estados Unidos, aunque aún no se ha conseguido establecer un acuerdo en esta materia. A pesar de ello, se han logrado avances significativos en estas alianzas, de forma que, en marzo de 2017, los ministros de Seguridad de Costa Rica y Panamá, junto con el ministro de Defensa de Colombia lograron consolidar una serie de iniciativas a los que se les denominó “Triángulo Sur”, que pretende la “unificación de fuerzas, con cuerpos policiales de Colombia, Panamá y Costa Rica unidos en el “Triángulo Sur”, permitirá cubrir amplias áreas marítimas y áreas, también terrestres, “contra el crimen organizado que corre por Centroamérica” (Presidencia de Costa Rica, 2017).

La tendencia costarricense a crear alianzas hacia el sur se intensificó aún más en noviembre del 2017, cuando Costa Rica fue anfitrión de la primera reunión de los ministros de Ambiente y Seguridad de Costa Rica, Ecuador y Panamá. La declaración conjunta de este encuentro planteó la necesidad de establecer estrategias conjuntas para el control de los espacios marinos que comparten esos tres países, adicionalmente, se tomó el acuerdo de invitar a Colombia a este grupo de coordinación. Este tipo de diversificación de alianzas permitiría a Costa Rica reducir su dependencia respecto de la asistencia estadounidense en la materia (Gobierno de Costa Rica, 2017).

La estrategia de concretar relaciones de cooperación cada vez más permanentes en esta materia quedó claramente establecida en la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica (2014). En dicho documento, que plantea los principales objetivos de la estrategia de cooperación costarricense en esta área será reforzar “la lucha contra el crimen organizado y actividades conexas” (Gobierno de Costa Rica, 2014, p. 58).

Este acercamiento tiene como propósito obtener los insumos para fortalecer la capacidad material de los cuerpos de seguridad del Estado, componentes que fueron resumidos en cuatro elementos muy concretos: mejora de la infraestructura policial, adquisición de aeronaves y embarcaciones, la creación de una plataforma tecnológica para el registro y análisis del quehacer policial y la participación plena del país en la formulación e implementación de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En la segunda década del siglo XXI, la sociedad costarricense sigue enfrentando el problema de establecer un acuerdo entre la construcción de la identidad pacifista que ha brindado avances importantes al país y las necesidades de defensa (que comprenderían las tradicionales internacionales y las nuevas amenazas transnacionales). Si bien no existe una estrategia depurada, lo cierto es que en los últimos años la presión de las amenazas, la influencia de los Estados Unidos y otros actores en la región, así como la constante demanda interna por seguridad han permitido que se establezcan rasgos de lo que debe constituir una visión más depurada de las líneas de defensa del Estado.

En el caso de las amenazas tradicionales, la relación con Nicaragua sigue ocupando un lugar relevante de la agenda de los tomadores de decisiones costarricenses. Sin embargo, esa preocupación radica más en la existencia de un gobierno agresivo en relación con Costa Rica y no toma tanta importancia a las relaciones conflictivas dentro de la sociedad nicaragüense, cuyas características pueden tener más peso en la inseguridad costarricense que las relaciones directas con el gobierno. Este componente refleja la necesidad no solo de aumentar la capacidad de vigilancia fronteriza costarricense, sino también de desarrollar mecanismos de inteligencia que puedan comprender las condiciones socio políticas presentes en Nicaragua.

Por otro lado, las amenazas vinculadas con el crimen organizado, además de la violencia y daños colaterales que producen, presentan el reto de mantener espacios de soberanía sobre las exigencias que la política de seguridad de los Estados Unidos tiene en la región. Ante este desafío, el mayor espacio de gestión solo podrá alcanzarse con un mayor desarrollo de las capacidades internas para enfrentarse a estos grupos organizados y el perfeccionamiento de las herramientas diplomáticas que permitan diversificar la cooperación internacional en este campo. Al parecer, tenuemente se ha buscado en los últimos años un avance en esta materia.

Pese a ello, resulta claro que la atención de las causas estructurales de la inseguridad (exclusión social y reducción de oportunidades de ascenso social) constituyen los únicos medios en largo plazo para alcanzar mejoras sostenibles en esta materia. En otros términos, el aumento de los recursos materiales y humanos; así como los intentos permanentes de una mejor coordinación interinstitucional y con otros actores políticos en la región son paliativos a los grandes problemas que enfrenta el país en la actualidad.

REFERENCIAS

- Araya, A. Loría, M. y Vargas, M. (2013). *Análisis de la seguridad interna y externa en Costa Rica: su posición con respecto a la seguridad regional; condiciones de seguridad ciudadana; defensa y política exterior*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Cascante, C. (2014). *La política exterior de Costa Rica (1850-2014)*. San José: EUCR.
- Cascante, C. (2012). *Control jurisdiccional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales.
- Chinchilla, L. (2012). Discurso de la presidente de Costa Rica, Laura Chinchilla Miranda, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- Congreso de Costa Rica. (1994). Ley General de Policía. [Ley 7410 de 1994].
- Congreso de Costa Rica. (1973). Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública. [Ley 5482 de 1973].
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. (1949).
- Donadio, M. (2016). Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Resdal.

- Dudley, S. (2010). Central America's 'Transportistas', *InSighthCrime*. Recuperado de: goo.gl/VehBbX
- Echeverría, J. (2006). *La guerra no declarada*. San José: UNED.
- Eguizabal, C. (2008). "The United States and Central America since 2000". En Domínguez, J. y Fernández, R. (2008). *Contemporary US-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Facio, G. (1977). *Nuestra voz en el mundo*. San José: Trejos Hermanos.
- Gobierno de Costa Rica. (2017). Ministro de Seguridad y Ambiente acuerdan crear estrategia conjunta para vigilancia de mares. Recuperado de: goo.gl/goSofl
- González, M. (2015). Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Manuel González Sanz, Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de SICA con el Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia.
- Instituto Costarricense Sobre Drogas. (2016). Plan Nacional Sobre Drogas 2013-2017. Recuperado de: goo.gl/xJvLio
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2010). Informe de fin de gestión. Periodo 15 abril 2008 -15 abril 2010. San José: MSP.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2010). Informe de fin de gestión Lic. Mario Zamora Cordero. San José: MSP.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2015). Informe de fin de gestión. Celso Gamboa Sánchez, periodo del 8 de mayo del 2014 al 15 de febrero del 2015. San José: MSP.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2015). Informe de Gestión Viceministro Gustavo Mata Periodo del 8 de mayo del 2014 al 15 de febrero del 2015. San José: MSP.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2017). Memoria Institucional 2016-2017. San José: MSP.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de Costa Rica. (2018). Informe de Gestión Institucional 2014-2018. San José: MSP.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. (2009). Plan Nacional Desarrollo. Actualizado al 31-12-09. Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. (2009). Plan Nacional Desarrollo. Sector Política Exterior. San José: MIDEPLAN.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica / Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. (2014). Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-2022. San José: MIDEPLAN.
- Muñoz, M. (2014). Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional. *Historia y Comunicación Social*.
- Murillo, C. (2012). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *General José María Córdova*, 10(10), 27-48.
- Murillo, C. (2016). La Seguridad Centroamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 61-73.
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2017). Radar de la Isla del Coco cuenta con conectividad 24/7. Recuperado de: goo.gl/U6bseg
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2017). Ministro de Seguridad logró consolidar “Triángulo Sur con Colombia y Panamá para luchar contra el narcomafías y crimen organizado en la región centroamericana. Recuperado de: goo.gl/jYdnNH
- República de Costa Rica. (2014). Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.
- Sáenz, J. (1996). *Historia diplomática de Costa Rica (1821-1910)*. San José: Juricentro.
- Sáenz, J. (2000). *Historia diplomática de Costa Rica (1910-1948)*. San José: Juricentro.
- Sáenz, J. (2013). *Historia diplomática de Costa Rica (1948-1970)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacional.
- Sansó-Rubert, D. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?. *Revista Criminalidad*, 55(2), 119-133.
- Segura, L. y Matul, D. (2013). Seguridad: perspectivas teóricas y su evolución reciente. *Relaciones Internacionales*, 86(1), 99-116.
- Sobrado, M. (1988). *¿Quién quiere la guerra en Costa Rica?: un análisis documentado sobre hechos ocurridos entre 1982 a 1987*. San José: CRIES

Cómo citar este artículo:

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), 115-150.

JULIO E. SOTO SILVA²

Recibido:
10 de enero de 2018

Aprobado:
29 de mayo de 2018

Palabras clave:
Estrategia, Política de Defensa,
Intereses, Objetivos, Política
Militar.

Keywords:
Strategy, Defense Policy, Interests,
Objectives, Military Policy.

Palavras-chaves:
Estratégia, Política de Defesa,
Interesses, Objetivos, Política
Militar.

Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile¹

A Political Dilemma: National Security Strategy or a Defense Policy, A Proposal for the Case of Chile

Um dilema político: Estratégia de Segurança Nacional ou uma Política de Defesa, uma proposta para o caso do Chile

RESUMEN

La elaboración de políticas de defensa es una tarea que todo Estado moderno debe afrontar a partir de las crecientes demandas de transparencia, y la tendencia general de tener respuestas en el ambiente de seguridad caracterizado por el gran grado de incertidumbre que hoy enfrentamos, donde ya no solo los actores estatales internacionales conviven, pues además hay que considerar a aquellos actores no estatales, difusos y que generan otros tipos de amenazas que el Estado debe precaver con todos

1. Artículo de reflexión vinculado al proyecto de investigación del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos - ANEPE- de Chile.
2. Magister en National Security Strategy de la National War College, Estudios Unidos. Magister en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Chile. Coronel de Ejército en Retiro. Oficial de Estado Mayor Academia de Guerra de Chile, y de Comando y Estado Mayor graduado en el SA Army College de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior del Colegio de Defensa de las Fuerzas Armadas de Sudáfrica. Jefe del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), y director de la Revista "Política y Estrategia" de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), y Profesor de Seguridad Nacional, Política de Defensa y Conducción Político- Estratégica de la ANEPE. Contacto: jesoto21@gmail.com

los elementos del Poder Nacional. También hay casos como el de Chile en que, por diversas razones, es inviable el desarrollo de Políticas o Estrategias de Seguridad Nacional, que no cuajan en su ambiente político. Es por ello que para enfrentar esta miríada de situaciones, que no solo afectan a la Defensa se propone el desarrollo de una Política de Seguridad y Defensa, que permitiría poder prever y enfrentar este ambiente difuso y una Política Militar para el desarrollo de capacidades, preparación y organización de las fuerzas militares para cumplir las tareas que esta Política de Defensa y Seguridad le entrega.

ABSTRACT

The Defense Policy making process is a task that every modern State must face due to the growing demands of transparency, and trends to have answers in the security environment characterized by the uncertainty we face today, where not only the international state actors coexist, since we must consider those non-state and diffuse actors that generate other types of threats, the State must guard against with all the elements of the National Power. There are also cases such as Chile, in which, for various reasons, the development of National Security Policies or Strategies, are not considered within its political environment. That is why, to face this myriad of situations, that not only affect the Defense, the development of a Security and Defense Policy is proposed, which would allow to foresee and confront this diffuse environment and, a Military Policy for the development of capabilities, preparation and organization of the military forces to fulfill the tasks derived from the Defense and Security Policy..

RESUMO

A elaboração de políticas de defesa é uma tarefa que todo Estado moderno deve enfrentar a partir das demandas crescentes de transparência, e a tendência geral de ter respostas no ambiente de segurança caracterizado pelo grande grau de incerteza que enfrentamos hoje, onde somente atores estatais internacionais coexistem, já que devemos considerar também os atores difusos não estatais que geram outros tipos de ameaças que o Estado deve proteger contra todos os elementos do Poder Nacional. Há também casos como o do Chile, nos quais, por várias razões, o desenvolvimento de políticas ou estratégias de segurança nacional não é viável, e não se aglutinam em seu ambiente político. É por isso que para lidar com a miríade de situações, que não só afetam a defesa do desenvolvimento de uma Política

de Segurança e Defesa, o que permitiria antecipar e resolver esta atmosfera difusa e capacitação Polícia Militar, a preparação é proposto e organização das forças militares para cumprir as tarefas que esta Política de Defesa e Segurança lhe oferece.

INTRODUCCIÓN

A partir de los años 90 empezaron una serie de iniciativas para la elaboración y explicitación de las políticas de defensa. En el caso particular de Chile, durante muchos años existió la duda de la existencia o no de una política de defensa, para muchos, ella estaba representada por el conjunto de normas legales de distinta categoría que regulaban diferentes aspectos relacionados con el quehacer de las fuerzas armadas y con la conducción del país en caso de crisis o de guerra.

Otra corriente señalaba que la defensa era solo cuestión de los militares, por lo que la clase política se desentendía de los procesos propios de la defensa y por lo tanto desconocían los aspectos específicos de ella, sus procesos de modernización, educación, y planificación, y por ende, que no existía una política de defensa como tal (Molina, Navarro, Rothkegel y Soto, 2012, p. 106).

Con los procesos de desarrollo democrático que fueron alcanzando los países y ante la constatación de esta situación, se inició el proceso de elaboración de una política de defensa explícita. Lo anterior, de la mano con el comienzo de la elaboración de los llamados “libros blancos”, costumbre recibida del mundo europeo y particularmente anglosajón.

De esta forma también se regularizaban los procesos de relaciones civiles-militares y del llamado “control civil” sobre las fuerzas armadas. En el caso de Chile, fue tarea del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle dar inicio al proceso formal de elaboración de un libro de defensa que fue de paso el primero en Latinoamérica, no precisamente para establecer una política de defensa explícita, sino más bien para establecer el “estado del arte” en materias de defensa, permitiendo el traspaso del conocimiento de los esos temas del ámbito militar al civil, así como establecer que la Defensa no era un tema del sector, sino que de todo el Estado y de la sociedad en su conjunto.

Hasta esa fecha muy pocos civiles tenían acceso al conocimiento de los temas militares, solo algunos que habían estudiado en el extranjero o que habían asistido, gracias a la apertura que iniciaron las fuerzas armadas al abrir las puertas de sus academias al ingreso de civiles, a programas de diplomado y postgrado. El trabajo en este proyecto, por otra parte, permitió desde un punto de vista político tender un puente entre el mundo militar y el mundo civil distanciados por la

situación por la que atravesó el país, después de una transición acordada, normada y dentro de cánones normales de relaciones civiles–militares.

Ello se tradujo en la elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional de Chile en 1997, que definió conceptos, y sentó las bases y principios fundamentales de la política de defensa, estableciéndose de paso un lapso de cinco años para la elaboración de un segundo libro y de una política de defensa “en forma”, tal como lo señaló el ministro de Defensa Nacional de la época, Edmundo Pérez Yoma, quien en su prólogo señaló:

El documento que ahora presentamos al público es un reflejo de las características de nuestra defensa al año 1997, aunque esté re-dactado con un horizonte de unos cinco años. Esto no obsta para que, en función de la velocidad de los cambios internacionales y de la rápida evolución de las condiciones sociales y económicas de nuestro propio país, sea permanentemente analizado con el objeto de su puesta al día, si fuera del caso. De la misma forma, es preciso advertir que el documento tiene un carácter declarativo y no normativo; es decir, intenta exponer lo que nuestra defensa es a la fecha. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997)

Estas iniciativas han continuado a través del tiempo y al presente se han publicado cuatro libros de la defensa, 1997, 2002, 2010 y 2017. En la actualidad, el Gobierno, a través de su Ministerio de Defensa se encuentra en proceso de revisión del último libro y ha tomado, junto con una exhaustiva revisión formal y de fondo del actual libro, la tarea de la elaboración de una política de defensa como una política de Estado y ajena a la contingencia y al sesgo político que caracterizó a la última edición del texto de 2017, encontrándose, además, en la situación de que no se elaborará un documento orientador para esta política como lo es, en la mayoría de los países del mundo, una Política o bien una Estrategia de Seguridad Nacional, que entregue los lineamientos para una política de defensa.

EL PROBLEMA

Si uno revisa lo que plantean diferentes Estados, se pueden encontrar diferencias en lo que ella significa o sus alcances; así, por ejemplo, para el Ministerio de Defensa de Francia (2018), según lo señala en su portal web, 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. El Libro blanco sobre la defensa y la seguridad nacional de 2008 y la ley de programación militar de 2009-2014 son las herramientas de referencia que determinan los grandes ejes y los medios para llevar a cabo esta política de defensa.

Por su parte, para el Ministerio de Defensa de España (2018) también en su sitio oficial declara que:

La política de defensa determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos. Estos objetivos se definen en la Directiva de Defensa Nacional, que constituye la base del Planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar. La política de seguridad de España se integra en el contexto internacional a través de su presencia en organizaciones internacionales, su participación en operaciones de paz y su vinculación a diversos tratados.

Para la mayoría de los países anglosajones, de acuerdo a la definición que entrega el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) en su portal electrónico, la política de defensa es:

Defence policy is part of a broader concept of National Security Policy or National Security Strategy. Defence policy involves defence planning and management, which are consecutive steps towards practical implementation of that policy, down to actual command and control. The lines that divide all these concepts or phases are often blurred in practice. In general, defence policy covers everything from ends to ways and means of achieving national defence objectives and is guided by codes and principles that are embedded in National Security Policy.³

De lo anterior se puede desprender que, para algunos, la política de defensa es la forma que el país prepara su defensa ante amenazas externas y está orientada fundamentalmente al ámbito militar (normalmente los países anglosajones) y

³ “La Política de Defensa es parte de un concepto más amplio, la Política de Seguridad Nacional o la Estrategia de Seguridad nacional. La Defensa, comprende la planificación de defensa y la administración, que son pasos consecutivos para la implementación práctica de esa política hasta el nivel real de mando y control. Las líneas que dividen estos conceptos normalmente en la práctica se vuelven difusas. En general, la política de defensa cubre todo, desde los fines, formas y medios para lograr los objetivos de defensa nacionales y es guiada por códigos y principios que están arraigados en la Política de Seguridad Nacional” traducido por el autor y tomado de Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2018).

para otros, como es el caso chileno, orienta el quehacer de las fuerzas armadas y coordina al resto del poder nacional para la defensa del país, citando al Libro de Defensa 2010 ya que en la versión 2017 no se entrega una definición:

La política de defensa consiste en el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus Fuerzas Armadas a través de una política militar y establece las prioridades y modalidades de inversión de recursos financieros, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país. (p.110)

En aquellos países donde existe una estrategia o política de seguridad nacional, la política de defensa abarca solo el uso del poder militar, por ello es importante para el propósito de este trabajo determinar claramente qué vamos a entender como política de defensa.

El presente trabajo pretende determinar la forma de elaboración de una política de defensa y los criterios que hay que tener presente en su formulación; al mismo tiempo, se tratará de dilucidar la forma, en nuestro caso, para solucionar el problema de no contar con una política o estrategia de seguridad nacional explícita que enmarque el ámbito de la política de defensa, para lo cual se responderá a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el marco, bases y principios que la orientan o regulen sus ámbitos?
- ¿Cuáles son los alcances de la política de defensa?
- ¿Cuáles son los antecedentes a tener en cuenta al momento de la elaboración de una política de defensa?
- ¿Para la elaboración de ella, es necesario o no contar con una Política y una Estrategia de Seguridad Nacional?
- ¿Existe una diferencia entre la política de defensa y la política militar?
- ¿Cuáles deberían ser los principales contenidos de una política de defensa?
- ¿Es necesario dejarla escrita en un libro, o bien dejar el libro en su sentido original, es decir, un Documento de rendición de cuentas y transparencia que elaboran los ministerios de Defensa para informar al Parlamento y al Ejecutivo y sociedad en general, y hacer un documento más acotado en donde se establezca ella?

