

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 1

Spring 2001

## WELCOME

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

Bienvenido al primer número de *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

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

## EDITORIAL

Message from the Editor

Editor and Editorial Board

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for the Fall 2001 issue. [Click here](#) for more information.

*Security and Defense Studies Review* está aceptando manuscritos para la edición Otoño 2001. [Pulsa aquí](#) para más información.

*Security and Defense Studies Review* esta aceitando manuscritos para publicação na edição do Outono 2001. [Clique aqui](#) para mais informação.

## ARTICLES

### Research Articles

**Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas** - PDF

Marco Cepik

[Abstract](#)

[Biography](#)

**Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana: Las Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México** - PDF

Juan Pablo Soriano

[Abstract](#)

[Biography](#)

**Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile: Análisis y proposiciones** - PDF

Mario Polloni, Arturo Contreras y Claudio Ortiz

[Abstract](#)

[Biography](#)

### Essays

**Proceso de Reforma del Servicio Militar en el Perú** - PDF

Soraya Altabás Kajatt

[Abstract](#)

**Estado de Situación del Servicio Militar en Chile** - PDF

Carlos Maldonado Prieto

[Abstract](#)

**Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia** - PDF

Marco Pablo Moloeznik

[Abstract](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

## Editor and Editorial Board

### Editor

**Margaret Daly Hayes**

*Director*

*Center for Hemispheric Defense Studies*

### Editorial Board

**Raúl Benítez Manaut**

*Investigador*

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*

*Universidad Autónoma de México*

**Ignacio Cosidó Gutiérrez**

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil*

*Ministerio del Interior, España*

**Rut Diamint**

*Profesora*

*Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

**J. Samuel Fitch**

*Professor and Chair*

*Department of Political Science*

*University of Colorado at Boulder*

**Andrés Fontana**

*Director, Relaciones Internacionales*

*Universidad del Belgrano, Argentina*

**Patrice Franko**

*Associate Professor of Economics and International Studies*

*Colby College*

**Ivelaw Griffith**

*Professor of Political Science &  
Dean of the Honors College  
Florida International University*

**Hal Klepak**

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

**General (RET.) Edgardo Mercado Jarrín**

*Perú*

**Frederick M. Nunn**

*Visiting Professor of History and Latin American Studies  
University of Arizona*

**Eliezer Oliveira**

*Profesor  
Núcleo de Estudos Estratégicos  
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

**José A. Olmeda**

*Subdirector  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Guillermo A. Pacheco Gaitán**

*Instituto de Relaciones Internacionales e  
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)  
Guatemala*

**Domício Proença**

*Profesor  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
GEE-COPPE/UFRJ*

**General Fred F. Woerner**

*Professor of International Relations  
Boston University*

**Managing Editor**

**Judi R. O'Brien**

*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 1

Spring 2001

## Message from the Editor

Welcome to the Inaugural Issue of ***Security and Defense Studies Review***. This journal, published by the National Defense University's Center for Hemispheric Defense Studies, is intended to provide a focus and venue for the publication and circulation of practical and scholarly research on defense and security issues in Latin America and the Caribbean. The journal responds to repeated requests from academics in our region for a professional, refereed journal that focuses on the broad, interdisciplinary issues of defense and security studies in our hemisphere. The need for such a forum was first identified at the CHDS-hosted Education and Defense Seminar—held in Williamsburg, Virginia in 1998 (EDS 1998). It was echoed—loudly—in Miami in 2000. We have sought to be responsive.

This journal is intended to fill a gap. There is need for a broadly inter-disciplinary journal with a region-wide and global audience. Our goal is to encourage studies by economists, sociologists, political scientists, international relations specialists, and government practitioners from throughout our region and the Spanish- and Portuguese-speaking world in the very specialized area of defense and security studies. In the past, all will recognize, this field was left to military officers. Today, many of the younger generation of military officers are also scholars, and the field of defense and security studies is opening up to civilian specialists as well. Those who are teaching in this field—and we at CHDS count ourselves among this group—feel a desperate lack of empirical research to document what is happening in the region. For example, in Latin America there is relatively little research in military sociology—a major field of interest in Europe, Canada and the United States. Relatively few scholars have focused on defense economics although defense is a major element of central government expenditures. Increasingly it is necessary to fight for the defense budget; to do so, it is necessary to establish criteria for placing value on defense spending. That is an academic challenge of the first order.