A través de la respuesta a estas interrogantes se podrá establecer lo que debiera ser una política de defensa, sus principios, características, objetivos y contenidos, y al mismo tiempo dilucidar una forma de considerar los aspectos centrales de una estrategia de seguridad nacional, que permitan orientar un documento para el sector de la defensa, o bien establecer una Política de Seguridad y Defensa Nacional que tome esas tareas y una Política Militar que se preocupe básicamente de las tareas propiamente militares que se derivan de esa política.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DEFENSA

INTERESES NACIONALES

Con el objeto de poder situar a la defensa correctamente debemos recordar que, genéricamente cada Estado en su afán de lograr el Bien Común que es la meta que como ente organizado se ha trazado como respuesta a la exigencia de sus ciudadanos, dirige sus esfuerzos en un primer momento a definir cuáles son los intereses vitales que unen a la nación en búsqueda de ese Bien Común, tomando como base su bagaje histórico, cultural, social y su postura frente al resto de los Estados, de ahí los intereses nacionales se pueden definir como:

Interés nacional es la noción que articula las aspiraciones esenciales de la nación y representa sus necesidades, las cuales son perseguidas y protegidas por el Estado. Involucra intereses vitales y no vitales. (Figuerola, 2018, p.50).

En un segundo momento, plasman esos intereses en los llamados Objetivos Nacionales Permanentes, los que orientarán el esfuerzo común del Estado, sus ciudadanos y sus organizaciones en el logro y mantención de cada uno de ellos; por ende, a desarrollar de la forma más completa posible los elementos que constituyen su Poder Nacional, en el orden político, económico, social y militar que le permitan la obtención y posterior mantención de esos objetivos que marcan su existencia.

De ahí es que es posible identificar elementos esenciales en cada perspectiva que ayudan a comprender la expresión y construir el concepto de “interés nacional”:

- Buscan el Bien Común.
- Derivan de los intereses comunes de la población.
- Representan aspiraciones de la población y necesidades del Estado.

- Pueden ser permanentes o a largo plazo.
- Pueden modificarse y ajustarse de acuerdo a la realidad nacional.
- Se relacionan con la supervivencia, el desarrollo y estabilidad del Estado.
- Se vinculan con la política exterior y política interna del Estado.
- Requieren jerarquización y preeminencia.
- Siempre existirán y son irrenunciables. Constituyen los propósitos de una nación.
- Orientan la formulación de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.
- Tienen una relación de interdependencia con el Estado, por cuanto este requiere de la existencia del interés nacional y éstos necesitan del Estado para conducirlos hacia el logro de los objetivos.
- En el más alto nivel constituyen las bases fundamentales para formular una adecuada estrategia. (Figuroa, pp. 45-46)

Por su parte, el análisis de los intereses permite clasificarlos en dos categorías: intereses “vitales” (o primarios) e intereses “no vitales” (o secundarios). A partir de esa distinción, se puede establecer que los intereses nacionales “vitales” (o primarios) tienen las siguientes características:

- Son aquellos por los cuales un Estado está dispuesto a luchar.
- Son de carácter imperativo.
- Reposan en valores trascendentes y perdurables.
- Se relacionan con la existencia de sociedad.
- Se relacionan con la seguridad de la nación y su población.
- Tienen un alto grado de inmutabilidad.
- Comprenden la mantención de la soberanía, integridad territorial.
- Resguardan la independencia, identidad y régimen político democrático.
- Orientan la definición de los objetivos nacionales permanentes.

En ellos prevalecería el uso de los hoy llamados *hard power* y *smart power*.

Por su parte, la segunda categoría de intereses “no vitales” (o secundarios) tienen las siguientes características:

- No involucran la administración legítima de la violencia.
- Se relacionan con esfuerzos diplomáticos y económicos.
- Reposan en valores renovables y no renovables.
- Contribuyen a asegurar los intereses nacionales vitales.
- Comprenden el derecho internacional y la promoción de la paz.
- Buscan la inserción internacional e integración regional.
- Cooperan a la preservación de la democracia en la región.
- Pretenden el desarrollo económico, cultural y social.
- Se relacionan con la protección del medioambiente.
- Pueden ser mutables en el tiempo y orientarse a coyunturas.
- Orientan la definición de los objetivos nacionales permanentes y actuales (Figueroa, pp. 47-48).

En el caso de estos últimos se usaría el *smart power* y el *soft power*.

LOS OBJETIVOS NACIONALES

El Estado de Chile ha definido que estos Objetivos Nacionales, se pueden dividir en dos categorías: los permanentes y los actuales o políticos.

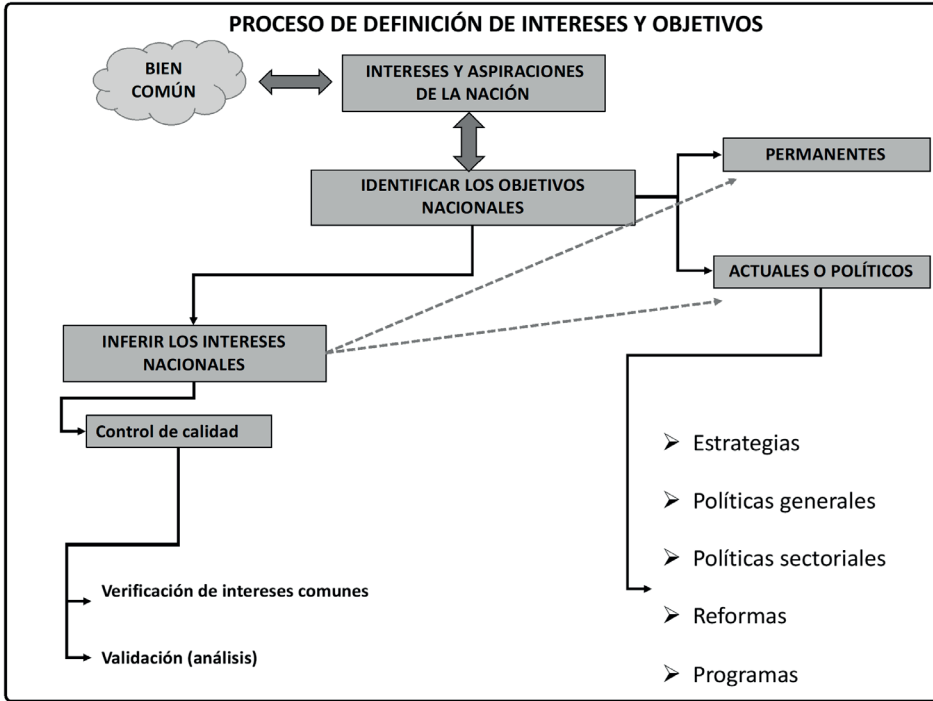
Los Objetivos Nacionales Permanentes son aquellos que se derivan directamente de las aspiraciones nacionales originales (intereses) que manifiestan el Bien Común Nacional y que son los elementos físicos por lograr o mantener, donde se encuentra presente el desarrollo y la existencia vital del Estado y su relación con el resto del mundo. Los Objetivos Nacionales Permanentes dan cuerpo a este bien común que es general, y le dan el sentido “nacional”, es decir, le añaden las características propias del Estado, de su naturaleza, de su acervo histórico-cultural, de sus tradiciones y de los valores propios de la sociedad, que lo identifican y distinguen de otros Estados del mundo. (Molina et al, 2012, p. 164)

Por su parte, los Objetivos Nacionales Actuales o Políticos son aquellos que, derivados de los Objetivos Nacionales Permanentes, son planteados por el Jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno anunciado durante su campaña presidencial (Molina et al, p.166), marcando su énfasis a través de los intereses nacionales que defina para alcanzarlos, su logro permitirá el avance dentro del mandato para la conquista de los Objetivos Nacionales Permanentes, así como para

enfatar o variar los intereses nacionales para la obtención de estos últimos en el futuro.

Tanto para los objetivos permanentes como para los actuales, los gobiernos definen los intereses nacionales con los cuales piensan alcanzarlos, marcando así los centros de gravedad o énfasis en sus políticas y esfuerzos para su obtención.

Figura 1: Proceso de definición de intereses y objetivos.



Elaboración propia a partir de: Figueroa, R. (2018). *Los intereses nacionales del Estado de Chile*. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra.

De este proceso el Estado de Chile ha definido ciertas metas que su experiencia histórica, su acervo cultural, la idiosincrasia de su pueblo, su nivel de desarrollo y sus potencialidades, permiten suponer fundadamente que constituyen aspiraciones de las grandes mayorías nacionales y de acuerdo a lo establecido en su Constitución Política que, mediante los trabajos realizados en el proyecto del Libro de la Defensa Nacional de 1997, se decantaron en los Objetivos Nacionales Permanentes de Chile. (LDN, 1997)

Antes de mencionarlos, es conveniente recordar que el trabajo para elaborar el primer libro de la defensa convocó a un número considerable de actores de diferentes proveniencias: representantes del Congreso, de los ministerios, de los partidos políticos representados en él, de las principales universidades e institutos dependientes que tenían relaciones con gobierno, relaciones internacionales, ciencia política y en algunos casos programas de defensa, las instituciones armadas tanto como cuerpos independientes, como con sus institutos superiores y centros de estudios, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, centros de estudios de las diferentes tendencias políticas, representantes del empresariado y civiles sin representación en particular, pero que tenían conocimientos en materias específicas de la defensa o ciencias afines, y que los motivaba su interés en participar en estos ejercicios académicos, grupo que posteriormente con el correr de los años y su continua participación en asuntos relacionados con la defensa se les dio en llamarlos como “Comunidad de Defensa”⁴.

Este grupo de trabajo, que reunía las diferentes perspectivas políticas y especialistas de todo el quehacer nacional, acordó los objetivos nacionales permanentes que son los que deben orientar el esfuerzo nacional en su desarrollo y crecimiento, como nación, país y Estado, y al mismo tiempo deben orientar la determinación de los objetivos actuales o políticos que establece el gobierno para su mandato y la definición de los intereses vitales y no vitales que guiarán al país en su rumbo para alcanzar el bien común.

Del consenso logrado en esa oportunidad se determinó que los Objetivos Nacionales Permanentes de Chile son los siguientes:

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.

⁴ Comunidad de defensa: Grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que dicen relación con la defensa nacional. La participación de esta comunidad en diferentes iniciativas de la defensa nacional, en el caso chileno, ha sido clave para el proceso de acercamiento entre civiles y militares a partir de 1990. Aunque su activación se realizó con motivo de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 1997. También esta comunidad ha participado en el proceso de modernización del Servicio Militar Obligatorio y, finalmente, en la revisión y elaboración del segundo Libro de la Defensa Nacional que se publicó el año 2003, así como en el LDN-2010. La comunidad no tiene una organización ni estructura fija, sino que es dinámica y se nutre debido al interés de personas que, una vez introducidas y conocido los temas del ámbito de la defensa nacional, manifiestan su voluntad de participar ya sea en forma individual, o bien a través de centros de estudios o “think tanks” relacionados con el tema. Estos centros de estudios son transversales a la realidad política nacional, y cuando se convocan, permiten darle a los temas en discusión la pluralidad propia de los regímenes democráticos ya que de una u otra forma ellos representan las diferentes vertientes, líneas de pensamiento y o puntos de vista de diferentes sectores y actores del quehacer nacional. Con la participación de estos grupos, representados en la comunidad de defensa, se busca, por otra parte, darle la connotación de política pública a la política de defensa. Tomado de Molina et al. (2012), p. 137.

- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales (Molina et al, pp. 164 -165).

Estos Objetivos Nacionales Permanentes, son los elementos que permiten señalar la amplia ruta que el Estado en su devenir histórico, mediante el empeño de los gobiernos, y a través del tiempo debe alcanzar, por lo que una vez nacidos de la aspiración común de sus ciudadanos el Estado debe buscar la forma de alcanzarlos mediante la ejecución de políticas de Estado, es decir, permanentes en el tiempo, supra-partidistas, consensuadas, pero lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que influyen el entorno nacional e internacional y que lógicamente afectan al Estado en la búsqueda de ese bien común.

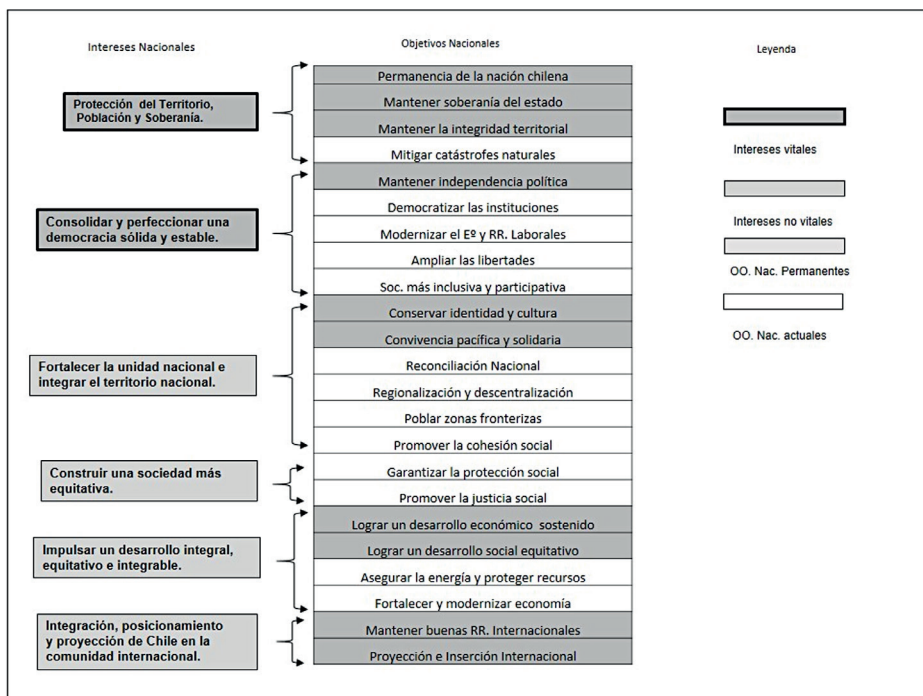
RELACIÓN DE LOS INTERESES CON LOS OBJETIVOS NACIONALES

Siguiendo el estudio, veremos cómo se interrelacionan los intereses con los objetivos nacionales, para lo cual usaremos como ejemplo un resumen de los intereses nacionales que han definido los gobiernos de Chile desde 1990 a 2017, para lo cual usaremos el modelo de Roberto Figueroa, quien en su trabajo de investigación logró determinar estos intereses como los siguientes:

- Protección del territorio, población y soberanía.
- Consolidar y perfeccionar una democracia sólida y estable.
- Fortalecer la unidad nacional e integrar el territorio nacional.
- Construir una sociedad más equitativa.
- Impulsar un desarrollo integral, equitativo e integrable.
- Integración, posicionamiento y proyección de Chile en la comunidad internacional (p. 99).

En el siguiente cuadro se verá cómo ellos se interrelacionan tanto con los Objetivos Nacionales Permanentes definidos por Chile, como con los Objetivos Nacionales Actuales derivados en este mismo período.

Figura 2: Relación de Intereses y Objetivos Nacionales 1990-2017



Elaboración propia a partir de Figueroa, R. (2018). Los intereses nacionales del Estado de Chile. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra

Tenemos, entonces, determinados los primeros elementos para la formulación de una “política de seguridad y defensa” o de cualquier documento relacionado con este quehacer y en el nivel más alto de la política nacional.

PROPUESTA DE INTERESES Y OBJETIVOS NACIONALES

No obstante lo anterior, en los trabajos que se están realizando para la formulación de una nueva Política de Defensa, se ha propuesto, conforme a las tendencias y análisis de documentos de seguridad nacional comparados, replantear a los intereses nacionales en reemplazo de los Objetivos Nacionales Permanentes y dejar a los objetivos nacionales actuales o políticos, como “Objetivos Nacionales”.

La propuesta que implica a los “Intereses Nacionales de Chile y Objetivos Nacionales” es la que se presenta a continuación, en lo que respecta a Intereses Nacionales, estos serían:

- La preservación de la nación chilena.
- La mantención de su independencia política y de su soberanía
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- Fortalecer la unidad nacional e integrar el territorio nacional.
- Lograr un desarrollo integral alto, equitativo e integrable.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- Construir una sociedad más equitativa sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos, logrando una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- Lograr la integración, posicionamiento y proyección de Chile en la comunidad internacional, de acuerdo a las tendencias globales, continentales y regionales que incidan en el devenir nacional.

De estos intereses derivan los objetivos nacionales que son aquellos planteados por el jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno, anunciado durante su campaña presidencial. Ellos, que han sido consensuados por la ciudadanía mediante el sufragio, son instrumentalizados mediante la agenda de gobierno y el desarrollo de políticas públicas marcando su énfasis a través de los intereses que defina para alcanzarlos, su logro permitirá el avance dentro del mandato para el logro de los Intereses Nacionales, así como para enfatizar o variarlos para asegurar la obtención de estos últimos en el futuro⁵.

LA SEGURIDAD NACIONAL COMO MARCO

En los actuales escenarios internacionales, donde se entremezclan la cooperación con las incertidumbres y amenazas, oportunidades y riesgos, en que se desenvuelven los países, solo el logro de un grado adecuado de seguridad, tanto interna como

5 Nota del autor: Propuesta actual para los trabajos de elaboración de una nueva Política de Seguridad y Defensa en desarrollo en el Ministerio de Defensa Nacional. Ellos pueden sufrir cambios derivados de los trabajos que se vayan realizando en el proceso de elaboración de la política.

externa, le permite al Estado alcanzar la estabilidad necesaria para lograr un desarrollo integral. Lo anterior se debe a que esa seguridad importa el prevenir y afrontar los eventuales conflictos de intereses que se le pueden presentar (Soto, 2002).

Podemos, entonces, señalar que la Seguridad Nacional es la condición que logra un Estado cuando sus afanes de lograr el Bien Común, que considera necesariamente el logro de los intereses y objetivos nacionales, se encuentran a resguardo suficiente de amenazas e incertidumbres externas e internas que puedan en un momento poner en riesgo el logro de esos fines.

De acuerdo al Libro de la Defensa Nacional 2010:

La seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales, con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes. (p. 108)

En otras palabras, no es otra cosa que la condición que logra un país cuando sus intereses y objetivos nacionales están a resguardo de interferencias importantes.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas.

Mientras las funciones diplomática y de defensa orientan su acción hacia la seguridad externa, la funciones orden y seguridad interior están orientadas al resguardo de la seguridad y orden interior, a la vez que la seguridad ante catástrofes, protección civil y ambiental, resguardan la seguridad frente a catástrofes y desastres naturales y aquellos eventualmente producidos por el hombre.

Cada una de estas funciones requiere para su materialización una organización determinada que contenga órganos de dirección, planificación y ejecución, los correspondientes marcos legales, reglamentarios y de financiamiento y una política y estrategias y planes que orienten su desarrollo y ejecución.

Hoy por hoy el desarrollo de la seguridad multidimensional y el amplio abanico de amenazas no convencionales, junto a la visión particular que cada Estado adopta al respecto, hace que muchas de estas estructuras se complementen en un trabajo interagencial que tiende, a veces, a diluir la línea divisoria entre cada una de ellas, creando nuevas responsabilidades y a veces desorientado la labor principal de cada una de las funciones específicas.

Sin embargo, aun tomando en cuenta esta situación, en relación con la función defensa, el Estado de Chile la define conforme a lo establecido por el Libro de Defensa Nacional 2010, como sigue:

La función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional. Una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar (p. 109).

Estas son las premisas básicas para enmarcar a la política de defensa; a mayor abundamiento, en el Libro de la Defensa Nacional 2002, se señala que las fuentes de la política de defensa son dos: La Política de Seguridad Nacional, (que en Chile es solo implícita) y la Apreciación Global Político-Estratégica, de manera que se puede deducir que la política de defensa es subsidiaria de la Política de Seguridad Nacional (Gobierno de Chile, 2003)⁶. De ahí entonces que la Defensa debe ser orientada por una política de esa naturaleza para orientar el esfuerzo nacional en la defensa externa del país con los medios que se destinen para ello, fundamentalmente los militares.

Por otra parte, mientras en otros países, la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional, como marco fundamental para la elaboración de una Política de Defensa es de hecho una realidad, en nuestro caso esto no ha sido así.

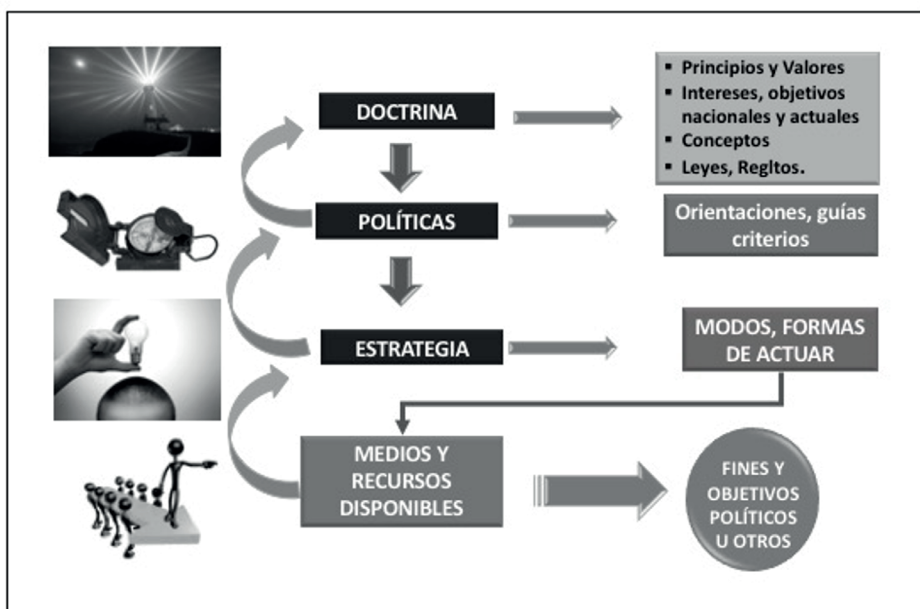
Tal como se señala en la Revista de Estudios en Seguridad Internacional, el esfuerzo del desarrollo de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, con vistas a generar el fundamento del nuevo sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas, que reemplazaría a la Ley Reservada del Cobre, no tuvo el éxito esperado, toda vez que se alejó de los fines perseguidos y no tuvo los fundamentos y respaldos sólidos y necesarios para darle el peso que este tipo de documento debe tener. Como resultado, no quedaron claros los objetivos, las tareas, quiénes las

6 Textualmente se señala: "Cabe subrayar, sin embargo, que el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios y orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como Política de Seguridad Nacional".

ejecutarían, en qué plazos, elementos a mi juicio imprescindibles en cualquier estrategia. En síntesis, no reflejó lo que se quiere demostrar en el cuadro siguiente, y queda la duda ¿dónde se ubica la Política de Defensa dentro de este orden? Antes que la estrategia o después de ella, para complementar la orientación a los sectores que deberán cumplir las tareas que esta estrategia determina (Soto, 2016).

Este será el criterio que fundamentará el proceso de elaboración de la política que se propone y al mismo tiempo, sus contenidos, que en el fondo representan las tareas propias del Estado, bajo el marco de la Seguridad Nacional y con el sentido propio de este ámbito donde la Defensa convive y contribuye a todas las áreas del Poder Nacional y aquellas tareas de apoyo al Desarrollo Nacional y contribuyente a la aspiración de lograr y acrecentar una estatura político – estratégica relevante en el ámbito internacional.

Figura 3: Secuencia teórica de documentos primarios



Elaboración propia.

SECUENCIA DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Ya establecida esta relación se puede visualizar cuál es la secuencia que se debiera seguir para la elaboración de los documentos nacionales de carácter primario, es decir, relacionados directamente con la conducción política del país.

Con este modelo, podemos señalar que las políticas deben surgir teniendo como base fundamental los valores y principios que identifican a un Estado en particular, sus intereses y objetivos nacionales y los cuerpos legales y reglamentarios tanto de carácter general como particular para cada política específica.

A partir de esta política que fija orientaciones, criterios y objetivos, se desprenden la o las estrategias que van a permitir lograr los objetivos que esa política se ha trazado en los plazos previstos, mediante un adecuado uso de los recursos disponibles para tal efecto, y en un marco regulado por la situación que vive el Estado y las limitaciones y restricciones a que está sujeto producto de la coyuntura y del desarrollo político que vive el país. En este sentido debiera cumplir con los requisitos básicos de un documento de Estado, es decir, suprapartidista, sobre la contingencia, consensuado y de largo o mediano plazo.

Como todo proceso, este debe ser retroalimentado de manera de ir corrigiendo aquellos aspectos que, por el desarrollo propio de los acontecimientos, van modificando el escenario en que estas estrategias y políticas se están aplicando.

OBJETIVOS Y BASES FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

La Seguridad y la Defensa Nacional de Chile descansan sobre una base fundamental que contiene objetivos y principios, que enmarcan y orientan su accionar permitiendo que éste se desenvuelva dentro del contexto de seguridad y desarrollo que el Estado se ha dado, asegurando la acción coordinada y armónica entre los elementos que conforman el Poder Nacional y otros organismos y agencias que coadyuvan al esfuerzo nacional. De igual forma ellos están enmarcados por la Constitución Política, sus leyes derivadas, diferentes cuerpos legales, estatutos y reglamentos que regulan la organización, funcionamiento, responsabilidades, financiamiento y oportunidad de empleo de los medios del Sistema de Defensa Nacional y de todos sus componentes⁷.

7 Nota del autor: por ejemplo, el articulado de la Constitución Política de Chile, relacionado con los deberes del Estado, de los ciudadanos con el Estado, de las atribuciones del Presidente, (arts. 1 - 9, 24, 32 y sus incisos 5º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º) de los estados de excepción constitucionales, (arts. 39 - 45), de las misiones de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad (arts. 101-104), del COSENA (arts. 106, 107), entre otras, así como las leyes específicas como la L.O.C. N° 18.948 de las FFAA. de 22.feb.1990, Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del MDN de 04.feb.2010; D.S N° 272 Normas sobre Constitución, Misión, Dependencia y Funciones de las FFAA. de 26.mar.1985; L.O.C. N° 18.415 Estados de Excepción Constitucional de 14 jun. 1985; Ley N° 20.297 Normas para tropas en OPAZ. de 13.dic.2008, Modificada por Ley N° 19.067; Ley N° 18.953 Normas sobre Movilización Nacional de 09.mar.1990; DS. 113 de 29.ene.2014, Establece Proceso de Planificación de la Defensa Nacional, entre las más importantes relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional.

De acuerdo a los procesos de apreciación y de la situación que vive el país, en relación con el contexto internacional, continental, regional, vecinal e interno, así como con las tendencias que marcan este contexto, la Política de Seguridad y Defensa Nacional, le debe fijar a la Defensa sus objetivos y tareas que son permanentes y también contingentes en el corto y mediano plazo.

OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL

- Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Disuadir, neutralizar y derrotar fuerzas que eventualmente amenacen la soberanía e integridad territorial.
- Consolidar y mantener las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Seguridad y Defensa Nacional.
- Preparar y mantener las capacidades militares para el cumplimiento de las tareas de cooperación hacia otras áreas del quehacer nacional conforme a las áreas de misión.

TAREAS DE COOPERACIÓN A OTRAS ÁREAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

- Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación, fortaleciendo la estrategia de disuasión del Estado, mediante las capacidades de sus medios.
- Apoyar la proyección internacional de Chile de acuerdo a los intereses nacionales.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.

EN EL ÁMBITO NACIONAL O INTERNO

- Contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática y del estado de derecho.
- Contribuir al resguardo y enriquecimiento de nuestra identidad histórica y cultural.

- Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa.
- Contribuir y apoyar la integración de zonas fronterizas e insulares y la preservación del medio ambiente.
- Contribuir al mantenimiento de la Seguridad e intereses en los ámbitos terrestres, aéreos y marítimos, apoyando la presencia del Estado en las zonas territoriales más apartadas.

EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL ANTE DESASTRES

- Contribuir a otros estamentos del Estado para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas, minimizar o neutralizar sus efectos inmediatos.
- Cooperar a la solución de los problemas y apoyar la recuperación de la infraestructura y servicios afectados.
- Cooperar en el establecimiento y mantención del orden e imperio de la ley de acuerdo al contexto legal que se viva.

De estos Objetivos y Tareas de Cooperación, que entrega la Política de Seguridad y Defensa, la Política Militar debe orientar y coordinar los esfuerzos, y al mismo tiempo fijar sus propios objetivos subsidiarios, para que ellos sean cumplidos por los medios de la Defensa en los plazos exigidos de acuerdo a las orientaciones particulares que se fijen para cada uno de ellos, debiendo quedar contemplados en los documentos y procesos que den vida a esta política.

BASES FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Chile, en lo general, no tiene objetivos ni reivindicaciones territoriales por lo que su Política de Seguridad y Defensa está orientada principalmente a la mantención de la integridad territorial, proteger a su población, recursos y soberanía y promover el desarrollo general del país y de sus ciudadanos, manteniendo a la Disuasión como elemento fundamental y central de su postura político-estratégica.

En ese sentido, su Política Militar coopera y comparte efectivamente a la Disuasión que el Estado de Chile manifiesta como su postura político-estratégica, enmarcándose ambas políticas dentro de los siguientes principios generales:

- Alcanzar los intereses y objetivos nacionales a través del desarrollo de sus capacidades como país, considerando la ausencia de intereses vitales contrapuestos con otros Estados, y manifestarse satisfecho con el territorio que posee y que es parte integral del Estado de Chile.

- No obstante lo anterior, mantiene el propósito y derecho de actuar dentro del marco de la legítima defensa para proteger a su población, defender sus objetivos e intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.
- Generar y mantener un Poder Nacional homogéneo y consistente, con una capacidad militar acorde y proporcional al resto de las capacidades nacionales, de manera balanceada y que contribuyan al porte político-estratégico que el Estado debe poseer en el ámbito internacional, contribuyente a su postura disuasiva.
- Mantener en todo momento su voluntad para emplear el Poder Nacional si fuera necesario, para la defensa y el resguardo de los objetivos e intereses nacionales, frente a amenazas externas sean éstas de cualquier origen o naturaleza.
- Fomentar el compromiso ciudadano con la Defensa Nacional, tanto a través de la prestación del Servicio Militar Obligatorio, del entrenamiento de sus reservas, como del incentivo a la educación de la ciudadanía y a la formación de civiles en materias de Defensa.
- Contribuir a la defensa, cooperación y promoción de la paz internacional, de acuerdo con sus intereses nacionales a nivel global, continental y regional fijados por la política exterior.
- Fomentar y acrecentar los marcos de cooperación e integración con la política exterior del Estado de Chile.
- Mantener en su accionar el respeto a las leyes y tratados vigentes que el Estado de Chile ha firmado y concordado.

Por su parte, la Política Militar particularmente debe observar que:

- La Doctrina Conjunta de empleo de los medios de la Defensa oriente el desarrollo de las capacidades institucionales para su empleo y conducción en esa modalidad, fortaleciendo las capacidades centrales de combate y apoyo de combate terrestre, naval y aéreo de cada una de ellas.
- Debe orientar el esfuerzo para que, mediante el desarrollo de sus capacidades estratégicas, operacionales y de combate, las fuerzas armadas se consoliden como un verdadero pilar militar de la disuasión del Estado permitiendo que ésta sea creíble.
- El desarrollo de las capacidades de sus medios debe permitir que ellas sean potentes, polivalentes, proyectables, interoperables y sostenibles.

- Continuar con el desarrollo del Servicio Militar Obligatorio y entrenamiento de sus reservas, lo que no obsta a que deba aspirar en el largo plazo a contar con dotaciones profesionales.
- La condición geográfica esencial y las características morfológicas del territorio nacional influyen directamente en la Política Militar y en el desarrollo de capacidades de las fuerzas.
- Las áreas de misión constituyen un elemento orientador fundamental para el desarrollo de capacidades multidimensionales y de polivalencia de las fuerzas, así como el fortalecimiento del trabajo interagencial a nivel nacional y combinado a nivel internacional, sin que ello signifique un desmedro en sus capacidades operacionales para el logro de los objetivos primarios de la Defensa.
- Mantener en sus medios las capacidades necesarias para apoyar el esfuerzo nacional de desarrollo, apoyo a zonas aisladas y acciones en caso de catástrofes que afecten al territorio nacional, y estar en condiciones de apoyar a naciones amigas en la mitigación de catástrofes y desastres naturales.

EXPERIENCIAS DE LA EXPLICITACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN CHILE

CONTEXTO

Antes de plantear el problema que conlleva la elaboración de una nueva política de defensa o de seguridad y defensa, es necesario ver las experiencias que Chile ha tenido en la formulación de su política de defensa a través de los años, ya que ese proceso nos deja enseñanzas y experiencias y que precisamente nos guían en la elaboración de esta propuesta.

En primer lugar hay que establecer el origen de los libros de defensa, o como se les llamó en esa oportunidad los “libros blancos”, puesto que en los países anglosajones son los documentos con los cuales los ministros de Defensa rinden cuenta al Parlamento del uso de los recursos entregados a la defensa y a sus instituciones dependientes, y la forma en que ellos han sido empleados, a la luz de sus procesos de desarrollo y modernización, así como el cumplimiento de las diferentes tareas y misiones que las fuerzas llevan a cabo tanto dentro como fuera del territorio.

En ese sentido, varió el fundamento de los libros blancos y, en el caso de Chile, el primer libro no fue otra cosa que establecer el “*estado del arte*” en materia de defensa existente al año 1995. Más allá, tal como se ha expresado anteriormente, del papel que tuvo como factor político de unión entre el ámbito militar y el civil y político, y que permitió que la sociedad civil recibiera los aspectos teóricos, conceptuales y doctrinarios propios de la Defensa, que hasta esa fecha estaban reservados formalmente para los militares.

Ese libro sentó los fundamentos, principios y tareas de la defensa nacional, bajo el contexto mundial en que Chile estaba inserto. Por encontrarse el mundo en un proceso de cambio por el término de la Guerra Fría y por la globalización, así como por el propio proceso político interno que vivía el país, motivó al ministro de la época a fijarle un horizonte de cinco años. Al mismo tiempo se caracterizó a la Política de Defensa como una “Política de Estado”.

Con el correr de los años y de acuerdo a la tendencia sobre el “buen gobierno”, se evolucionó hacia el uso de las políticas públicas. De acuerdo a la forma en que se han elaborado los libros de la defensa, se determinó que la política de defensa si bien es una política de Estado por sus características y alcances, también, en cuanto a la forma de formulación, es una política pública.

EXPERIENCIAS

Es importante hacer notar que Chile, por ser el primer país sudamericano en elaborar un documento de este tipo, constituyó un modelo para el resto de los países del continente en estas materias, y todos aquellos que decidieron elaborar un libro lo hicieron posteriormente siguieron el modelo establecido por nuestro país, por lo que es difícil hacer una comparación.

Quedó como periodicidad establecida los cinco años fijados en el año 1997; así los consiguientes libros se elaboraron en 2002, 2010 y 2017, considerando un promedio de dos años de trabajo para el desarrollo de los proyectos respectivos. No obstante, esta periodicidad solo debe ser relativa ya que siendo una Política de Estado, por lo tanto estable en el largo plazo y ajena a las contingencias políticas, ella solo debe actualizarse en lo que corresponda cuando se produzcan grandes cambios que modifiquen sustancialmente algunos de los elementos que la conforman; cambios dentro de las instituciones, cambios o modernización de los sistemas de armas o doctrinas de empleo de los medios, no varían el propósito y los fundamentos de la política de defensa, porque debe entenderse que ellos precisamente deben apuntar a dar cumplimiento a esa política en el largo plazo.

En relación a esto caben las siguientes reflexiones con respecto a estos procesos, principalmente en lo relacionado con la última versión:

En el caso del libro 2017, queda claro que la oportunidad de su lanzamiento, como última actividad oficial gubernamental, hacen ver que se trata de un esfuerzo poco serio del gobierno de turno, al tratar de “imponer” contenidos que no necesariamente son compartidos por el nuevo gobierno, que además cuentan con un notorio sesgo político y contingente, haciéndole desmerecer su característica de Política de Estado, error que también se cometió con el libro 2010.

Para despolitizarlo, si estos libros se siguen publicando, deben ser producto de un trabajo que se realice desde un primer momento del gobierno de turno, y que sea publicado en la medianía del mandato, lo que asegura una mayor participación política en el proyecto y asegura su continuidad, tal como aconteció en las versiones 1997 y 2002. Baste decir que en las versiones 2010 y 2017, no hubo una participación significativa de los partidos de oposición que a la larga fueron gobierno y que, de una u otra forma, en ambas ocasiones han tenido una opinión contraria y discreta sobre sus contenidos, contrariamente a lo que ocurrió en las primeras versiones, lo que le han otorgado un mayor valor universalmente a esas dos ediciones.

Antes de su publicación, la cancillería chilena lanzó su libro al 2030 por lo que es dable preguntarse: ¿Existió alguna coordinación previa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, o se relacionaron de alguna forma los contenidos, apreciaciones y alcances de estas publicaciones? Si así no fuera, como pareciera ser, se iría desde el nivel más alto en contra de uno de los principios básicos de la Política de Defensa, que señala la deseable estrecha relación entre Defensa y Cancillería.

Por otra parte, desafortunadamente, los propósitos y alcances de los libros perdieron su rumbo, ya que, junto con presentar los aspectos fundamentales de la Política de Defensa y su consiguiente Política Militar, caen en las siguientes situaciones que los alejan de su sentido original:

- Reúne información que no es relevante para los propósitos del libro, lo que confunde al lector. ¿Se trata de un texto educativo o de un documento de Estado?
- Al no quedar claro este punto, el libro carece de valor jurídico o legal. Más allá de estar aprobado por un Decreto Supremo, tiene solamente un carácter orientador muy amplio, que debido a sus contenidos no queda claro incluso para un erudito, a qué nivel pertenece, o bien una lógica reflexión que podría darse sería ¿todo lo que hace el Estado se funda en la Defensa?
- A partir de ello surge la pregunta ¿Cómo se cumplen las orientaciones del libro por parte de todos los organismos que participan en la Defensa Nacional, tomando en cuenta que una de sus características es que ella no abarca solo al sector de la defensa sino que tiene un sentido nacional,

es decir concurren a ella todo el resto de las actividades del Estado (públicas y privadas), pareciera que con este libro se volviera al conocido paradigma de que “la Defensa solo es un problema de los militares”⁸ propio de dos tercios del siglo XX.

- Otro punto importante es la difusión; por diferentes razones los cuatro libros han fallado finalmente en este aspecto, baste decir como ejemplo que a inicios del año 1999, dos años después del lanzamiento del primer libro, en una bodega del MDN habían más de tres mil, de un tiraje de cinco mil ejemplares. No ha habido una política de difusión y presentación de ellos a diferentes estamentos de la comunidad nacional, tanto en Santiago, como en las regiones. La ANEPE ha sido quizás el único organismo difusor de sus contenidos en esas instancias, así como en sus cursos. Este es un problema que debe ser considerado, no basta colocarlos en el sitio web. Si se quiere sensibilizar a la comunidad nacional sobre sus contenidos, la difusión es fundamental.
- El posible desarrollo de una Estrategia de Seguridad Nacional obligará a hacer un ajuste de sus contenidos y, al mismo tiempo, reubicar su posición dentro de los documentos propios de la Defensa Nacional, que debe ser estudiado a fondo y así poder delimitar los contenidos, propósitos y alcances.