With no apologies, our journal model is ***Armed Forces and Society***, the journal of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society launched many years ago by Morris Janowitz to bring together the disparate community of scholars studying the military in the United States. Today Professor Janowitz's journal and society draw contributions from across the disciplinary spectrum and from around the world. We aspire to no less. As a new journal, we must earn our place in the scholarly world. We have an outstanding and growing editorial board. The Board has worked hard to provide personalized comments on the research articles presented in this issue. We are grateful for their dedication to this enterprise.

Our goal is to provoke research and comments. Research articles in this journal will be reviewed by at least two outside reviewers and authors will be given opportunity to respond to their comments. The highest standards of academic review will be applied to materials presented in the Research section of the journal.

There are other topics of ongoing interest, which we will publish as Research Notes and Essays. These

articles may be less academic in orientation, or shorter, or more controversial. But they will always reflect topical issues in our inter-disciplinary field. ***Security and Defense Studies Review*** also welcomes submissions of research and book reviews, as well as comments on articles published in the journal.

We hope you will join us in embracing the publishing technology available today. By publishing our journal on line, we will be able to reach a much broader audience, at no cost to the subscriber or the one-time reader. It is our intention to publish a very limited number of library copies of the journal on an annual basis. Please let us have your comments. Enjoy this opportunity to expand knowledge in an important and challenging field.

[\[ Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 1

Spring 2001

## **Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas**

**Marco Cepik**

Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG  
Pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da UFRJ, Brasil

Marco Cepik is a Political Science Professor at the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brazil. He is a Ph.D. candidate at the Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) and he is about to complete his thesis ("Intelligence Services: Agility and Transparency as Institutionalization Challenges"). Professor Cepik is a member of the Strategic Studies Group (GEE) at the Institute for Graduate and Research Engineering (COPPE) of the University of Brazil (UFRJ), in Rio de Janeiro. He is also an associate member of the International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), and a member of the Intelligence and National Security Sections of the International Studies Association (ISA). His most recent publications are: "Direito à Informação: Situação Legal e Desafios" in *Informática Publica*, # 04, 2000. And also: "Para uma Sociologia Histórica das Revoluções Modernas: Problemas Conceituais Recorrentes" in *Revista Teoria & Sociedade*, # 03. 1999.

[\[ Back \]](#)

# Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas

**Marco Cepik**

Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG  
Pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da UFRJ, Brasil

## **I - Introdução:**

Este artigo discute a validade (ou não) do conceito de segurança nacional no mundo contemporâneo. Essa reflexão é importante em função das repercussões que a noção de segurança nacional tem sobre a política externa, a política de defesa e o provimento de ordem pública em cada país.

Como se sabe, os governantes tendem a justificar institucionalmente e a delimitar as funções das forças armadas, das polícias e dos serviços de inteligência em termos de sua importância para a segurança nacional. Prioridades, recursos, estruturas organizacionais, missões e alvos operacionais são definidos e hierarquizados segundo a escala de preferências dos responsáveis pela segurança nacional.

Entretanto, a própria noção de segurança nacional é problemática, pois tanto o seu significado quanto as conseqüências práticas de seu uso estão longe de ser auto-evidentes. Em particular, a recorrente utilização da noção de segurança nacional como um princípio autoritário de justificação de práticas políticas, torna questionável a compatibilidade entre segurança nacional e uma concepção democrática de governo e de resolução de conflitos nas sociedades contemporâneas. Infelizmente, não se trata apenas de uma escolha de conceitos, de um mero problema semântico.

Dada a irredutibilidade da segurança coletiva à segurança individual, não é possível simplesmente abandonar o conceito de segurança nacional. Por outro lado, é cada vez mais evidente que, na maioria dos casos, é mais adequado falar de segurança estatal do que de segurança nacional. Considerando essa dupla dificuldade, pretendo argumentar que a tensão entre segurança estatal e segurança individual é ineliminável e que isso nos obriga a procurar sempre o equilíbrio possível entre esses dois valores.

Longe de pretender resolver analiticamente essa tensão inerente ao conceito, nesse artigo procuro simplesmente contribuir para o debate sobre o que a segurança nacional deveria significar hoje. Para ilustrar as conseqüências

## Segurança Nacional e Segurança Humana

políticas ambíguas da adoção desse ou daquele conceito, analiso criticamente duas tentativas recentes de superação dos impasses da noção tradicional de segurança nacional: 1) a tentativa liberal de delimitar juridicamente as situações em que os governantes poderiam mobilizar as razões da segurança nacional para justificar práticas políticas. 2) as propostas de substituição do conceito de segurança nacional pelo conceito de segurança humana.