Ante esta situación se ha tomado la decisión en el actual gobierno de reestudiar todo el proceso de elaboración de una Política de Defensa, trabajo que ya ha comenzado y que se espera se cristalice durante el año venidero, tomando en cuenta la premisa de que no existirá un Estrategia de Seguridad Nacional como marco, por ello, el desarrollo de este trabajo pretende despejar algunos de los problemas detectados y proponer soluciones.

POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y POLÍTICA MILITAR

POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Tomando en cuenta la premisa abordada en páginas anteriores, donde se establece que el Estado de Chile no elaborará ni una política ni una Estrategia de Seguridad Nacional, entonces la Política de Seguridad y Defensa Nacional debería ser establecida por el Presidente de la República y operativizada mediante

8 Para más sobre esta reflexión ver: Molina et al. (2012). *La Conducción de la Defensa en Chile 1960 Al 2010: ¿Un Problema de los militares o de todos los chilenos?* pp. 93 –116.

políticas públicas, estrategias y planes y programas sectoriales derivados. La podemos definir como:

La Política de Seguridad y Defensa Nacional cumple la función primaria del Estado de proporcionar seguridad frente a los riesgos y amenazas y posibilitar el aprovechamiento de las oportunidades que surgen del escenario internacional, de modo de producir una condición de seguridad que permita asegurar la consecución de los Objetivos Nacionales según los establece y prioriza el programa de gobierno, así como aquellas que permitan superar las vulnerabilidades y riesgos que el país enfrenta, mediante el desarrollo de los factores de poder y de aquellos que concurren en beneficio del total del país y su población⁹.

En ese sentido debe lograr, con el concurso de los medios del Poder Nacional y de todo el Estado, un grado de disuasión tal que permita el desarrollo de las actividades del país con un adecuado grado de paz y tranquilidad externa, así como de paz y convivencia pacífica al interior de éste.

Es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. A su vez, como política estatal es una política pública y, por tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos (Molina et al, p.174).

En ella concurren los recursos humanos, militares y económicos y todos aquellos que el país está dispuesto a emplear para detener o impedir una agresión política, económica o militar o de cualquier otra naturaleza, y se apoya en las alianzas, pactos, compromisos y acuerdos de seguridad, políticos y económicos gestados por la política exterior.

Establece los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo, la seguridad y la defensa tendientes a eliminar o atenuar las vulnerabilidades y riesgos del país.

En lo relacionado con la Defensa, define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus fuerzas armadas, así como los objetivos de mediano y largo plazo que deben alcanzar en sus procesos de desarrollo y modernización.

De igual forma, determina aquellas tareas que ellas deban cumplir en áreas de misión distintas a su quehacer fundamental, ya sea en apoyo al desarrollo del país, la cooperación internacional y en materias de gestión de desastres y apoyo humanitario y otras derivadas de las situaciones que afecten a la seguridad nacional y que requieran del uso de los medios de la Defensa.

⁹ Definición propia del autor.

POLÍTICA MILITAR

En el caso particular de la Defensa Nacional, la Política de Seguridad y Defensa Nacional debe ser operativizada mediante la Política Militar para el desarrollo, mantenimiento y fortalecimiento de las fuerzas armadas y por otra parte mediante la planificación para el empleo de sus medios para enfrentar situaciones de apremio externo, como las de crisis y guerra. De igual forma, establece las prioridades y modalidades de inversión de los recursos financieros, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país fijados por el Estado. Al mismo tiempo, debe estar en sintonía con la Agenda Ministerial que lleva a cabo el ministro del ramo para ir dando cumplimiento a las tareas que se ha fijado el gobierno en materias políticas en el sector de la Defensa.

La Política Militar es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de seguridad y defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La política militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la política de defensa, tanto en lo referido a planificación estratégica, como al desarrollo de las instituciones y, por otra parte, sentar las bases de las políticas institucionales específicas. (Molina et al, p. 174)

Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones. Por sus especiales características técnicas y militares, esta política militar debe ser estudiada y elaborada en el nivel de las Fuerzas Armadas y aprobada por el ministro de Defensa Nacional. De ello podemos deducir que es quizás el elemento más importante para el desarrollo de las capacidades conjuntas de nuestras Fuerzas Armadas. (Molina et al, p. 176)

Se relaciona, además, directamente con la doctrina (conjunta) para el empleo de las fuerzas militares y, a su vez, debe estar estrechamente vinculada, con los procesos derivados de la planificación por capacidades, así como con las regulaciones de control de su financiamiento de acuerdo a los plazos y objetivos que le fije la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Debe orientar a las instituciones y otras organizaciones de la defensa, para su accionar con otros organismos y agencias públicas o privadas, en aquellas áreas de misión diferentes a sus misiones específicas y permanentes relacionadas con la defensa de la nación chilena.

PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y MILITAR

A fin de poder visualizar los procesos de la Política de Seguridad y Defensa y la Política Militar, tomando en cuenta la inexistencia de una Política o Estrategia de Seguridad Nacional, se muestra en la siguiente figura.

Figura 5: Procesos de las Políticas de Seguridad y Defensa y de la Política Militar

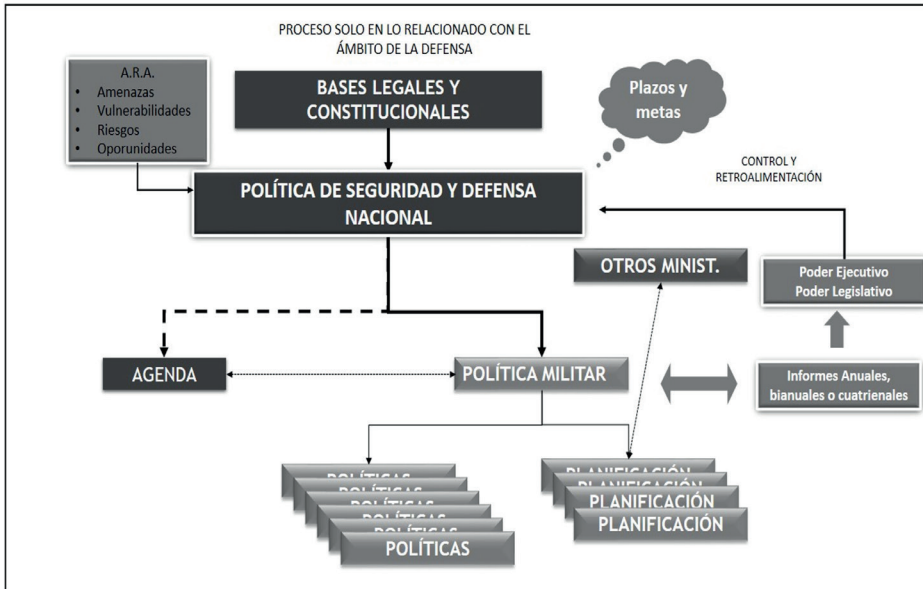


Figura 5. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta todos los antecedentes descritos en las páginas precedentes, que conforman el núcleo conceptual y fundamental de los conceptos relacionados con la Seguridad y la Defensa, como base para este proceso podemos establecer las siguientes etapas y consideraciones para la elaboración de una política de seguridad y defensa nacional y la posterior política militar.

En primer lugar se deben establecer los conceptos, principios y bases fundamentales en que descansa el Estado; cobra importancia el valor de su población, acervo cultural y social y el “ethos nacional” y los elementos que conforman su Poder Nacional.

A continuación se debe considerar el resultado del análisis de la situación general que el país enfrenta en el ámbito internacional. Ello debe ser el producto del

proceso de apreciación realizado mediante la Apreciación de Riesgos y Amenazas y su actualización al momento de inicio del proceso de elaboración de la política y debe considerar al menos lo siguiente:

- Consideraciones de carácter global, continental, vecinal y regional que afecten los intereses y objetivos nacionales, actuales y permanentes, tanto en forma positiva como negativa.
- Estado en que se encuentra el país con respecto al orden mundial en materias de tratados, convenciones, compromisos y acuerdos en materias de seguridad internacional, DIH, pactos regionales y en tratados y acuerdos comerciales que impacten el desarrollo nacional y la seguridad y defensa.
- Tendencias mundiales, continentales y regionales en materias de cooperación en las diferentes áreas del desarrollo, así como en seguridad y defensa.
- Oportunidades que se presentan en los ámbitos económicos, desarrollo, seguridad y defensa.
- Estado de conflictos de intereses latentes en todos los ámbitos, particularmente relacionados con la seguridad en todos sus ámbitos y la defensa.
- Horizonte de amenazas convencionales y emergentes, oportunidad y proyección.
- Situaciones que pueden devenir en crisis internacionales y apreciación temporal de sus posibles ocurrencias.
- Aspectos de la seguridad internacional que pueden afectar en el orden social y político interno, protección de los recursos energéticos y naturales y otros factores de carácter nacional.
- Estado del arte en materia de nuevas amenazas en especial en lo relacionado con las cibernéticas y el cibercrimen.
- Situaciones que puedan afectar los compromisos que ha adquirido Chile en sus procesos de modernización equipamiento y sostenimiento de sistemas de armas en desarrollo en otros países.

Este análisis puede resumirse en un capítulo y las respuestas a cada una de las situaciones o tendencias deben ser delineadas y consideradas en la política que se estructure.

En el ámbito nacional debe considerarse:

- Una síntesis de las características del Estado de Chile, sus obligaciones, mandato de su soberanía, población y territorio, con aquellas

conclusiones que orientarán a la política, (vulnerabilidades, riesgos, geografía, comunicaciones, desarrollo económico, social).

- Resumen de las políticas especiales que tienen relación con la seguridad, la defensa y el desarrollo en todos los ámbitos de éste que vayan en beneficio del desarrollo político y estratégico del país.
- Síntesis de su proyección al plazo en que se ha fijado la política (cuatro, ocho, doce años) y los objetivos que se pretende alcanzar en esos años en todas las áreas del quehacer nacional.
- Estado en que se encuentran las operaciones de cooperación internacional en las que Chile participa y su proyección.
- Otros aspectos que tengan un impacto en las medidas que se desarrollen en la política de seguridad y defensa nacional en elaboración.

En la siguiente parte o capítulo se deben establecer el objetivo general o “estado final deseado” para la política que se está desarrollando, así como los objetivos para cada una de las áreas y los plazos o fases para el logro de cada uno de ellos.

De igual forma se marcará el énfasis que se dará para alcanzarlos, marcando así los centros de gravedad que el Gobierno va a ejercer para la obtención o la mantención de ellos.

En el marco de las tareas para la proyección internacional, especial énfasis debe darse en las funciones que cumplirán coordinadamente la diplomacia y la defensa para establecer el ámbito en que actuará el país como respuesta al ambiente internacional visualizado y proyectado.

También debe considerar en esta parte las tareas de cooperación que las diferentes áreas desarrollarán para ayudar al logro del objetivo. En este punto adquieren relevancia, para el caso particular de la defensa, las tareas que se le fijen para realizar en las áreas de misión diferentes a su función principal.

De la misma manera, se le fijan las tareas que la defensa debe cumplir en las materias propias de su quehacer, así como en aquellas funciones en materia de cooperación internacional, y las orientaciones y plazos con respecto a sus procesos de modernización, adquisición, reposición de sus sistemas de armas y de entrenamiento y alistamiento operacional. Estas tareas deben ir de la mano con el proceso de planificación por capacidades y de acuerdo con el sistema de financiamiento plurianual que se establezca. El detalle de su cumplimiento debe ser considerado en la política militar que elabore el ministerio del ramo.

También en esta parte se deben dar las tareas a las otras áreas del quehacer nacional, que tienen relación directa con la seguridad, como son la cancillería, los ministerios del Interior, Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Energía, Agricultura, Hacienda y Economía, por nombrar algunos, pero que estén directamente relacionados con las materias propias de la Seguridad y la Defensa, entendiendo que esta política tiene las características propias de una Estrategia de Seguridad Nacional.

En resumen, este documento no es otra cosa que un verdadero curso de acción que toma el Estado para enfrentar el panorama general que se le presenta en el futuro mediano y de largo plazo, con las medidas que se deben tomar para prever y tomar acciones ante situaciones que se puedan desprender de este escenario, y el logro de los objetivos que se ha propuesto alcanzar en los plazos determinados.

Como este documento es de carácter directivo/ejecutivo, la parte financiera solo debe estar explicitada en cuanto a los recursos disponibles y sus fuentes. El gasto de ellos debe ser demostrado en los plazos que sean estipulados como parte del balance de la gestión a las autoridades competentes, y al público en general mediante un documento de difusión, como es el caso de los “libros blancos”; en definitiva, se debe separar la información del gasto, de la política implementada.

En cuanto a la Política Militar, se detallan algunos aspectos que debemos considerar en su elaboración:

- Síntesis de los Intereses y Objetivos Nacionales.
- Objetivos fijados a la Defensa Nacional.
- Misión Constitucional de las FF.AA.
- Visión de la Defensa a mediano y largo plazo.
- Aspectos sobre las políticas de Relaciones Exteriores y de Interior relacionadas con el quehacer del sector de la Defensa.
- Síntesis de la situación geoestratégica de Chile, sus vecinos, la región y el mundo.
- Estado de las relaciones bilaterales y multilaterales de Chile y sus vecinos y otros países de interés (regionales y extra continentales).
- Tratados y disputas no resueltos o en estado de negociación.
- Estructura de las FF.AA., Sistema de Mando y de cada institución en particular.
- Capacidades estratégicas y operativas de cada institución y conjuntas.

- Procesos de modernización: principales aspectos, orientaciones, objetivos, principales cambios orgánicos, de material tecnológico, de personal y adquisiciones de sistemas de armas, cumplimiento de la planificación por capacidades y del marco presupuestario plurianual.
- Constantes geoestratégicas y determinismo geográfico.
- Áreas de misión y tareas de cooperación a otros sectores del quehacer nacional.
- Posturas institucionales en el ámbito internacional y en el de participación en operaciones distintas a la guerra.
- Misiones y tareas recibidas de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Analizados y tomados en cuenta todos estos componentes, y las tareas que le entrega la política de Seguridad y Defensa, la Política Militar debe dar respuesta a esos requerimientos y orientar el accionar de su ministerio y de sus instituciones en un documento que en el fondo considere:

- Resumen de la situación internacional que afecte a la defensa.
- Resumen de la situación nacional, en especial relacionado con las tareas que la defensa debe realizar hacia otros campos o áreas del quehacer nacional.
- Objetivos y tareas para el sector de la Defensa, que se desprenden de la Política de Seguridad y Defensa.
- Forma de actuar y misiones a los medios de la Defensa para dar respuestas a las misiones recibidas de la política, orientando el cumplimiento de las misiones por parte de cada una de las instituciones y organismos que componen el sector de la Defensa.
- En ellas se debe especificar cada una de las misiones recibidas en relación con las áreas de misión, los objetivos, plazos y prioridades.
- Se deben dar orientaciones para llevar a cabo las diferentes políticas en ejecución y que permitan mejorar el cumplimiento de las misiones y tareas recibidas, y las tareas específicas comunes y conjuntas que deben desarrollar las instituciones tanto en forma independiente como en forma conjunta, tales como políticas de personal, de educación, de investigación y desarrollo, de la industria de defensa, responsabilidad social, reclutamiento, de desarrollo de capacidades, de modernización, reposición o mejoramiento de sistemas de armas, de apoyo logístico, de entrenamiento institucional, conjunto y combinado, de uso de los fondos financieros plurianuales, entre otras.

- Al igual que la Política de Seguridad y Defensa, se debe tener en cuenta que este es un documento de trabajo por lo que no necesariamente debe transformarse en un documento de relaciones públicas ni educativo como fueron los libros de la defensa publicados hasta la fecha.

CONCLUSIONES

La elaboración de políticas de defensa ha sido un desafío para los países del continente a partir de la década de los noventa, cuando se iniciaron como documentos de difusión de los temas de defensa para que el común de la sociedad, e incluso del ámbito político, conocieran aspectos de la Defensa Nacional y cómo ella se relaciona con el resto de las actividades del Estado para el logro y mantención de los objetivos nacionales.

Por ello, la definición de los intereses y objetivos nacionales es el punto de partida para poder definir una actitud de seguridad y observación sobre lo que ellos importan para el devenir nacional e incluso la supervivencia del propio Estado y de la nación.

Por otra parte, el concepto de Seguridad Nacional, que si bien es comprendido, políticamente en algunos países de la región, en otros no lo es, lo que dificulta entender los alcances de una política o una estrategia de seguridad nacional, haciendo inviable el desarrollo o elaboración de un documento de este tipo, que en algunos países es de uso normal y que articula las acciones del país para enfrentar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que enfrentan en un mundo convulsionado, donde conviven nuevos conflictos con históricos y de larga data y donde la incertidumbre es la característica principal del ambiente internacional que vivimos.

La aparición de nuevos actores no estatales y el uso de amenazas asimétricas para poner en jaque a los Estados ha llevado al surgimiento de los conceptos de “Seguridad Multidimensional” y “Seguridad Ampliada”, que en lo medular señalan que ya no solo amenazas de carácter convencional pueden enfrentarse a un Estado, y que contra ellas [las amenazas asimétricas] puedan participar aparte de los medios policiales y de otras agencias, las fuerzas armadas, como de ello dan cuenta las realidades que viven países como México, Brasil y recientemente Argentina.

Pese a ello, aún hay países que se encuentran renuentes a que las fuerzas armadas participen de hecho contra estas amenazas no convencionales, por ello también no utilizan la herramienta de la Estrategia de Seguridad Nacional para no

comprometer el uso de los medios militares en tareas que han sido históricamente de orden interior y propio de las policías, alejándolas al mismo tiempo de su rol fundamental.

El pasado histórico reciente de algunos países también hace renuente la aceptación política del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional, privando a la política de defensa de tener un marco explícito que permita delimitar sus alcances y tareas.

Por otra parte, la elaboración de libros de defensa en el caso chileno, que partió como un elemento de consenso importante en una realidad política difícil, con el transcurrir del tiempo se fue transformando en un documento que se alejó políticamente de su sentido original, devaluando su “ser” de Política de Estado, a tal punto que los últimos libros se lanzaron en las postrimerías del gobierno de turno, donde tampoco participaron significativamente representantes de la oposición, lo que invalidó sus característica de ser suprapartidista y estar sobre la coyuntura que tienen las políticas de Estado.

Ello llevó a la revisión del libro 2017, proceso en que se encuentra empeñado el actual gobierno a través de su Ministerio de Defensa e instituciones dependientes, con la disyuntiva además que se encuentra en proceso una nueva ley de financiamiento de las fuerzas armadas que impone como un supuesto la existencia de una estrategia o política que fije objetivos, metas y plazos a corto mediano y largo plazo, que deben orientar los procesos de modernización de la defensa y de sus sistemas de armas.

La elaboración de una Política de Seguridad y Defensa se propone como una respuesta a este vacío, tomando ella las visiones en el ámbito internacional y nacional que van más allá de las propias de una política de defensa, e incorporando actores que pueden tomar medidas y cumplir misiones en el amplio espectro que nos entregan los conceptos de Seguridad Multidimensional y Ampliada en boga en estos momentos y que sobrepasa los límites propios de la función Defensa.