Como ponto de partida para a discussão, na próxima seção serão apresentadas algumas definições mínimas sobre segurança, segurança nacional e ameaças. Essas definições mínimas serão posteriormente contrastadas com a concepção liberal de segurança nacional e com a abordagem da segurança humana. Finalmente, na conclusão do artigo serão oferecidas algumas indicações provisórias sobre as vantagens analíticas e políticas da abordagem dos problemas de segurança nacional realizadas nos marcos da chamada “teoria dos complexos de segurança”.

### II - Definições Mínimas:

Segurança é uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa. Em termos organizacionais, segurança é obtida através de padrões e medidas de proteção para conjuntos definidos de informações, sistemas, instalações, comunicações, pessoal, equipamentos ou operações (*opsec*).<sup>1</sup>

As medidas de proteção devem guardar certa proporcionalidade em relação às ameaças percebidas contra a existência, efetividade e autonomia de quem - ou do que - está sendo protegido. Na ausência de proporcionalidade, a busca de segurança torna-se ela própria uma ameaça à efetividade, autonomia e, no limite, à própria existência do "objeto" da proteção. O requisito de proporcionalidade serve principalmente para problematizar a noção (infelizmente bastante comum) de segurança enquanto uma condição absoluta de ausência de ameaça ou mesmo de incerteza.<sup>2</sup> A proteção total de tudo e/ou todos, contra tudo e/ou todos, é algo não apenas impossível do ponto de vista material e

---

<sup>1</sup> Os trabalhos recentes mais importantes para se discutir segurança nacional são: BUZAN, Barry. (1991). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder-CO, Lynne Rienner Publishers, 1991. [2nd ed. rev. and updated]. BUZAN, Barry and WÆVER, Ole and WILDE, Jaap de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO, Lynne Rienner Publishers, 1998. PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugênio. (1998). *Política de Defesa no Brasil: Uma Análise Crítica*. Brasília, UnB, 1998. ADLER, Emanuel and BARNETT, Michael [editors]. (1998). *Security Communities*. Cambridge-UK, Cambridge University Press. 1998. [especialmente os ensaios de Ole Wæver, Charles Tilly e Andrew Hurrell].

<sup>2</sup> A estrutura geral do argumento a respeito da democracia como resultado contingente de conflitos aparece formulada em: PRZEWORSKI, Adam. (1984). “Ama a Incerteza e serás democrático”. In: *Novos Estudos Cebrap*, número 09, pp. 36-46, julho de 1984.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

psicológico, mas indesejável enquanto pretensão totalitária.<sup>3</sup> Ter isso claro é crucial para iniciar qualquer discussão sobre segurança nacional.

Por segurança nacional, entende-se aqui uma condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia. Nesse sentido, o termo refere-se a uma dimensão vital da existência no contexto moderno de sociedades complexas, delimitadas por estados nacionais de base territorial.<sup>4</sup> No limite, estar seguro nesse contexto significa viver num estado que é capaz de neutralizar ameaças vitais através da negociação, da obtenção de informações sobre capacidades e intenções, do uso de medidas extraordinárias e do leque de opções relativas ao emprego de meios de força. A dupla face dessas ameaças, interna e externa, implica algum grau de complementaridade e de integração entre as políticas externa, de defesa e de provimento da ordem pública.<sup>5</sup> A segurança nacional, como uma condição relativamente desejável a ser obtida através dessas políticas públicas, fornece a principal justificativa para o exercício da soberania e o monopólio estatal do uso legítimo de meios de força.