Esta Política de Seguridad y Defensa tiene en la Política Militar (que de acuerdo a la propuesta reemplaza a la Política de Defensa como se conocía) la respuesta a las tareas y misiones que las instituciones de la Defensa Nacional deben cumplir para colaborar en el esfuerzo nacional de resguardo y mantención de los objetivos nacionales permanentes, actuales e intereses nacionales, tanto en el desarrollo de sus actividades propias de su misión, cuanto por el cumplimiento de tareas a otros sectores del quehacer nacional en sus respectivas áreas de misión.

De igual forma, en ella se deben plasmar todas las otras políticas propias del quehacer militar y que orientan el desarrollo de sus actividades específicas, comunes y conjuntas, así como los procesos de desarrollo de capacidades humanas

y materiales y los procesos de reequipamiento, modernización y adquisición de sistemas de armas.

Todo el proceso de planificación primaria y secundaria, crisis y de contingencia, se debe realizar fuera del ámbito de ambas políticas, pero estrechamente ligada a ambas, así como también a los procesos propios de la planificación por capacidades.

Si se decide la continuación de la elaboración de libros de defensa ellos deberían estar orientados a sus fines iniciales, es decir ser un documento de carácter público (libro blanco) donde se da cuenta de los gastos en materia de defensa en que se ha incurrido en un período determinado y la justificación de esos gastos al detalle, con que el ministro del ramo rinde cuenta a los poderes del Estado y sociedad.

También a través de este trabajo se ha dado respuesta a las interrogantes enunciadas al comienzo de este artículo, recalando la necesidad de la existencia de una Política que dé respuestas y disponga medidas frente a un panorama político-estratégico del país que excede los límites y alcances propios de una política de defensa.

Finalmente, algunos de los aspectos conceptuales aquí considerados, han sido propuestos como insumos para el trabajo que está en desarrollo en el Ministerio de Defensa para la formulación de una nueva Política de Defensa tendiente a superar aquellos aspectos que están en discusión y puede que no sean los definitivos.

REFERENCIAS

- Figueroa, A. (2018). *Los intereses nacionales del Estado de Chile*. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2018). *Política de Defensa*. Recuperado de: goo.gl/QDfsL5
- Gobierno de Chile. (2003). Libro de la Defensa Nacional 2002. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Gobierno de Chile. (2010). Libro de la Defensa Nacional 2010. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2018). Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997. Santiago. Recuperado de: goo.gl/opxmZ2

- Ministerio de Defensa Nacional de España. (2018). Política de Defensa. Recuperado de: goo.gl/WwQtQo
- Ministerio de Defensa Nacional de Francia. (2018). Política de Defensa. Recuperado de: goo.gl/UcinBj
- Molina, C., Navarro, M., Rothkegel, L., Soto, J. (2012). *La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro*. ANEPE N° 26. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ISBN: 978-956-8478-247.
- Soto, J. (2002). *Seguridad Nacional, Política de Defensa y Fuerzas Armadas, Una Visión*. Memorial del Ejército de Chile, (469). Santiago.
- Soto, J. (2016). Elementos para la elaboración de un libro de defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2 (2). Recuperado de: goo.gl/ny9Mc4

Cómo citar este artículo:

Cruz, S. & Mendonça, T, (2018).
Brasil e Forças Armadas .
Estudios en Seguridad y Defensa,
13(25), 151-174.

**SÉRGIO LUIZ CRUZ
AGUILAR²**

THAIANE MENDONÇA³

Recibido:
12 de marzo de 2018

Aprobado:
15 de mayo de 2018

Palabras-chaves:
Brasil, Forças Armadas,
Segurança e Defesa, América do
Sul.

Palabras clave:
Brasil, Fuerzas Armadas,
Seguridad y Defensa, América
del Sur.

Keywords:
Brazil, Armed Forces, Security
and Defense, South America.

Brasil e Forças Armadas¹

Brasil y las Fuerzas Armadas

Brasil and the Armed Forces

RESUMO

O artigo apresenta considerações sobre o Brasil e suas forças armadas, pontos relevantes da política e da estratégia de defesa nacional, a ação interna e externa no campo da segurança e defesa e alguns dados do poder militar brasileiro em relação aos países de seu entorno regional. Observa que o Brasil, como país emergente, procura manter forças armadas capazes de garantir a segurança do Estado, auxiliar na consecução dos objetivos nacionais e atuar em prol dos interesses da política externa brasileira. No entanto, as forças armadas, especialmente o Exército, tem sido utilizado cada vez mais em ações internas nas chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem e em atividades subsidiárias.

1. Artigo de reflexão ligado ao grupo de pesquisa de Segurança Internacional da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil.
2. Livre Docente em Segurança Internacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. Pesquisador Visitante no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford – Reino Unido. Doutor em História. Professor Associado do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP – Campus de Marília/SP e dos programas de pós-graduação em Ciências Sociais (UNESP/Marília) e San Tiago Dantas em Relações Internacionais (UNES, -UNICAMP, PUC-SP). Contato: sergio.aguilard@unesp.br
3. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Mestre em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF) e pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Contato: thaiane.cm@gmail.com

RESUMEN

El artículo presenta consideraciones sobre Brasil y sus fuerzas armadas, puntos relevantes de la política y de la estrategia de defensa nacional, la acción interna y externa en el campo de la seguridad y defensa y algunos datos del poder militar brasileño en relación a los países de su entorno regional. Observa que Brasil, como país emergente, busca mantener fuerzas armadas capaces de garantizar la seguridad del Estado, auxiliar en la consecución de los objetivos nacionales y actuar en favor de los intereses de la política exterior brasileña. Sin embargo, las fuerzas armadas, especialmente el Ejército, se han utilizado cada vez más en acciones internas en las llamadas operaciones de Garantía de la Ley y de la Orden y en actividades subsidiarias.

ABSTRACT

The article presents considerations about Brazil and its Armed Forces, relevant points from the National Defense Policy and Strategy, the internal and external action in the field of security and defense, and some data on the Brazilian military power in relation to other countries in its regional surroundings. It is observed that Brazil, as an emergent country, seeks to keep its Armed Forces capable of guaranteeing the security of the State, aiding in the execution of the national objectives, the Armed Forces, especially the Army, has been increasingly used in internal actions in the so called operations of “Garantia da Lei e da Ordem” and in subsidiary activities.

INTRODUÇÃO

O Estado ainda é o legítimo detentor do uso da força e a função de defesa ainda é sua atividade exclusiva. A política e a estratégia de defesa de um país direcionam como suas forças armadas serão estruturadas, equipadas, preparadas e posicionados no território nacional. Levam em consideração os interesses do Estado, as ameaças à consecução de seus objetivos, em curto, médio e longo prazo.

Nas últimas décadas, alguns países como o Brasil, passaram a serem chamados de emergentes, em decorrência de seu crescimento econômico, liderança regional e maior capacidade e propensão de atuar do processo decisório global. A ampliação do campo de atuação desses chamados ‘emergentes’ tem consequências

em diversas áreas, uma delas a segurança e defesa. Dessa forma, as forças armadas do Brasil, além de suas tradicionais funções, passaram a serem usadas com mais frequência em prol de sua política externa para maior inserção do país no sistema internacional. Uma das consequências é a necessidade de manter forças armadas em condições de garantir a segurança do Estado e de atuar no exterior em prol dos interesses do país. Alguns exemplos nesse sentido são as missões de paz e a operação de retirada de brasileiros durante o conflito no Líbano em 2006.

Além disso, fruto de dispositivo constitucional, as forças armadas brasileiras, especialmente o Exército, têm sido utilizadas com mais frequência em questões internas, no âmbito das operações denominadas como de Garantia da Lei e da Ordem, além das ações subsidiárias que historicamente desempenham.

O presente artigo tem como objetivo apresentar considerações sobre o Brasil e suas forças armadas. Inicialmente, apresenta aspectos da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, mesclando as versões em vigor de 2012 com a proposta de alteração apresentada em novembro de 2016 e até o momento não apreciada pelo Congresso Nacional. Em seguida, apresenta a conexão da defesa com a política externa do país e dados sobre o poder militar brasileiro em comparação com os países de seu entorno regional. Finalizando, apresenta considerações sobre as Forças Armadas brasileiras no contexto da Segurança e Defesa de um país emergente e sua conexão com a política externa do país.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DEFESA DO BRASIL

A política de defesa de um Estado é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento. De acordo com a versão preliminar disponibilizada em 2016 pelo Ministério da Defesa, a Política Nacional de Defesa (PND) corresponde ao “posicionamento do País em relação a sua defesa” identificando os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), sendo seguida da Estratégia Nacional de Defesa (END) que orienta os setores responsáveis do Estado brasileiro às medidas necessárias para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. A primeira política na área de defesa foi publicada em 1996 denominada Política de Defesa Nacional, sendo periodicamente atualizada e, desde de 2012, é intitulada Política Nacional de Defesa.⁴ Vinte anos depois da publicação do primeiro documento, o contexto do país passou por consideráveis mudanças que podem ser vistas em alguns pontos do documento.

4 Por força da Lei Complementar (LC) nº 97/1999, alterada pela LC nº 136/2010, as minutas da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) devem ser encaminhadas para apreciação do Congresso Nacional.

É notável, principalmente na segunda metade da década de 2000, uma maior preocupação da academia com questões de Defesa e Segurança, tanto em centros somente civis quanto em parceria com centros militares. Assim sendo, o entendimento do significado de ‘Defesa’ e quais são as prioridades para o país nessa área sofreram alterações, impactando a forma como a PND e a END são pensadas e colocadas em pauta. Como marcas dessas mudanças ocorridas ao longo dos anos 2000 para o pensamento em Defesa no país, pode-se mencionar a criação de cursos de pós-graduação voltados especificamente para a área de Estudos Estratégicos e Defesa, como é o curso de mestrado *stricto sensu* em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF) e o curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Figueiredo, 2016).

Além disso, houve a publicação de editais específicos voltados para a área da Defesa e da Segurança como o caso do Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional promovido pelo Instituto Pandiá Calógeras (Ministério da Defesa), que tinha como foco financiar projetos de pesquisa voltados para temas sensíveis para a Defesa e a Segurança Nacionais, principalmente aqueles relacionados ao entorno estratégico nacional.

Além da questão da expansão da pesquisa acadêmica, é importante também ressaltar a maior relevância adquirida pelo país no cenário internacional, tanto pela atuação diplomática em fóruns internacionais quanto pela atuação das Forças Armadas em missões no exterior, especialmente durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Como princípios orientadores da política externa dos governos Lula pode-se mencionar maior integração com a América do Sul e o Atlântico Sul de modo geral e maior inserção do Brasil nas instâncias de decisão internacional, prezando pelo multilateralismo na tomada de decisão e maior protagonismo de países em desenvolvimento.

Considerando a maior ênfase dada às questões de Defesa e a expansão da área acadêmica civil e militar voltada para essa área, a partir do início do século XXI, é possível compreender a relevância de o país discutir e publicar um documento como a Política de Defesa Nacional periodicamente de modo a atender as necessidades do contexto nacional e internacional, que estão em constante movimento, bem como de corresponder às discussões e às pesquisas voltadas para a área que ganharam maior ânimo nesses últimos anos.

A PND brasileira define como segurança “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”, e como Defesa Nacional “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania

e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Brasil, 2013). Nota-se que desde a definição do fundamento mais básico do documento é possível perceber uma abertura para o tratamento de questões de Segurança no âmbito interno. Ao indicar que é contra ameaças *preponderantemente* externas, o documento abre margem para a justificativa de ação das Forças de Segurança, principalmente das Forças Armadas em questões de ordem interna, que correspondem aos usos mais comuns das Forças Armadas no Brasil recentemente em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁵.

A PND explicita a visão brasileira de que os principais conflitos podem se dar pela disputa “por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia”. Assim, “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional” (Brasil, 2013). Esse entendimento conduz o planejamento estratégico do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

A PND determinou a América do Sul como prioridade para o Estado, apesar de visualizar um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. A solução de conflitos está baseada na ação diplomática e na estratégia militar da dissuasão. Como princípios orientadores da Política Nacional de Defesa, de acordo com o texto do documento, tem-se: a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana (Brasil, 2013).

A versão preliminar da PND enviada ao Congresso em 2016, tem como redação “a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, o que requer permanente esforço de articulação diplomático-militar” (Brasil, 2016, p. 6). Observa-se como princípio o estabelecimento de uma relação mais profunda com o entorno estratégico nacional. Há clara menção à necessidade de se fortalecer a UNASUL, por exemplo. Contudo, é notável que desde o fim do governo de Dilma Rousseff em 2016, tais esforços tem sido minados, como pode ser observado pela saída do país da UNASUL em abril de 2018 juntamente com outros cinco grandes países da região, o que enfraquece consideravelmente o bloco.⁶

5 Como é o caso das operações que ocorrem na cidade do Rio de Janeiro, sob Intervenção Federal, sendo o interventor o General Braga Netto, e na recente crise gerada pela greve dos caminhoneiros em maio de 2017, durante a qual as Forças Armadas foram mobilizadas para garantir o livre acesso às estradas a fim de reestabelecer o abastecimento do país.

6 O motivo alegado na carta assinada por Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai é um desacordo com a Secretaria Geral da UNASUL e divergências internas. Texto disponível em: goo.gl/isdTR5

Na versão de 2016 proposta pelo MD, ao definir o *ambiente nacional*, o documento identifica que o Brasil apresenta grande desigualdade social e econômica, que dificulta a integração do país e o próprio planejamento para a Defesa. Considera ainda a crise econômica e política pela qual o país passa⁷ afeta os índices socioeconômicos bem como a disponibilidade de verba para a aquisição de Produtos de Defesa (PRODE) e estímulo para o investimento na Base Industrial de Defesa (BID).

Além da falta de apelo claro para a população no que diz respeito à importância das questões de Defesa, as demandas das Forças Armadas não são atendidas pela produção interna, o que ocasiona uma dependência tecnológica do exterior em uma área sensível e estratégica para o país. É curioso que ao mesmo tempo em que identifica a crise econômica e política do país, o mesmo documento afirma que “o País alcançou maior estabilidade político-institucional” (Brasil, 2016, p. 7), o que representaria uma contradição com a atual situação do Brasil.

Tanto na PND em vigor como na atualização proposta, é notável a preocupação com a questão tecnológica, reconhecendo que um dos principais problemas é a dependência de tecnologia estrangeira, principalmente àquelas de áreas consideradas sensíveis. A versão atualizada, reafirma a necessidade de o país garantir o funcionamento independente dos sistemas de informação dos quais grande parte das atividades sensíveis dependem atualmente bem como da expansão da matriz energética e o “domínio das tecnologias necessárias” (Brasil, 2016, p. 8).

Face à complexa variedade fisiográfica, a PND dividiu o país em cinco macro-regiões, todas incluídas no planejamento da defesa, mas priorizou a Amazônia e o Atlântico Sul. Na Amazônia, prevê o adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das fronteiras. No Atlântico Sul, a garantia do exercício do direito de jurisdição sobre os recursos econômicos na chamada “Amazônia Azul”, área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados onde estão “as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País”.

Na dimensão aeroespacial, a prioridade é para o controle do espaço aéreo, a sua boa articulação com os países vizinhos e o desenvolvimento da capacitação na área (Brasil, 2013). A Amazônia e do Atlântico Sul são de extrema relevância por representarem regiões extensas de fronteira e de litoral de difícil monitoramento, mas a PND enfatiza também a atuação do país na área de Defesa onde se concentram “os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira” (Brasil, 2016, p.7).

7 A crise política vem desde as eleições de 2014, que culminaram com o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff em 2016.

No que diz respeito ao *ambiente internacional*, na versão de 2016 a primeira preocupação é com o emprego das Forças Armadas nas chamadas “guerras híbridas”, que é definida em nota de rodapé no documento como operações em que:

Ações de combate convencional são aglutinadas, no tempo e no espaço, com operações de natureza irregular, de guerra cibernética e de operações de informação, dentre outras, com atores estatais e não-estatais, no ambiente real e informacional, incluindo as redes sociais (Brasil, 2016, p.9)

Ainda no contexto internacional, o documento reforça a preocupação com organizações terroristas, criminosas e grupos insurgentes, apesar de não haver uma ameaça sensível de ataques terroristas no território nacional, ainda que a atuação do crime internacional organizado seja latente. Apresenta, ainda, a necessidade de se atentar para as questões ambientais e a escassez de recursos provocadas pelo aumento considerável das atividades humanas em decorrência do aumento populacional dos últimos anos. Pelo fato de o Brasil possuir grande reserva de recursos naturais, esta é uma preocupação premente nas suas questões de Defesa e de Segurança, principalmente em razão de seu entorno estratégico também contar com significativos recursos naturais, o que justificaria a preocupação brasileira com a militarização deste entorno.

Além disso, são claramente expostas preocupações com o Atlântico Sul devido também a abundância de recursos naturais na região, o que torna necessária “a consolidação [da área] como Zona de Paz e Cooperação” (Brasil, 2016, p.10), e com a Cooperação Sul-Sul, no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento a fim de estreitar os laços com países de interesse estratégico. Assim sendo, a busca por uma maior cooperação e integração com a América do Sul e o Atlântico Sul de modo geral responderia aos interesses estratégicos e de Defesa, como forma de garantir a proteção dos recursos naturais que podem vir a ser fonte de conflito, e os interesses econômicos e de desenvolvimento.

No entanto, apesar da PND chamar atenção para maior integração com os países da América do Sul, percebe-se que o governo brasileiro tem tomado poucas medidas de âmbito multilateral na região, preferindo acordos bilaterais.

A versão de 2016 da PND estabelece como concepção política de Defesa dez pontos que podem ser resumidos da seguinte forma: respeito à soberania nacional e à resolução pacífica de controvérsias; apoio ao multilateralismo nos fóruns internacionais; integração regional e com o entorno estratégico; proteção aos recursos ambientais; e crescimento dos investimentos nas Forças Armadas e em tecnologias sensíveis de modo a estarem adequadamente preparadas em caso de precisarem ser acionadas (Brasil, 2016).

A PND de 2012 (que se encontra em vigor) elenca onze ONDs. A versão de 2016 apresenta oito ONDs: 1) garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; 2) assegurar a capacidade necessária às Forças Armadas para o cumprimento de suas missões; 3) salvaguardar os direitos dos indivíduos, bens e recursos nacionais no exterior; 4) Preservar a coesão e unidade nacionais; 5) contribuir para a estabilidade regional e para a paz internacional; 6) incrementar a projeção do Brasil no sistema internacional; 7) promover a autonomia e independência tecnológica na área de Defesa; e 8) aumentar o engajamento da sociedade brasileira em assuntos pertinentes à Defesa Nacional (Brasil, 2016).

É importante ressaltar, contudo, que a PND não é um documento que deva ser considerado por si só. A defesa e a segurança nacional no Brasil devem ser compreendidas a partir de um conjunto de outros documentos oficiais que informam a concepção de Defesa, das ameaças, do treinamento e da produção de uma doutrina que tem como objetivo garantir a segurança nacional. Dentre estes documentos, pode-se mencionar o Glossário das Forças Armadas (2015), citado com frequência na versão de 2016 da PND, além dos Manuais de Pacificação (2015) e de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (2013)⁸, que informam o treinamento das Forças Armadas para serem usadas de acordo com os objetivos de Segurança no cenário internacional (Manual de Pacificação) e no cenário interno (Garantia da Lei e da Ordem).

A menção a tais documentos torna-se relevante pois neles constam alguns conceitos essenciais para o entendimento das questões de Defesa que pautam a PND, direta ou indiretamente. Os Manuais de Pacificação e de GLO, por exemplo, indicam algumas possíveis fontes de ameaça à ordem contra as quais as Forças Armadas devem estar preparadas. A partir destes Manuais, é possível depreender que as principais *ameaças de ordem interna* estão relacionadas aos movimentos sociais e o crime organizado relacionado ao tráfico de drogas ilícitas e ao tráfico de armas.