A grande maioria dos ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhece a agressão militar, espionagem, operações encobertas, invasão

---

<sup>3</sup> Ou bem essa busca de segurança absoluta é irrelevante do ponto de vista prático, ou bem ela implica uma pretensão autoritária de controle sobre variáveis contextuais e sobre a atuação dos atores. De qualquer modo, a seguinte passagem no documento oficial de doutrina da Escola Superior de Guerra do Brasil me parece equivocada: “Os assuntos de Segurança abrangem tanto o chamado universo antagônico (antagonismos), aquele onde ocorrem atitudes dolosamente contrárias aos esforços orientados para o alcance e preservação dos Objetivos Nacionais Permanentes, como o não antagônico (fatores adversos). Tudo o que pode ameaçar a tranqüilidade do homem, dificultar ou impedir a proteção que julga ser um direito seu, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constituem as chamadas razões de insegurança.” BRASIL, Escola Superior de Guerra (1999). *Fundamentos Doutrinários da ESG*. Rio de Janeiro, ESG, 1999. Pág. 155. Na verdade, insegurança, no contexto dos Estudos Estratégicos, diz respeito apenas às ameaças e percepções de ameaça contra a existência do “objeto”, sua sobrevivência física, sua identidade simbólica ou sua autonomia. O problema de se saber quando uma ameaça é séria o suficiente para configurar uma ameaça existencial será discutido adiante.

<sup>4</sup> Sobre a natureza multiétnica do estado nacional moderno, ver: GELLNER, Ernest. (1983). *Nações e Nacionalismo*. Lisboa, Gradiva, 1993. Ver também BUZAN (1991:57-111) e, principalmente, o capítulo 4 (“Os estados e seus cidadãos”) do livro já citado de Charles TILLY (1996:157-193).

<sup>5</sup> Integração aqui significa coerência (entre fins e meios) e congruência (entre o todo e as partes) nas políticas públicas setoriais. Mas, principalmente, integração não supõe a criação de qualquer tipo de “superministério da segurança nacional” que subordine hierarquicamente as organizações de inteligência, as forças policiais e as forças armadas sob um único comando, pois tal concentração de poder é claramente incompatível com qualquer arranjo democrático. Cf. PROENÇA Jr. e DINIZ (1998:55-56).

## Segurança Nacional e Segurança Humana

territorial e o bloqueio econômico como ameaças externas plausíveis, capazes de engendrar respostas dissuasórias proporcionais por parte dos estados ameaçados. Ameaças internas seriam, caracteristicamente, os apoios internos àquelas ameaças externas, acrescidas da problemática noção de "subversão" (uso sistemático da violência para forçar mudanças sociais, políticas e legais).<sup>6</sup> Nas últimas décadas, foi acrescentada uma nova categoria de ameaças transnacionais ou transestatais, como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo.<sup>7</sup>

### III - Das Definições aos Problemas Conceituais:

Apesar da definição de segurança nacional e da delimitação jurídica das ameaças consideradas graves, apresentadas nos dois parágrafos anteriores, é importante insistir que o significado do termo e as conseqüências práticas de sua utilização variam enormemente em diferentes contextos políticos e institucionais.

Longe de resolver os problemas, qualquer definição constitui apenas um ponto de partida muito precário para a reflexão. Na verdade, a própria insistência em um conceito abstrato e atemporal de segurança nacional, aplicável a quaisquer contextos e circunstâncias, torna-se parte do problema, pois tende a separar arbitrariamente a "baixa" política dos conflitos de opinião e interesses do que seriam os "altos" problemas de segurança e uso da força nas relações entre estados (e também nas relações sociais dentro dos estados). Em geral, essa insistência num conceito absoluto de segurança nacional tende a uma "despolitização" autoritária que desautoriza a própria discussão sobre o tema.

Trata-se, me parece, de realizar justamente o movimento contrário, de trazer os temas de segurança, defesa, inteligência e policiamento para a agenda regular dos debates políticos sobre políticas públicas.<sup>8</sup> Certamente há restrições

---

<sup>6</sup> Sobre os diversos usos da noção de subversão na Grã-Bretanha, Canadá e Austrália, ver: LUSTGARTEN e LEIGH (1994: 395-410).

<sup>7</sup> Um autor que destaca o papel do crime organizado e do islamismo militante como forças políticas que afetam a segurança de estados operando em bases transestatais é: GODSON, Roy. (1997). "Transstate Security". In: GODSON, R. and SHULTZ, R. and QUESTER, G. (1997). *Security Studies for the 21<sup>st</sup> Century*. Dulles-VA, Brassey's, 1997. [pp.81-130].

<sup>8</sup> Novamente, a formulação doutrinária oficial da Escola Superior de Guerra do Brasil torna-se no mínimo irrelevante e no máximo perigosa, na medida em que supõe que termos como Nação, Bem Comum, Poder Nacional e Objetivos Nacionais Permanentes têm significado unívoco, auto-evidente e atemporal, quando na verdade eles representam resultados provisórios e sempre cambiantes dos conflitos de interesse e de opinião na sociedade. A definição oficial de segurança nacional da ESG é a seguinte: "*Segurança Nacional é a garantia relativa, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus objetivos permanentes, proporcionada pelo emprego do seu Poder Nacional. (...) Quando se trata de ameaças de qualquer origem, forma ou natureza situadas no domínio das relações internacionais, o problema é de Segurança Externa. Quando se trata de ameaças que possam manifestar-se ou produzir efeitos no âmbito interno do país. O problema é de Segurança Interna*". ESG (1999:158). Além do texto já citado de

## Segurança Nacional e Segurança Humana

para isso, especialmente aquelas relacionadas ao segredo governamental, mas não há motivo para se pensar que tais temas sejam dotados de qualquer tipo de sacralidade que impeça a pesquisa teórica ou empírica nessa área importante de atuação do estado.

Um passo importante para avançar a discussão sobre segurança nacional pode ser dado através da avaliação de duas tentativas recentes de superação dos impasses da segurança nacional:

1) A tentativa frustrada de resolver a tensão entre segurança estatal e segurança individual pela via estritamente jurídica e normativa. Essa tem sido a posição liberal típica no debate internacional e, embora ela contribua para uma avaliação realista dos riscos inevitáveis para a democracia, ocasionados pela operação de organizações de força e de inteligência responsáveis pela segurança nacional, tem sido incapaz de ir além da delimitação jurídica das ameaças consideradas legalmente válidas para que o governo possa alegar razões de “segurança nacional” para seus atos.

2) A tentativa equivocada de tentar resolver a ambigüidade moral do conceito de segurança nacional através do recurso ao conceito de segurança humana (*human security*). A crítica dessa tentativa permitirá que se tenha uma avaliação mais precisa dos riscos de perda de eficiência na operação das forças armadas e dos serviços de inteligência, principalmente em função da expansão excessiva do leque de requerimentos defensivos e informacionais resultantes da adoção do conceito de segurança humana como um parâmetro para o planejamento de políticas de segurança. Além de resultar em perda de eficiência, uma eventual ancoragem das missões das forças armadas e dos serviços de inteligência no conceito de segurança humana traz riscos adicionais para a política democrática ao “securitizar” temas e problemas não relacionados ao uso potencial da força (educação, meio ambiente, saúde etc.).

Em relação ao primeiro tema, é preciso começar notando, junto com autores como Barry Buzan (1991:35-56) e Charles Tilly (1998:397-412), que as relações de segurança são inextrincáveis entre os diferentes níveis de análise (sistêmico, estatal e individual) das relações internacionais. O sistema internacional como um todo, subsistemas regionais e funcionais, atores unitários tais como estados ou organizações intergovernamentais, subunidades como agências governamentais e grupos sociais, ou mesmo indivíduos, afetam uns a segurança dos outros de maneiras variadas. Mudanças políticas internas em um

---

PROENÇA Jr. e DINIZ (1998:55-62), ver também, dos mesmos autores, a crítica mais extensa sobre a falácia envolvida em proposições como “dilema de segurança” e “corrida armamentista”, que supõem implicitamente que a mera existência de estados soberanos e forças armadas implicariam uma “lógica da guerra” separada da política, das intenções, gestos e conflitos concretamente existentes: PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugênio (2000). “Segurança e Estudos Estratégicos”. In: BRIGAGÃO, Clóvis. [org.]. (2000). *Relações Internacionais*. [no prelo].

## Segurança Nacional e Segurança Humana

país, por exemplo, alteram as intenções e a capacidade diplomática e militar daquele país no ambiente internacional, alterando a distribuição de poder no plano sistêmico. Por sua vez, um traço estrutural do sistema internacional (a ausência de governo mundial, ou anarquia) produz conseqüências para as unidades do sistema (mecanismo de *self-help*) que afetam os grupos e indivíduos nos estados.

Entretanto, a relevância do conceito de segurança varia bastante ao longo dos níveis de análise. Isso acontece porque problemas de segurança referem-se mais diretamente às relações políticas de amizade e inimizade (ameaças) que acompanham a escala dos “objetos referentes” ao longo dos diferentes níveis de análises.