É interessante notar que a PND sugere que o foco da atuação de Defesa sejam os centros econômicos e políticos do país, o que implica uma maior concentração na região Sudeste do país. Justamente nessa região, especificamente no Rio de Janeiro, as Forças Armadas tem sido chamadas para atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem com o objetivo de combater as facções criminosas.

Baseada na Política Nacional de Defesa, a versão proposta em 2016 da Estratégia Nacional de Defesa (END) apresenta que a mesma:

8 A primeira parte do texto do Manual de Pacificação (2015) indica que o seu foco é o cenário externo, considerando principalmente a atuação das Forças Armadas brasileiras em Missões de Paz, enquanto que o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (2013) tem seu foco em operações realizadas internamente.

Orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados. É, portanto, o vínculo entre o posicionamento do País nas questões de defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para preservar seus valores fundamentais (Brasil, 2016, p.16).

Ou seja, a END tem caráter objetivo ao definir as ações específicas alinhadas aos propósitos do país no setor da Defesa. Seu texto é dividido entre os ‘Fundamentos’ e os Objetivos Nacionais de Defesa (OND). Na seção de Fundamentos, descreve os conceitos considerados mais relevantes para a manutenção do Poder Nacional, compreendido como a capacidade do país de “alcançar e manter os Objetivos Nacionais” propostos. A partir de sua leitura, é possível perceber a valoração que o país dá a melhoria de sua Base Industrial de Defesa, cujo desenvolvimento deve estar baseado em uma ação conjunta entre o poder público e a iniciativa privada. A fim de garantir a manutenção do Poder Nacional, o documento trata de questões como a segurança ao acesso de informações; projetos de pesquisa voltadas para a área, principalmente para a produção de tecnologia; ações de diplomacia de modo geral voltadas para a garantia dos interesses nacionais; dentre outras.

O documento em vigor reforçou as seguintes diretrizes, dentre outras: dissuasão (capacidade das forças armadas, incluindo efetivos, equipamentos, treinamento, tecnologia, etc.); organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; capacidade de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; e capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, ou seja, mobilidade estratégica (aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações) e mobilidade tática (aptidão para se mover dentro desse teatro) (Brasil, 2013).

A END determinou prioridades para as três Forças Armadas que implicam diretamente em suas configurações. A Marinha deve “assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima”. Isso significa manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas.

Implica, portanto, em ações para defesa das plataformas petrolíferas, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, e para responder a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio vindas de um Estado ou de forças não convencionais ou criminosas. O controle de áreas marítimas prioriza as áreas do litoral entre Santos e Vitória e em torno da foz do rio Amazonas (Brasil, 2013).

Ao Exército foram atribuídos os conceitos estratégicos de flexibilidade (capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego) e de elasticidade (capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País). “A elasticidade exige, portanto, a construção de força de reserva, mobilizável de acordo com as circunstâncias”.

Na região amazônica o foco está no monitoramento/controle e mobilidade e nos centros estratégicos do País – políticos, industriais, tecnológicos e militares – na capacidade de defesa antiaérea. O planejamento implica, também, na manutenção de reservas regionais e estratégicas, articuladas em dispositivo de expectativa, incluindo pára-quedistas e contingentes de forças especiais (Brasil, 2013).

Para a Força Aérea foram atribuídos quatro objetivos estratégicos, com suas devidas consequências: vigilância aérea (plataformas e sistemas próprios de monitoramento, particularmente na região amazônica); poder para assegurar o controle do ar (substituição da atual frota de aviões de combate, os sistemas de armas e armamentos inteligentes embarcados, inclusive os sistemas inerciais); capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional (dispor de aviões de transporte em número suficiente e contar com sistemas de armas de grande precisão); e domínio de um potencial estratégico que se organize em torno de uma capacidade (plataformas, sistemas de armas, subsídios cartográficos e recursos de inteligência) (Brasil, 2013).

Tanto a PDN como a END reforçam a estratégia da dissuasão que se resume na frase “se você busca a paz, prepare-se para a guerra”. Enquanto a defesa volta-se para algo fixo, concreto, ou seja, uma barreira física que impedirá o oponente de atacar, a dissuasão apresenta uma relação psicológica, por meio do convencimento, do medo, da chantagem provinda da realidade dos fatos. Mas para que a dissuasão funcione, deve haver credibilidade, ou seja, o Estado deve demonstrar sua habilidade e vontade de entrar em um conflito armado, caso necessário (Cashman, 1993).

É nesse sentido que a END apresenta diretrizes sobre a organização das Forças Armadas com capacidade de monitoramento, controle e mobilidade do espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais e a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão. Deixa claro, portanto, a intenção de investir para multiplicar o potencial militar de modo a garantir as riquezas e o controle do território brasileiro, incluindo a substituição e desenvolvimento de meios da Força Aérea, a construção de submarinos nucleares e a manutenção de tropas de pronto emprego estratégicas e regionais com capacidade de rápido deslocamento.

Para garantir o poder nacional, a END enfatiza os projetos estratégicos que permitiriam o Brasil desenvolver a capacidade necessária para realizar seus Objetivos Nacionais de Defesa. Nesse sentido, as forças armadas procuram desenvolver projetos estratégicos, dentro das possibilidades e das constantes restrições orçamentárias. Na Marinha, os projetos mais importantes são o Programa Nuclear da Marinha⁹, a construção do núcleo do poder naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ)¹⁰.

O Exército trabalha para estabelecer o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)¹¹, substituir seus veículos blindados por nacionais (Projeto Guarani)¹² e proteger as estruturas estratégicas terrestres (Projeto Proteger)¹³. Na Força Aérea, destacam-se os projetos dos novos caças (F-X2)¹⁴, o KC-390 (aeronave de transporte militar)¹⁵, e o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), considerado essencial para o funcionamento dos outros relacionados a gerenciamento e monitoramento, além de permitir a autonomia do Brasil em termos de satélites.¹⁶

Os OND, que na versão proposta de 2016 correspondem à oito Objetivos com Ações Estratégicas (AE), estão relacionadas com o aumento da capacidade e do poder nacional pensando na atuação do país principalmente ‘para fora’. Contudo, é importante destacar a menção da necessidade de se combater o crime organizado transnacional, principalmente relacionado à fronteira. Apesar de haver apenas uma AE especificamente sobre isso e ao longo do documento apenas uma

9 O Programa Nuclear da Marinha tem o objetivo de dominar o ciclo do combustível nuclear e desenvolver uma planta nuclear para a geração de energia elétrica. O programa existe desde 1979. Informação disponível em: goo.gl/xiQ6Sz.

10 O SisGAAZ tem como objetivos principais vigiar e monitorar a chamada Amazônia Azul a fim de compilar uma base de dados que permita a tomada de decisões sobre esta área de interesse para o país. Disponível em: goo.gl/jKRJKL.

11 O SISFRON é um sistema integrado de sensoriamento para apoio à decisão com o emprego de recursos tecnológicos (Brasil, MD, Exército, 2013).

12 O projeto Guarani tem o objetivo de transformar as organizações de infantaria motorizada em mecanizada com o desenvolvimento de novas viaturas blindadas pela indústria nacional. (Brasil, MD, Exército, 2013).

13 De acordo com o *site* do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro, o Programa Proteger é “um sistema complexo que visa ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de coordenar operações na proteção da sociedade”. O programa inclui desde ações de apoio à defesa civil em caso de calamidades naturais ou provocadas pelo homem até a realização de operações de Garantia da Lei e da Ordem. Texto disponível em: goo.gl/DRZFeK

14 O projeto consiste na aquisição de 36 novas aeronaves de caça Gripen sueco, um modelo supersônico monomotor projetado para missões ar-ar, ar-mar e ar-solo (Brasil, FAB, 2018).

15 O projeto prevê a fabricação de um cargueiro multimissão pela Embraer e a compra inicial de 28 aeronaves que será a nova espinha dorsal da aviação de transporte militar no Brasil (Brasil, FAB, 2018).

16 O projeto prevê o lançamento de “seis frotas de satélites de órbita baixa até 2022, e três satélites de órbita geoestacionária – que contemplam estações terrestres de controle, recepção e processamento de dados – para fornecer serviços de observação terrestre, telecomunicações, mapeamento de informações, posicionamento, monitoramento do espaço e um centro de operação de sistemas espaciais” (Brasil, Força Aérea, CCISE, 2018).

menção às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o que tem ocorrido na prática nos últimos anos é a recorrente atuação das Forças Armadas brasileiras nesses casos, como ocorreu em Vitória¹⁷ e em Natal¹⁸.

Há ainda menção à necessidade de as Forças Armadas cooperarem com os órgãos públicos das unidades da federação, principalmente no setor de segurança. Isto pode ser visto principalmente na atuação recente das Forças Armadas na Intervenção Federal aprovada pelo Decreto nº9.288 de 16 de fevereiro de 2018, a primeira desde promulgada a Constituição de 1988, que ocorre na cidade do Rio de Janeiro desde 16 de fevereiro de 2018, com previsão de encerramento em 31 de dezembro desse mesmo ano. A intervenção resultou na indicação de um General do Exército para ocupar o cargo de Secretário de Segurança daquela cidade. Além disso, o comando da intervenção é também composto por generais do Exército, especialmente aqueles integrantes do Comando Militar do Leste (grande comando regional com sede no Rio de Janeiro). O objetivo principal da intervenção foi o de reorganizar a gestão do Estado na área de segurança bem como o de coordenar ações ostensivas e cívico-sociais em áreas consideradas estratégicas da cidade, principalmente nas favelas, como foi o caso da operação em Vila Kennedy na Zona Oeste da cidade em 2018.¹⁹

A atuação das Forças Armadas em operações de GLO é justificada no sentido de protegerem os interesses nacionais e garantirem a Defesa Nacional, por meio do combate aos crimes transnacionais, como é o caso do narcotráfico. É possível notar, tanto nos documentos de defesa como na prática, a preocupação das autoridades com o combate a crimes transnacionais, principalmente o tráfico de drogas e entorpecentes, e a chamada recorrente das Forças Armadas para o seu uso no âmbito interno em anos mais recentes.

Esse tipo de atuação das forças armadas no âmbito interno gerou um problema jurídico fundamental, o chamado ‘poder de polícia’ que, como o próprio termo indica, está relacionado com a competência legal de militares realizarem patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e, principalmente, prisões em flagrante. O emprego das forças armadas cada vez maior em operações de GLO e patrulhamento das fronteiras resultou em dois diplomas legais importantes. O primeiro foi a chamada “Lei do Abate”, regulamentada pelo Decreto nº5.144 de 16 de julho de 2004, que possibilitou o abate de aeronaves

17 Devido à falta de policiamento em Vitória, no Espírito Santo, as Forças Armadas juntamente com a Força Nacional foram acionadas para fazer a segurança na cidade em fevereiro de 2017. Disponível em: goo.gl/pyxJty.

18 Devido à crise nas polícias do estado, as Forças Armadas foram chamadas para realizar o patrulhamento da cidade em dezembro de 2017. Disponível em: goo.gl/pKXdDq

19 A Vila Kennedy foi escolhida para ser a comunidade “modelo” da intervenção federal e tem sido alvo de ações das Forças Armadas desde o início da intervenção. A comunidade, contudo, segue com graves problemas de segurança e dominada por grupos narcotraficantes. Disponível em: goo.gl/dESu1U

“suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins” (Brasil, 2004) que adentrem o espaço aéreo brasileiro sem a devida autorização, principalmente nas regiões de fronteira. O segundo foi a Lei Complementar 117, de 2004, que deu o poder de polícia ao Exército Brasileiro para atuar na Faixa de Fronteira brasileira contra os crimes transfronteiriços e ambientais (Brasil, 2004), poder este estendido em 2010 para a Marinha e a Força Aérea, pela Lei Complementar 136 (Brasil, 2010).

Este uso recorrente dos militares para questões internas e a possibilidade de seu uso colocada na END sob a justificativa de combate a crimes transnacionais é preocupante. O primeiro problema é uma questão de doutrina e treinamento, já que este não é o foco do preparo das Forças Armadas ou sua missão principal. A segunda questão diz respeito às consequências para a sociedade brasileira de ter suas Forças Armadas cada vez mais atuando contra criminosos comuns, como é o caso do traficante de drogas, da mesma forma como atuaria contra inimigos.

Ainda em relação às missões de Garantia da Lei e da Ordem, as Forças Armadas são chamadas para atuar em grandes eventos nacionais e internacionais como apoio à segurança. Este é o caso, por exemplo, de processos eleitorais e grandes eventos nacionais e internacionais, como foram os casos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

A preocupação com o crime organizado internacional, especialmente nas áreas de fronteira fizeram com que o Ministério da Defesa realize operações conjuntas focadas nesse tema. Dois exemplos deste tipo de operação são a Operação Ágata, existente desde 2011 com o objetivo de fortalecer a fronteira terrestre do país e realizar missões táticas para coibir crimes como narcotráfico, tráfico de armas e contrabando nas fronteiras e a Operação Sentinela, com ações centradas no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Brasil, MD, 2018).

A atenção das forças armadas para o combate a ilícitos transnacionais foi ampliada para a realização de exercícios com suas congêneres de diversos países da América do Sul. Como exemplos, em 2001 as forças aéreas brasileira e argentina iniciaram as operações denominadas Prata que, a partir de 2004, passaram a ter a periodicidade anual com o intercâmbio de informações sobre tráficos ilícitos e o emprego de meios de detecção (radares) e interceptação (aeronaves). Em dezembro de 2002, Brasil e Argentina firmaram um acordo de cooperação com o objetivo de consolidar os procedimentos coordenados no combate ao tráfego ilícito de aeronaves. Em 2005, as forças aéreas do Brasil e do Paraguai iniciaram a Operação Parbra I relacionadas com o combate a tráfegos aéreos irregulares (Aguilar, 2010).

A END inclui também nos Objetivos Nacionais de Defesa o uso das Forças Armadas em suas ações subsidiárias, que são aquelas realizadas “em caráter complementar às suas atribuições constitucionais”²⁰ com a intenção de contribuir para o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil. Estas ações são realizadas em diversos segmentos da sociedade e correspondem à ações cívico-sociais, apoio à saúde pública e socorro à vítimas de calamidades naturais, por exemplo. Dentre estas atividades, destacam-se a participação em obras de engenharia, apoio a comunidades indígenas na região amazônica e fiscalização e controle do material bélico.

O PODER MILITAR BRASILEIRO E O ENTORNO REGIONAL

Os países chamados emergentes são aqueles que, apesar de não terem o mesmo nível social dos países desenvolvidos, adquiriram um alto nível de desenvolvimento industrial e de excelência tecnológica em algumas áreas e cuja capacidade econômica pode impactar o sistema econômico internacional. São países significantes, que exercem liderança regional e aspiram a uma maior presença no processo decisório global. Nesse sentido, eles procuram influenciar nas decisões das potências, especialmente formando grupos para atuar em diversas questões mundiais. Ou seja, buscam ser atores ativos e diferenciados em vários espaços e áreas com a finalidade de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional na qual esses países assumam novas e importantes responsabilidades e funções.

Mas, uma maior participação dos emergentes a nível global ainda é constrangida por suas limitadas capacidades política e econômica de responder às demandas que surgem. Além disso, a assimetria ainda presente no sistema internacional faz com que os emergentes busquem compensar essas limitações e constrangimentos utilizando seu poder econômico e sua política externa em prol dos objetivos políticos.

O Brasil é um país considerado emergente e procura manter certa independência de ação no sistema, preferindo analisar e decidir caso a caso, conforme as situações surjam, evitando alianças automáticas ou relações pré-estabelecidas com outros atores. Apoiada nos princípios do universalismo e do multilateralismo, a política externa busca diversificar os parceiros e os interesses e trabalhar para fortalecer sua posição nos foros multilaterais, bem como fortalecer as organizações internacionais, especialmente as Nações Unidas (ONU). Nessa organização, é um dos mais ativos defensores de um processo de reformas, especialmente do Conselho de Segurança (CSNU).

20 Ações subsidiárias realizadas pelo Exército. Texto disponível em: goo.gl/Y6YUZ7

Ao mesmo tempo, a política externa usa sua importância e liderança para desenvolver políticas regionais em várias áreas. A política brasileira busca fortalecer sua imagem perante os vizinhos e criar mecanismos regionais, diminuindo a influência das grandes potências no seu entorno, especialmente dos Estados Unidos. A estabilidade regional é entendida como pré-requisito para o seu desenvolvimento e a segurança do país implica na manutenção da paz com, e nos, seus vizinhos.

Percebe-se, então, o uso de recursos econômicos, diplomáticos e outros não-militares para projetar a política externa de modo a conquistar um papel mais importante no sistema internacional. Mas, ao mesmo tempo, busca aumentar, dentro das possibilidades, sua capacidade militar de modo a garantir sua segurança, entendida, objetivamente, como a ausência de ameaças para a aquisição de valores e, subjetivamente, a ausência do medo de que esses valores possam ser atacados (Wolfers, 1962). Para a Escola Superior de Guerra (ESG), segurança é o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza ou, a “sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado” (ESG, 2006, p. 52). Os fatores perturbadores podem ser entendidos como ameaças.

Ao buscar projeção internacional, ampliando a dimensão e o alcance de seus interesses, pode se chocar com os interesses de terceiros. Dessa forma, um Estado que pretende ter maior capacidade de influenciar o sistema internacional, seja global ou regional, naturalmente procurará obter um poder militar a altura dessa aspiração. No campo da segurança internacional, maior poder político no processo decisório global, implica numa maior participação nos esforços globais de manutenção da paz. O Brasil tem um histórico de participação em 53 operações de paz e missões políticas especiais da ONU, e a partir da década de 1990 aumentou sua colaboração com tropas, tendo assumido o comando da missão de paz no Haiti entre 2004 e 2017 (Aguilar, 2015).

A estratégia de defesa brasileira deixa clara a intenção do país em investir na multiplicação do seu poder militar de modo a garantir o controle do território e a livre exploração de suas riquezas. Poder é um termo amplo e difícil de ser definido. Está normalmente ligado à soberania, força, superioridade militar ou econômica, dominação, entre outros. O termo é utilizado como elemento central do Estado que não apenas tem poder como também é poder. Nesse caso, poder seria a capacidade de o Estado impor sua própria vontade dentro do sistema. Logo, não haveria poder sem uma correlação de vontades. Para um Estado ter poder há a necessidade de relacioná-lo, confrontá-lo com, no mínimo, outro Estado. Como salientou Moreira (1993, p. 110): “não tem qualquer sentido afirmar que um Estado tem poder [...] se os instrumentos à sua disposição não lhe derem a capacidade

de influenciar o comportamento de outro Estado ou dos detentores de interesses opostos”.

Ao observarmos alguns dados sobre a capacidade militar dos países em geral, é possível verificar uma relação entre poder militar e o poder do Estado, além de questões de segurança interna e contenciosos com vizinhos que influenciam a necessidade de se manter grande capacidade militar. Em 2011, o Brasil era o 11º país com mais gastos com defesa no mundo com 26,1 bilhões de dólares (BBC, 2011). Essa posição permaneceu em 2017 com gastos de 29,3 bilhões de dólares (TIAN, 2018). Dessa forma, para um território com 8.514.877 Km², uma população de cerca de 200 milhões de habitantes, um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de dois trilhões de dólares, o Brasil mantém forças armadas com 288 mil militares e os gastos de defesa equivalem a 1,4% do PIB e a 1,7 dos gastos mundiais com defesa (TIAN, 2018).²¹

Embora os gastos com defesa possam chamar a atenção por ser um dos maiores da União, o orçamento das forças armadas brasileiras inclui todos os gastos de custeio e de capital, inclusive os gastos com pessoal (salários, aposentadorias e pensões), com serviços sociais (por exemplo, assistência médica) e administrativos. Na realidade, cerca de 70% dos recursos do são destinados para pagamento de pessoal (ativo e inativo), sobrando menos de 30% para custeio e investimentos em novos equipamentos (Brasil, MD, 2018).