Argumentando em termos pragmáticos, Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998:35-42) sustentam que esses objetos referentes de uma ameaça existencial precisam ser de uma escala intermediária para obter legitimidade para seus clamores e para mobilizar a ação de outros atores nas relações internacionais. Indivíduos e pequenos grupos sociais raramente têm conseguido obter atenção pública para suas necessidades de segurança, assim como têm fracassado as tentativas de afirmar a humanidade inteira como um referente adequado para problemas de segurança (não obstante o temor do holocausto nuclear durante a Guerra Fria ou a percepção de ameaça sobre a degradação ambiental à escala global nas últimas décadas). Note-se que esses autores reconhecem a primazia analítica dos estados em relação aos problemas de segurança, mas não a consideram exclusiva, inevitável ou perene.

**Na verdade, a própria insistência em um conceito abstrato e atemporal de segurança nacional, aplicável a quaisquer contextos e circunstâncias, torna-se parte do problema...**

Por sua vez, Laurence Lustgarten e Ian Leigh (1994:03-35) reconhecem que, embora em termos axiomáticos apenas a segurança dos indivíduos conte do ponto de vista moral, em termos empíricos o fator singular mais importante e abrangente no condicionamento das ‘chances de vida’ de um indivíduo ainda é o seu ‘pertencimento’ a um estado nacional (cidadania). A inserção dos indivíduos na família, mercado, classe social, etnia, gênero ou faixa etária não teria impactos similares em termos de segurança para a sua existência pessoal. Embora essa seja uma posição disputável pelo menos em relação à classe social, ela tem a vantagem de tornar evidente por que as preocupações com a segurança do estado não são meras derivações ou extensões das preocupações com a segurança dos indivíduos.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Segundo Barry BUZAN (1991:52-55), indivíduos e pequenos grupos afetam substancialmente a segurança nacional de quatro formas: 1) como desafiadores do poder de estado - “subversivos”; 2) como apoiadores de causas estrangeiras – “quinta-coluna”; 3) como fontes de influência

## Segurança Nacional e Segurança Humana

Estados têm primazia como objetos de segurança porque sua existência é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia.<sup>10</sup> Daí que o direito internacional público identifique a segurança nacional com a segurança estatal. Independente das suas diferenças em relação a qualquer um dos quatro componentes que definem os estados enquanto uma “classe de objetos” (a base física formada por uma população e território, as instituições de governo, alguma idéia justificadora que torna aquelas instituições legítimas aos olhos da população e a soberania, que se desdobra em exercício exclusivo da autoridade e controle de fluxos diversos de interações com outras unidades soberanas), todos os estados têm como preocupações fundamentais a continuidade de sua existência organizacional, a manutenção de sua integridade territorial, a sobrevivência de sua população e a independência em relação a outros governos.<sup>11</sup> O desempenho relativo de um estado no provimento de ordem pública e na defesa nacional constitui o elemento mínimo a partir do qual se pode julgar suas pretensões de obter lealdade e obediência por parte dos cidadãos.

Por outro lado, os fatores que determinam se a vida das pessoas será ou não “*solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta*” são muito mais complexos e diversificados do que a condição necessária, porém insuficiente, de segurança decorrente do cumprimento eficaz das tarefas ‘hobbesianas’ de provimento de ordem pública e de defesa nacional. O mecanismo de reciprocidade entre proteção estatal e consentimento dos indivíduos se mantém no mundo contemporâneo, embora os recursos de poder, as demandas, opiniões e direitos

---

sobre as políticas governamentais – “elites” e “opinião pública”; 4) como líderes e governantes – “Chamberlain *versus* Churchill”. Nesses casos, os indivíduos não são “objetos” referentes, mas sim o que BUZAN, WÆVER e WILDE (1997: 35-42) chamam ou de *securitizing actors* ou de *functional actors*. A diferença entre os dois tipos de ator reside no fato dos primeiros serem aqueles que reivindicam que certo tema seja tratado como um problema de “segurança nacional”, enquanto os atores funcionais são aqueles que aquiescem ou não com a reivindicação dos primeiros. Por sua vez, *referent objects* são as coisas e pessoas cuja segurança estaria sendo ameaçada.