Com relação à América do Sul, o Brasil tem um território três vezes maior que a Argentina e um PIB que corresponde a 5,6 vezes o do seu vizinho. No entanto, suas forças armadas são quatro vezes maiores que as argentinas. Com relação à Colômbia apesar de possuir um território 7,5 vezes maior, e uma população quatro vezes maior, as forças armadas brasileiras possuem um efetivo apenas 1,25 maior que as colombianas.²² Cabe salientar que o tamanho das forças colombianas e o orçamento de defesa daquele país têm mais relação com a situação peculiar da sua segurança interna que com percepções de ameaças externas.

No Brasil, a relação do efetivo das forças armadas com o tamanho da população é de um militar para cada 590 habitantes, a mais baixa da América do Sul. Na Argentina a relação é de um para 524, na Colômbia um para 175 e no Uruguai um para 138, a mais alta do sub-continente. Os gastos brasileiros com defesa superam em quase cinco vezes o Chile, terceiro país com maior orçamento de defesa, e em 2,7 a Colômbia, o segundo maior orçamento de defesa da América do Sul. No entanto, o percentual do PIB brasileiro empregado em defesa, cerca de 1,5%, é menor que o da Colômbia (3,7%), Chile (3,5%) e

21 O Exército engloba em torno de 75% das forças armadas. Cabe destacar, também, que pouco mais de 30% de seu efetivo é composto por conscritos (IISS, 2014).

22 Com base em dados da *United Nations Statistics Division*, 2012; FMI, 2011; e SIPRI, 2010 e 2012.

Equador (2,8%), um pouco maior que o da Venezuela (1,4%) e do Uruguai (1,3%) e igual ao da Bolívia. É interessante destacar que a situação interna da Colômbia e a Lei do Cobre no Chile permitem que esses países tenham maiores investimentos em defesa.²³

Não há dúvidas que o Brasil é visto pelos seus vizinhos como um gigante. Mas essa potência regional é um “Estado satisfeito”, com todas suas fronteiras resolvidas e sem qualquer intenção de expansão territorial. Além disso, historicamente tem sido um importante mediador em problemas de segurança no subcontinente. O país tem usado seu poder regional em prol de medidas cooperativas no campo da segurança, iniciadas no eixo Brasil-Argentina e ampliadas a todo o subcontinente. Como exemplos, temos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (1986), a Zona de Paz no MERCOSUL, Bolívia e Chile (1998), a Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana (2002), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa, dentre outros.

A postura brasileira em prol da criação de mecanismos no campo da segurança tem sido fundamental na conformação do entendimento entre os países sul-americanos. Alguns exemplos são o Mecanismo de Itaipava com a Argentina (bilateral) e a Reunião Trilateral entre Bolívia, Brasil e Peru em Matéria de Luta Conjunta contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos (trilateral) e o mecanismo 2X9 em relação à operação de paz no Haiti (multilateral).²⁴

Nesse campo, percebe-se a ação brasileira em diversas dimensões. No nível continental o discurso é pelo fortalecimento da OEA e seus mecanismos de resolução de conflitos. Na América do Sul, buscou dotar a UNASUL de capacidade discutir as questões sub-regionais de segurança e encontrar soluções próprias para os problemas que possam surgir, apesar da postura do governo atual de se retirar da instituição. No Cone Sul, incentivou a criação de mecanismos no âmbito do Mercosul que ultrapassam as questões típicas de defesa e abarcam, inclusive, assuntos de segurança pública. De forma bilateral, estabeleceu foros de discussão entre suas forças armadas e as dos países vizinhos, como as reuniões de Estados-Maiores de Defesa, além de uma série de exercícios militares, bilaterais ou multilaterais, como forma de fomento da confiança mútua (Aguilar, 2010).

23 Idem.

24 Em maio de 2005 Argentina, Brasil, Chile e Uruguai estabeleceram o Mecanismo 2x4 para tratar conjuntamente das ações empreendidas na operação de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH). Em agosto de 2005 o mecanismo se tornou 2x7 com a entrada do Equador, Guatemala e Peru. Em fevereiro de 2007 passou a ser 2x9 com a incorporação da Bolívia e do Paraguai. O mecanismo tem a participação de representantes dos ministérios de relações exteriores e de defesa de cada um dos países (Aguilar, 2015).

CONSIDERAÇÕES SOBRE O BRASIL E SUAS FORÇAS ARMADAS

Segurança é abstrata, um estado. Defesa é um ato dirigido contra determinada ameaça e pressupõe um eventual emprego de força, ou seja, o uso das Forças Armadas como elemento essencial. Por conseguinte, a segurança nacional envolve toda a sociedade na superação dos antagonismos à conquista de seus objetivos, utilizando uma estratégia nacional integrada por todos os elementos do poder nacional. As ações realizadas têm como essência principal a manutenção da independência e da soberania da nação. A defesa nacional compreende atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas (ESG, 2006).

A função de defesa ainda é uma atividade exclusiva do Estado centrada numa política de defesa, a partir da qual são estruturadas as Forças Armadas, sua missão, efetivo, organização, preparação, equipamento, material, etc.

Os Estados podem definir e construir uma variedade de formas de ameaças fazendo com que as preocupações em segurança sejam diferentes em cada um deles. Os mais desenvolvidos têm menos preocupação com saúde, educação, moradia, questões que, no caso dos menos desenvolvidos, podem constituir ameaças à segurança. Os interesses do Estado e seus contenciosos também conduzem a forma como estruturam suas forças armadas.

O Brasil tem a certeza de que apenas os países dotados de espaço territorial, população e com economia e tecnologia desenvolvidas podem se tornar um pólo de poder mundial. A condição de ser uma das maiores economias mundiais dá ao Brasil o *status* de país rico, mas a má distribuição interna dessa riqueza mantém ainda parte da sociedade pobre. Além disso, o poder econômico não foi convertido em poder político do país no sistema internacional. Dessa forma, o Brasil tem a consciência que precisa consolidar o desenvolvimento industrial, melhorar seu índice de desenvolvimento humano e ampliar sua participação no sistema internacional. Mas entende, também, que para isso depende da estabilidade mundial, além de um ambiente interno favorável.

Neste contexto, o Brasil intensifica sua participação nos foros internacionais e amplia suas relações em vários planos (comércio, segurança, econômico, cultural, científico e tecnológico) com outras nações, especialmente as emergentes.

Figurar entre as maiores economias do mundo resulta, naturalmente, em almejar maior influência na ordem global. Mas resulta, também, em ser solicitado a ter maior participação internacional. A posição alcançada pelo Brasil como uma das maiores economias do mundo é importante, mas insuficiente para um

acréscimo de poder político na esfera internacional. Um dos exemplos do esforço brasileiro na busca desse poder é a pretensão de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Mas ter poder político no sistema internacional, ou seja, capacidade de influenciar no processo decisório mundial, implica na necessidade de desenvolver todos os campos do poder (político, econômico, social, militar e científico-tecnológico).

A prioridade dada pelo governo brasileiro em torno da reforma do CSNU, tornando-o mais condizente com o mundo do século XXI, implica na crítica ao exercício do poder conferido aos cinco membros permanentes. A Carta de São Francisco, não só lhes deu o poder de decisão sobre os assuntos mais importantes sobre a paz e a segurança internacionais, como também conferiu a esses membros legitimidade, consentindo previamente as resoluções por eles aprovadas ou os vetos por eles conferidos. O Brasil busca, coerentemente e justamente, uma mudança no processo de tomadas de decisões da ONU acerca dos temas mais relevantes, mas de maneira que essa mudança coloque o país no centro do processo.

O desenvolvimento econômico e dos demais campos do poder, e a intenção manifesta de protagonismo brasileiro no sistema internacional, apresentam algumas consequências. Como salientou Foucault (1996), ao pensar o poder em termos de relações de força, esse não se detém, exercita-se, ele só existe em ato, na passagem do seu exercício concreto para o ato. A aquisição de maior poder político implica num maior envolvimento em alguns temas da agenda internacional como, por exemplo, as operações de paz da ONU, o direito de ingerência e as intervenções militares. O envolvimento em temas que o Brasil tradicionalmente prefere abster-se, ou não se engajar, implicaria num maior desgaste da diplomacia. A maior participação em operações de paz resultaria no aumento de recursos necessários, humanos e financeiros, tanto para manutenção de tropas no exterior como em forma de contribuições para a ONU e outras organizações internacionais.

O dimensionamento do orçamento de defesa tem relação com a projeção internacional de um Estado e as capacidades militares necessárias para apoiá-la. Quanto maior a inserção buscada pelo Brasil, maiores serão os compromissos internacionais que o país deverá assumir e maiores serão os gastos nessa área. Ou seja, aumento de poder político no sistema internacional resulta em mais dispêndio de recursos. A pergunta é se o Estado está propenso a arcar com esses custos.

O Brasil decidiu atuar com protagonismo no Haiti. Além de ser responsável pelo maior efetivo militar da MINUSTAH, quando do terremoto em 2010 colocou em curto espaço de tempo mais um batalhão a disposição da ONU. No entanto, ainda é cobrado a uma maior participação por aquela Organização, tanto em pessoal como em colaboração financeira para as operações. No final de 2017,

quando o país foi convidado para enviar um batalhão para a operação da ONU na República Centro Africana, o governo brasileiro respondeu negativamente, decisão justificada por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro.

Outra consequência seria a necessidade de maior envolvimento em questões de segurança e defesa na América do Sul. Dependendo de como se der, esse envolvimento pode ser visto como intervencionista ou como o exercício de um poder hegemônico na região, gerando discordâncias e rivalidades e, potencialmente, conflitos, que podem dificultar as relações do Brasil com alguns de seus vizinhos. Assim, o crescimento brasileiro e sua afirmação como potência e, por conseguinte, o aumento do seu poder militar, conduzirão suas relações com a América do Sul. O nível dessas relações dependerá da postura adotada pelo país em relação a seus vizinhos. Serão as ações do Brasil que criarão um histórico de imagens positivas, resultando em confiança, parceria e amizade, ao invés de desconfiança, rivalidade ou inimizade.

O Brasil priorizou a América do Sul em suas ações de política externa, segurança e defesa, o que ficou bem claro na PDN, na END, no discurso e nas ações externas nas últimas décadas. Mesmo sendo difícil pensar em segurança e defesa regional sem levar em consideração a presença dos Estados Unidos no continente, do ponto de vista estratégico, uma subordinação aos interesses da grande potência seria prejudicial para o delineamento de uma concepção regional de defesa.

Nesse contexto, é interessante para países do porte do Brasil, manter uma liberdade para estabelecer suas prioridades internas em segurança e defesa, bem como atuar como propulsor de uma política sub-regional ou regional de segurança, sem que isso signifique estabelecer um antagonismo com os EUA. É possível, mantendo um diálogo e a cooperação com os norte-americanos, especialmente em relação a temas de interesse comum, que o Brasil e seus vizinhos discutam e encontrem soluções próprias para os problemas de segurança da América do Sul. No entanto, o recente ‘desmantelamento’ da UNASUL, decretado pelo Brasil e outros países do subcontinente, parece ser um retrocesso com consequências para as tentativas de integração com os países da região e a busca pela autonomia regional em termos de segurança e defesa iniciada na década passada.

O Brasil tem procurado maior participação no processo decisório mundial. Mantém uma política externa sem alinhamentos automáticos, participa da maior parte dos foros e organismos internacionais e procura fortalecer esses organismos. A solução negociada de conflitos pautou historicamente a política externa brasileira, o que qualifica o país no âmbito do sistema internacional a usar o peso dessa tradição negociadora em prol das ações estabelecidas para se obter a paz mundial.

O país é uma potência regional e assim é visto pelos seus vizinhos sul-americanos. A satisfação com seu tamanho e suas riquezas conduzem a uma postura de não beligerância, mas indica a necessidade de proteger seu território.

Não há, e não houve na história, potência que não tenha desenvolvido forças armadas capazes de garantir esse *status*. As potências mundiais, cada uma em seu tempo, buscaram alcançar capacidade de dominar territórios, os mares, o espaço aéreo e, atualmente, o espaço sideral e o cibernético. Dessa forma, o Brasil necessita de forças armadas compatíveis com sua estatura no sistema internacional, capazes de proteger seu território e suas riquezas, de garantir sua soberania e seu poder de decidir sem interferências seu próprio destino, e de participar de ações externas em apoio aos interesses do Estado. O Brasil indicou essa necessidade em sua política e estratégia de defesa. No entanto, por uma série de fatores internos, essa intenção ainda não se conformou na prática, ou as ações têm se dado numa velocidade a quem da necessária.

No campo da defesa, alguns projetos estratégicos em andamento estão na área da chamada 'tecnologia dual' como é o caso do Veículo Lançador de Satélites conduzido pela Força Aérea. Outros estão ligados ao aumento da capacidade de defesa de cada uma das forças como são os casos do submarino nuclear da Marinha, da aquisição de caças pela Força Aérea e de modernização das unidades do Exército.²⁵ Alguns projetos são abrangentes e integrados, não só entre as forças armadas como também com a participação de agências governamentais como o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON) e o de Defesa Cibernética.²⁶ Mas, sucessivos contingenciamentos nos orçamentos do Ministério de Defesa dificultam o andamento desses projetos considerados estratégicos.

A PND e a END apresentam um projeto de Defesa para o país que apresenta diversas contradições. A prática do atual governo do país em vários momentos se contradiz com o que esses documentos apresentam. Apesar desses problemas, os documentos e a prática deixam claro que não há ameaças percebidas ou latentes, nem inimigos potenciais em curto prazo para o país. Dessa forma, a política e a estratégia se voltam para o preparo de forças armadas para ações futuras que possam ameaçar a soberania nacional em razão dos ricos recursos do país.

25 Além dos projetos citados anteriormente: o projeto Defesa Antiaérea visa dotar o Exército de capacidade de defesa das estruturas estratégicas terrestres e, além da aquisição de material estrangeiro, tem o objetivo de fomentar a indústria nacional nessa área; o projeto Astros visa dotar o Exército de capacidade de prestar apoio de fogo de longo alcance, incluindo o desenvolvimento de um míssil de cruzeiro tático com alcance de 300 km; e o projeto RECOp tem o objetivo de dotar as unidades operacionais do Exército de material mínimo de prontidão e operacionalidade (Brasil, 2013).

26 O projeto Defesa Cibernética objetiva desenvolver capacidade de proteção contra ataques cibernéticos e envolve instituições acadêmicas e empresariais na pesquisa científica em dez projetos estruturantes na área (Brasil, 2013).

A dissuasão atua então como estratégia fundamental para diminuir um possível apetite de atores externos em relação a esses recursos.

Não se percebe a intenção de formar alianças ou coalizões militares mas sim, fortalecer organizações e instituições internacionais. A conformação de arranjos regionais está mais voltada para a ideia de manter um clima de paz no entorno geoestratégico, ou seja, a estabilidade regional estaria diretamente relacionada com a liberdade do país atuar em outras áreas em busca da paz interna e do desenvolvimento. Como capacidade dissuasória está relacionada com poder e capacidade das forças armadas projetarem poder, busca-se aumentar o poder militar, apesar dos constantes efeitos negativos de orçamentos e contingenciamentos aplicados pelo governo, que se tornaram comuns.

Internamente, as forças armadas gozam de alta confiança da população, como indicam pesquisas de opinião realizadas nos últimos anos. Parte dessa confiança vem das inúmeras ações cívico-sociais e da presença dessas forças em partes do país onde outros agentes públicos não se fazem presentes, como em partes da Amazônia. Dessa forma, as relações entre civis e militares atuam de forma positiva para o exercício do dever constitucional das forças armadas. No entanto, vê-se cada vez mais o uso das forças armadas em questões internas, uso esse que se dá por decisão política e para fins políticos. O emprego em ações que são de segurança pública, por conta da incapacidade de governos estaduais, que são constitucionalmente os responsáveis por gerir essas questões, desviam os militares de sua missão principal.

No campo externo, as forças armadas também angariaram respeito pela forma como atuam em operações de paz. Nesse âmbito, o uso das forças armadas em prol da política externa tem mostrado resultados positivos.

Dessa forma, entendemos que, apesar de algumas contradições entre o discurso e a prática, há a intenção de fortalecer as forças armadas, a qual está relacionada com a incerteza e as tensões provenientes da ordem global e não com a percepção de ameaças vinda de seus vizinhos. Nesse sentido, o principal desafio brasileiro no século XXI será a condução das relações na América do Sul em direção da cooperação em segurança e da integração em alguns campos. Será a manutenção da imagem positiva e os processos cooperativos construídos no subcontinente que permitirão que o Brasil tenha forças armadas compatíveis com sua situação de potência sem que seja visto como hegemônico ou até imperialista, ou como uma possível ameaça pelos seus vizinhos. Ou seja, para evitar a percepção de ameaças, fortalecer a parceria e a confiança fazendo com que os vizinhos o vejam como um parceiro e não como um potencial rival.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, S. (2010). *Segurança e defesa no cone sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias.
- Aguilar, S. (2015). A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. *Brasiliana - Journal for Brazilian Studies*, 3 (2), 113-141.
- BBC. (4 de março de 2011). China says it will boost its defence budget in 2011. Recuperado de: goo.gl/29A3Wa
- Brasil. (25 de setembro de 2013). Decreto Legislativo 373/2013.
- Brasil. Exército Brasileiro. (2015). Portaria Normativa 005/2015. Manual de Campanha: Operações de Pacificação.
- Brasil. FAB. (2018). Aviação de Transporte e indústria aeronáutica brasileira. Recuperado de: goo.gl/8QS4Mn
- Brasil. Força Aérea. (2018). O que é o PESE. Recuperado de: goo.gl/JAasUU
- Brasil. Força Aérea. (2018). Réplica do caça Gripen NG é exposta no Greenk Tech Show em São Paulo. Recuperado de: goo.gl/AhY5Ui
- Brasil. Presidência da República. (02 de setembro de 2004). Lei Complementar 117/2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: goo.gl/AnhjXX
- Brasil. Presidência da República. (2010). Lei Complementar 136/2010. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: goo.gl/AnhjXX
- Brasil. Ministério da Defesa. (2013). Exército. Projetos Estratégicos.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2015). Glossário das Forças Armadas MD35-G-01.
- Brasil. Ministério da Defesa. (2018). Proteção das Fronteiras. Recuperado de: goo.gl/BEF2Js
- Brasil. Presidência da República. (2013). Portaria Normativa 3461/2013. Garantia da Lei e da Ordem, MD33-M-10.
- Cashman, G. (1993). *What Causes War? An introduction to theories of international conflict*. Lexington Books.
- ESG. (2006). *Manual Básico. Elementos Doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG.
- Folha de São Paulo. (02 de abril de 2018). Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul, diz agência. Recuperado de: goo.gl/pz5RWe.
- FMI. (2011). World Economic Outlook Database, September 2011. Recuperado de: goo.gl/tg1YsC

- Foucault, M. (1996). *A microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- International Institute for Strategic Studies. (2014). *The Military Balance*. Londres: Routledge.
- Moreira, A. (1993). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Organização das Nações Unidas. (2013). Department of Peacekeeping Operations. Factsheet. Recuperado de: goo.gl/BvKdY6
- Organização das Nações Unidas. (2012). United Nations Statistics Division. Recuperado de: goo.gl/4tp8L9
- SIPRI. (2012). Facts on International Relations and Security Trends. Recuperado de: goo.gl/4L3ByX
- SIPRI. (2010). *SIPRI Yearbook 2010*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Tian, N. (2018). *SIPRI Trends in World Military Expenditure*. Solna. Recuperado de: goo.gl/BZRQTL
- Torres, A. (16 de abril de 2018). Modelo da intervenção federal na segurança do Rio, Vila Kennedy volta a sofrer com violência. Recuperado de: goo.gl/TaLycF

Cómo citar este artículo:

Nikolaevich, V. (2018). Sobre los principales aspectos de la Seguridad Nacional de la Federación de Rusia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 175-181.