<sup>10</sup> As premissas sobre o sistema internacional que informam essa discussão sobre segurança nacional estão baseadas na abordagem estrutural do neo-realismo formulada originalmente em: WALTZ, Kenneth M. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979. E também: WALTZ, Kenneth M. (1993). "The Emerging Structure of International Politics". In: *International Security*, Fall 1993, pp 44-79. Ver ainda as críticas de Robert Keohane (“*Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*”) e a resposta de Kenneth Waltz (“*Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*”) no volume editado por: KEOHANE, Robert O. [ed.]. (1986). *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. Páginas 158-203 e 322-345.

<sup>11</sup> Sobre os atributos da soberania em termos de autoridade e controle, ver: THOMSON (1995: 213-233) e também o recente e polêmico: KRASNER, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1999.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

dos cidadãos também sejam muito mais complexos e diversificados do que eram os dos súditos.<sup>12</sup> No mínimo, isso significa que os meios e os métodos através dos quais o estado garante as condições elementares de segurança são relevantes para a segurança individual e coletiva (“nacional”) dos habitantes de uma unidade política qualquer.

Ou seja, o mesmo estado que obtém legitimidade do fato de ser o principal responsável pela segurança nacional, freqüentemente torna-se ele próprio uma fonte de ameaça direta ou indireta para a segurança dos indivíduos e da nação.<sup>13</sup>

Ameaça direta quando o governo mobiliza os meios de força sob seu controle contra alvos individuais ou grupos que fazem parte da população que

**...a tradução prática da noção de segurança nacional torna-se potencialmente tão diversa quanto a diversidade dos estados existentes e suas respectivas relações com suas populações e com os outros estados**

supostamente deveria estar sendo protegida e que não infringiram nenhuma lei ou ameaçaram violentamente a ordem pública. A aplicação intensa de coerção fez parte da trajetória típica da construção estatal moderna na maioria dos países e, ainda hoje,

quando os interesses do estado se chocam com os de algum grupo ou indivíduo, os governantes e suas burocracias têm recursos de poder para tentar impor, mais ou menos coercitivamente, sua vontade em nome da ordem pública, da moralidade ou da segurança nacional.<sup>14</sup>

Além da violência direta em escalas variadas (da prisão ilegal, tortura e assassinato de dissidentes do regime, até o genocídio de vastos contingentes populacionais), o estado também ameaça a segurança dos indivíduos sempre que o sistema de justiça criminal e o policiamento são ineficientes ou arbitrários

---

<sup>12</sup> Cf. capítulo XIII (“Da condição natural da humanidade relativamente à sua felicidade e miséria”) em: HOBBS, Thomas. (1651). *Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo, Abril Editora, 1974. [tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva]. Para um comentário sobre os graus de legitimidade das pretensões de obtenção de obediência por parte dos governantes, indo desde o consentimento baseado no medo da sanção até a concordância normativa ideal, passando pela aquiescência pragmática, ver: HELD, David. (1987). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte, Paidéia, 1995.

<sup>13</sup> “This is because the means by which order is maintained and foreign forces are kept at bay may themselves be as destructive of personal security as those threats which obsessed Hobbes. For every Bosnia or Somalia there have been ten polities in which the population has been brutalized by internal repression and dictatorship, often justified by some ideology or self-serving slogan like communism, anti-communism, or supremacy of some ethnic group or religious dogma”. LUSTGARTEN and LEIGH (1994:07)

<sup>14</sup> Sobre repressão e negociações de direitos na trajetória do estado moderno, ver: TILLY (1996: 160-166).

## Segurança Nacional e Segurança Humana

e crimes contra a vida e o patrimônio das pessoas podem ser cometidos impunemente, ou quando os governantes implementam políticas externas e de defesa que aumentam enormemente o divórcio entre a segurança individual e a segurança do estado (por exemplo, no caso da dissuasão nuclear baseada na destruição mútua assegurada, em que parte da população é entregue como refém para estabilizar a interação estratégica). De forma mais indireta ainda, a luta entre diferentes grupos pelo controle dos recursos estatais que permitem governar uma população e um território (guerra civil, revolução ou qualquer outro tipo de “soberania múltipla”) ameaça a segurança de indivíduos e setores da população que não estão diretamente envolvidos no confronto.<sup>15</sup>

Esta tensão entre segurança individual e segurança estatal é um traço imanente da ordem política moderna e manifesta-se com maior ou menor intensidade dependendo da natureza do regime político e da inserção conjuntural de cada país no sistema internacional. Quando são levadas em conta as diferenças entre os estados (tamanho da população e do território, diferentes ideologias justificadoras, instituições de governo e graus de desempenho em relação aos atributos da soberania), a tradução prática da noção de segurança nacional torna-se potencialmente tão diversa quanto a diversidade dos estados existentes e suas respectivas relações com suas populações e com os outros estados.