**VALERY NIKOLAEVICH
PRISHCHEPA²**

Recibido:
20 de marzo de 2018

Aprobado:
30 de abril de 2018

Palabras clave:
Seguridad Nacional, OTAN,
Soberanía, Defensa Nacional,
Amenazas, Intereses Nacionales.

Keywords:
National Security, NATO,
Sovereignty, National Defense,
Threats, National Interests.

Palavras-chave:
Segurança Nacional, NATO,
Soberania, Defesa Nacional,
Ameaças, Interesses Nacionais.

Sobre los principales aspectos de la Seguridad Nacional de la Federación de Rusia¹

On the Main Aspects of National Security of the Russian Federation

Sobre os principais aspectos da Segurança Nacional da Federação Russa

RESUMEN

La Federación Rusa, al ser el Estado más extenso de todo el planeta, ha considerado a lo largo de su historia a la seguridad nacional como uno de sus pilares más importantes de política interior y exterior. Su esplendoroso territorio, que se extiende a lo largo de dos continentes, ha sido objeto de estudio por parte de académicos y gobernantes rusos. Particularmente, la seguridad nacional de Rusia compromete no sólo la defensa de sus fronteras y su soberanía, sino la protección de su población, su identidad, su territorio. La identificación de sus amenazas permite estudiar las distintas dinámicas y relaciones que ha compartido este país con otros Estados de la región y organizaciones internacionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que en los últimos años

1. Artículo corto de reflexión vinculado a la Agregaduría Militar de la Embajada de la Federación de Rusia en la República de Colombia.
2. Coronel Valery Nikolaevich Prishchepa. Agregado Militar, Naval y Aéreo de las Agregadurías Militares entre la Federación de Rusia y la República de Colombia. Contacto: agregadomilitarderusia@gmail.com

ha podido vislumbrarse como un agente que puede poner en riesgo la seguridad de la nación, que a través de proyectos e infraestructura militares podrían comprometer los intereses nacionales legítimos de Rusia, los cuales van en contravía del derecho internacional.

ABSTRACT

The Russian Federation, being the most extensive State in the whole planet, has considered throughout its history national security as one of its most important pillars of domestic and foreign policy. Its splendid territory, which extends over two continents, has been the object of study by Russian academics and rulers. Particularly, the national security of Russia commits not only the defense of its borders and its sovereignty, but the protection of its population, its identity, its territory. The identification of their threats allows us to study the different dynamics and relationships that this country has shared with other States of the region and international organizations, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which in recent years has been seen as an agent that can jeopardize the security of the nation, which through military projects and infrastructure could compromise the legitimate national interests of Russia, which go against international law.

RESUMO

A Federação Russa, sendo o Estado mais extenso em todo o planeta, considerou ao longo da sua história a segurança nacional como um dos seus pilares mais importantes da política interna e externa. Seu esplêndido território, que se estende por dois continentes, tem sido objeto de estudo por acadêmicos e governantes russos. Particularmente, a segurança nacional da Rússia compromete não só a defesa de suas fronteiras e sua soberania, mas a proteção de sua população, sua identidade, seu território. Identificação de ameaças permite estudar as diferentes dinâmicas e relacionamentos que compartilharam este país com outros Estados da região e organizações internacionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que nos últimos anos tem sido encarado como um agente. Isso pode comprometer a segurança da nação, que através de projetos militares e infraestrutura poderia comprometer os legítimos interesses nacionais da Rússia, que vão contra o direito internacional. os Unidos Mexicanos.

LA SEGURIDAD NACIONAL EN ÁMBITOS GENERALES

La seguridad nacional es un complejo sistema multi-nivel. Está hecho de una serie de subsistemas. Cada uno de ellos es único, independiente y posee su propia estructura y lógica de desarrollo. Entre los subsistemas básicos están la persona individual, el grupo social, la sociedad, el Estado y la Nación. Varios de ellos desempeñan un papel especial en el sistema de la seguridad nacional (Rumer, 1995). Por ejemplo, el individuo constituye un elemento básico de los demás subsistemas de seguridad nacional, y ejerce una influencia definitiva sobre ellos. El Estado, en virtud de sus funciones de defensa gubernamental y nacional, actúa como conector entre las dimensiones doméstica y extranjera de la seguridad nacional. La nación, con su rico espectro etno-político, es el objeto central de la seguridad nacional así como portador de la soberanía nacional, y el creador principal y guardián de la herencia y virtud nacional (Pynnöniemi, 2018).

El sistema de seguridad nacional es a su vez un elemento de macrosistemas de mayor orden: las interrelaciones regionales y globales de las naciones y los Estados, y su relación con el ambiente mundial.

Así, la seguridad nacional constituye un sistema de alianzas y relaciones entre el individuo, el grupo social, la sociedad, el Estado y la nación. Previniendo y contrarrestando las amenazas domésticas y externas, asegura su existencia estable, los requerimientos de vida y su capacidad para el auto-desarrollo y el progreso.

Los intereses nacionales se dividen en varios grupos. En el primero grupo, se encuentra los intereses vitales, cuya devaluación y pérdida ponen en duda la identidad o la existencia de la nación misma: la soberanía, la integridad del Estado y su territorio, y los sistemas de seguridad y defensa. La defensa de estos intereses permite la aplicación de la fuerza armada adecuada cuando sea necesario (Pynnöniemi, 2018).

El segundo grupo, los intereses importantes, está relacionado con la consecución de derechos constitucionales y las libertades personales y civiles, la preservación de los componentes significativos del patrimonio material y espiritual de Rusia, la garantía de la seguridad pública, el apoyo de la estabilidad y seguridad internacionales, y la prevención y cese del crimen organizado y los conflictos sociales, racionales, nacionales y religiosos. La aplicación limitada de la fuerza, incluyendo la fuerza militar, se permite para su defensa, pero sólo en casos cuando amenazas socialmente significativas emergen en una escala nacional (Pynnöniemi, 2018).

El tercer grupo está asociado con asegurar condiciones favorables para el progreso socio-económico y espiritual estables del país, la paz civil y la armonía,

y la consecución de principios de justicia social. También incluye la formación de respeto hacia la memoria de los ancestros de Rusia y su historia, cultura y tradicionales. Finalmente, está conectado con asegurar el reconocimiento de Rusia como miembro con derechos igualitarios en la comunidad internacional, con la preservación y la defensa del entorno internacional y con el establecimiento de una sociedad con los demás Estados basada en los principios de derechos igualitarios, cooperación mutuamente beneficiosa y buena amistad (Pynnöniemi, 2018).

LA SEGURIDAD NACIONAL DE RUSIA Y SU RELACIÓN CON LA OTAN

Por la seguridad nacional en la Federación de Rusia se entiende la protección de Rusia, sus ciudadanos y su territorio contra diversos peligros y amenazas, así como lo que proporciona el potencial para el desarrollo continuo del estado a largo plazo. La seguridad nacional de Rusia constituye una parte integral de sus intereses nacionales.

Un elemento esencial de la seguridad nacional de Rusia es la seguridad militar que la actual doctrina militar rusa define como “el estado de protección de los intereses vitales del individuo, la sociedad y el estado contra las amenazas militares externas e internas relacionadas con el uso de la fuerza militar o la amenaza de su uso, caracterizado por la ausencia de amenaza militar o por la capacidad de resistirla”.

En la actualidad, como resultado del fortalecimiento de los nuevos centros mundiales de crecimiento económico e influencia política, está formándose una situación geopolítica cualitativamente nueva se agudizan las contradicciones entre los países se están intensificando, varios países usan activamente el factor de la fuerza en su política exterior. En condiciones actuales en calidad de instrumentos de presión de poder actúan factores y fenómenos relativamente nuevos, como guerras híbridas, revoluciones de colores, basados en tecnologías de caos controlado, así como actores no estatales (terrorismo internacional, compañías militares privadas, etc.). Al mismo tiempo, permanecen en la palestra internacional y juegan un papel activo de las “viejas estructuras interestatales” que quedaron en la arena internacional desde los tiempos de la “guerra fría”.

En particular, desde el comienzo de este siglo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se transforma deliberadamente en un poderoso centro mundial de poder, que en el dominio de sombra de los Estados Unidos, cada vez más y más decididamente se incorpora a la solución de las cuestiones, que

antes no estaban dentro del ámbito de competencia de este bloque político-militar (Stent, 2014). La OTAN está involucrada de una manera u otra en todos los conflictos híbridos internacionales que tienen lugar hoy en Ucrania, Siria, Libia, Iraq y otros países. Al mismo tiempo, los dirigentes de la Alianza de manera continua aumentan las capacidades militares de la organización bajo el pretexto del mito de la amenaza rusa. Después de la desintegración de la Unión Soviética, el número de países-miembros de la OTAN ha aumentado de 16 a 29, la superficie total del territorio de sus Estados Miembros aumentó hasta 24,17 millones de kilómetros cuadrados, la población - hasta 890 millones de personas, la cantidad de efectivos de sus fuerzas armadas es más de 3,7 millones de personas.

El aumento de la capacidad militar de la OTAN y su obtención de funciones globales realizadas con infracción de las normas del derecho internacional, la intensificación de las actividades militares de los Países Miembros del bloque militar, una mayor expansión de la Alianza, el acercamiento de su infraestructura militar hasta las fronteras rusas representan una amenaza contra la seguridad nacional de Rusia. Por ejemplo, las bases del bloque en Estonia, donde es posible el despliegue de portadores de armas nucleares, se encuentran nada más a unos 300 km de San Petersburgo y 600 km de Moscú. Y la cantidad de tales instalaciones alrededor del territorio ruso aumenta cada año (Forsberg, Tuomas, y Graeme, H, 2015).

En particular, los líderes de la OTAN siguen anunciando las perspectivas de una integración euroatlántica de Georgia y Ucrania, haciendo referencia a las decisiones de la cumbre de Bucarest de 2008. Hasta ahora, debido a una serie de desacuerdos, Bruselas se limita con la confirmación del curso hacia la próxima membresía de Georgia y Ucrania, así como habla sobre las necesidades de profundizar las relaciones de asociación con ellos. Al mismo tiempo, se les ha dado la oportunidad de participar en algunos proyectos de la iniciativa de “Defensa Inteligente” de la OTAN, así como de asignar unidades de las fuerzas armadas nacionales certificadas por los estándares de la Alianza a las fuerzas de despliegue prioritario del bloque. La Alianza planea usar estos y otros estados más activamente para sus propios fines.

Por ejemplo, la OTAN está interesada en ampliar el territorio para la implementación del concepto del “Cielo Único Europeo” (CUE), aprobado por la Unión Europea en el año 2000. Este interés está relacionado con las perspectivas de la adopción del sistema de coalición de reconocimiento aéreo de la situación superficial (por encima del agua) “AGS” (Alliance Ground Surveillance). Para el año 2023 está previsto conectar el UAV “Global Hawk” de reconocimiento estratégico al sistema integral de intercambio de datos que les permitirá volar en el espacio aéreo común junto con aviones tripulados. Ultimamente, la Unión Europea y la OTAN han tratado de anexar Azerbaiyán, Armenia y Georgia al programa.

Esto se debe principalmente al deseo de obtener acceso al espacio aéreo de las repúblicas de Transcaucasia para monitorear las actividades militares de Rusia e Irán en el Caspio. El trabajo activo en esta dirección se lleva a cabo durante los últimos diez años.

El primer paso para la integración de Georgia en el CUE fue acuerdo con la Unión Europea, firmado en diciembre de 2010, lo que permitió adecuar la legislación de Georgia con las normas europeas, así como organizar la formación de los controladores de tráfico aéreo en las instituciones educativas especializadas de España y Francia. Todos los cuerpos de radares militares y civiles han sido unidos en un sistema integral de gestión nacional de transporte aéreo, cuyo centro de mando central se encuentra en Tbilisi y está conectado al un automatizado "AGS".

En julio de 2017 Azerbaiyán también decidió unirse a la CUE.

Las negociaciones con Armenia se llevan a cabo desde 2013. Sin embargo, estas intenciones aún no han recibido desarrollo práctico. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno del país, orientado para ampliar la cooperación con Occidente, puede acelerar este proceso.

En caso de participación a gran escala de los países de la región de Transcaucasia en este proyecto, la OTAN tendrá la oportunidad de utilizar el espacio aéreo de Azerbaiyán, Armenia y Georgia por aviones militares sin restricciones significativas en la elección de rutas y el número de vuelos. La Federación de Rusia, por su parte, tiene en cuenta esta circunstancia y está dispuesta, en caso de utilización activa del espacio aéreo de Georgia por la OTAN, a tomar medidas de respuesta necesarias en el marco de los tratados de cooperación militar con Abjasia y Osetia del Sur.

En general, la Federación de Rusia define bastante claramente las amenazas contra su seguridad nacional y está dispuesta, en el caso de ser necesario, a proporcionar una respuesta adecuada con el fin de neutralizarlas. Al mismo tiempo, a Rusia le preocupa especialmente que se ignoren sus intereses nacionales legítimos y que la infraestructura militar de la OTAN sigue avanzando hacia las fronteras de Rusia, así como le causan preocupación los intentos de dotar al bloque de funciones de poder globales, que van en contra del derecho internacional.

REFERENCIAS

- Bohm, M. (19 de noviembre de 2010). 5 Reasons Why Russia Will Never Join NATO. The Moscow Times. Independent Media Sanoma Magazines.
- Forsberg, Tuomas, y Graeme, H. (2015). Russia and NATO: From Windows of Opportunities to Closed Doors. *Journal of Contemporary European Studies* 23 (1), 41-57.
- NATO. (2018). Relations with Russia. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/ua/nato-hq/topics_50090.htm
- National Security of Russia. (2018). Harvard Kennedy School. Recuperado de <https://www.belfercenter.org/publication/national-security-russia>
- Pynnöniemi, R. (2018). Russia's National Security Strategy: Analysis of Conceptual Evolution. Rcuperado de: <https://goo.gl/j94ean>
- Rumer, E. (1995). Russian National Security and Foreign Policy in Transition. Recuperado de: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR512.html
- Stent, A. (2014). The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century.
- Unverdi, G. (2015). To what extent is the gradual deterioration in NATO-Russia relations between 1991-2014 causally related to NATO's eastward expansion in Eastern-Europe? (MA thesis) Leiden University.

Índice de autores: Números del 1 al 25

Index of authors: numbers 1st to 25th

Autor index: números 1 a 25

- 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.
- Benítez Manaut, R. (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 Echeverría, F. (2018). Cambios y permanencias en la Política 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).
- Capone, F. (2017). An Appraisal of the Colombia DDR Process in Light of the Revised Peace Agreement between the Government and the FARC. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23).
- Cascante Segura, C. H., & Mata Argüello, 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).
- Cortés DiazGranados, L. E., Cubides Cárdenas, J. & Fajardo Rico, A. (2017). Leadership in the Colombian Military Forces (MMFF): A comprehensive experience in the fight against terrorism. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23).
- Cruz Aguilar, S. L., & 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.
- Devia, C. & Niño, J. (2015). Aproximación a la Seguridad Humana en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 10(20).
- Donadio, M. (2007). El impacto de los procesos multilaterales en la Cooperación Educativa Militar. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Endo, J. (2010). El conflicto colombo-venezolano en los medios: un aporte metodológico para su análisis. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(10).
- Ellis, E. R. (2018). The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and Challenges to Regional Security. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25).
- 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, 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).
- Giner, C., & Delgado, J. (2017). Consideraciones criminológicas sobre el perfil del skalter y el acecho mediante ciberstalking. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24).
- 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).
- Marincovich, S. (2017). Transformación de las FARC y su convergencia con el crimen organizado Transnacional en un escenario de posacuerdo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23).
- Mateus, A. (2011). La responsabilidad del superior en el Estatuto de Roma y en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 5(9).
- Miño-Vaca, J. O. (2017). La negociación en la resolución de conflictos: oportunidad para el Ejército ecuatoriano. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24).
- 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 Prishchepa, 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).
- Osorio, L. H. (2016). Marco para la Logística Operativa Naval. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(21).
- Palma, O. (2008). Los obstáculos tecnológicos para el terrorismo de destrucción masiva. *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).
- Parra, H., Fernández, A., & Recalde, L. (2017). Directrices para la gestión de la Ciberseguridad utilizando el estándar ISO/ECT 27032. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24).
- 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. (2017). Sesgos cognitivos en el análisis de inteligencia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23).
- 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).
- Piñeiro, 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).
- Quintana Jiménez, A. E. (2017). La gobernanza de la seguridad en un mundo globalizado. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(23).
- Ramirez, E. & Jiménez, J. (2017). Israel: la transformación estratégica-militar frente a nuevas amenazas. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24).
- 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. & Gardeazabal, 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).
- Soltau, J. (2012). Un proyecto geopolítico para Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 7(14).

- Soto Silva, J. E. (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).
- Tapia, M. A. (2017). El ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional en la República Argentina. Una aproximación analítica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 12(24).
- Torrijos, V. (2006). Dinámica de la amenaza terrorista múltiple – ATM. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 1.
- 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).
- Vasquéz, M. (2007). Premisa permanente en el CEMIL: Generar apertura educativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 4.
- Velandia, F. (2014). Evaluación de la política pública educativa en Operaciones de Mantenimiento de Paz, en un escenario de postconflicto en Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(17).
- 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 desarrolladas 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 simultáneamente 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 CEESDEN.

Para reproducción de artículos:

Apellido, N. (Año). Título del artículo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volumen (No.).

POLÍTICA 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 simultaneously 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 point of view 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°).

POLÍTICA POLICY

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 projetos e atividades desenvolvidos por suas equipes de investigação. Da mesma forma, têm 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 Escuela Superior de Guerra ou do CEESEDEN.

Para reprodução de artigos:

Sobrenome, N. (ano). Título do artigo. *Estudios en Seguridad y Defensa*, volume (n°).

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 denominará 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 registrará 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 registrará 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 _____.

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 contratar 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 Escuela Superior de Guerra, 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. The 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 Escuela Superior de Guerra", 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 _____.

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 enunciativa 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 infringed 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 materially 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" estableceu-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 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.

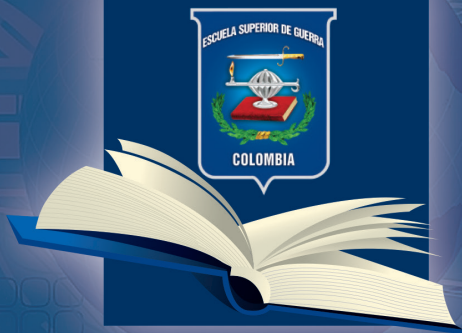
QUINTA. Vigência. A presente cessão de direitos patrimoniais de autor será pelo termo de ____ () anos.

Assina-se o presente documento em duas copias do mesmo tenor, em Bogotá D.C., aos _____ dias do mês de _____ do ano _____.

Cedente: _____

Cesionario: _____

EDICIONES



esdeguecol



@esdegue



issuu
esdeguecol



esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
Carrera 11 No. 102-50 Bogotá, Colombia
Conmutador: 620 4066
www.esdegue.edu.co