No caso dos países cujas instituições de governo são as da democracia representativa e a ideologia justificadora da constituição é liberal e democrática (poliarquias), embora seja razoável esperar que a tensão entre segurança individual e segurança estatal seja menor do que nas ditaduras, permanece como um problema empírico analisar suas manifestações específicas.<sup>16</sup>

### IV - Dos Conceitos às Conseqüências Políticas:

Constatando essa dupla face do estado, protetora e ameaçadora da vida e da liberdade individual a um só tempo, Lustgarten e Leigh (1994:08-10) tentam religar o conceito de segurança nacional com a democracia propondo que se considere a proteção dos direitos humanos como uma dimensão central da própria segurança estatal.

---

<sup>15</sup> Cf. BUZAN (1991:44-50).

<sup>16</sup> Dois exemplos históricos de medidas de segurança consideradas retrospectivamente excessivas e que foram tomadas por regimes democráticos são: 1) a decisão de confinar estrangeiros residentes e cidadãos de descendência japonesa, italiana e alemã suspeitos de simpatia pelo eixo durante a II Guerra Mundial na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos; 2) a invocação do Ato de Medidas de Guerra pelo governo conservador do Canadá em 1970, colocando toda a província do Quebec sob lei marcial após um atentado terrorista ter vitimado o ministro do trabalho da província e o adido comercial britânico. Os exemplos poderiam multiplicar-se. Cf. LUSTGARTEN e LEIGH (1994: 16-19).

## Segurança Nacional e Segurança Humana

Afinal, as ações tomadas pelas instituições governamentais para tentar garantir a segurança nacional precisam levar em conta a natureza mesma das instituições que se pretende proteger e de suas bases de legitimação. É comum que atos governamentais tomados em nome da segurança nacional sejam considerados válidos ou não em si mesmos, embora gerem preocupações secundárias por suas implicações para a democracia e os direitos humanos.

Porém, dizem Lustgarten e Leigh, ao invés de um jogo de soma zero no qual os ganhos de segurança estatal impliquem em perdas de segurança individual e vice-versa, essa contradição poderia ser resolvida se as instituições evitassem medidas de segurança que limitam ou sacrificam liberdades civis e políticas, considerando que elas atingem não apenas os indivíduos e grupos que são os alvos diretos dessas medidas, mas trazem também perdas para as liberdades de todos e afetam negativamente a segurança nacional ao enfraquecerem as bases da legitimidade de um estado fundamentado em instituições democráticas representativas e valores correspondentes.

Isso não quer dizer que as democracias não sejam capazes, não devam ou jamais tenham adotado medidas de segurança que acarretam limitações a certos direitos civis e políticos individuais, tais como o direito de reunião, a garantia de inviolabilidade de correspondências e comunicações, o direito de viajar e movimentar-se livremente em áreas públicas, o direito à informação governamental, a liberdade de imprensa, a inviolabilidade doméstica contra buscas e apreensões sem mandato judicial *etc.* Mas, para pretender obter o consentimento do público para essas medidas repressivas, o governo que as propõe e implementa alegando ameaças à segurança nacional precisaria justificá-las em termos da gravidade real e da proximidade da ameaça, da eficácia das medidas propostas para neutralizar a ameaça percebida, do número de pessoas e interesses atingidos pelas medidas repressivas e do porquê a operação regular dos meios estatais de coerção não é suficiente.<sup>17</sup>

Tipicamente, nas democracias tais medidas deveriam ser consideradas apenas excepcionalmente (vide os institutos do estado de defesa e do estado de sítio no caso da Constituição brasileira<sup>18</sup>), deveriam ser temporárias, não poderiam implicar qualquer autorização para a violação do direito à vida e à

---

<sup>17</sup> Nesse caso, não bastaria a suposição de que os governantes têm “boas razões” para propor as medidas de segurança excepcionais, pois eles seriam chamados a demonstrar essas razões, substituindo uma relação assimétrica de autoridade por uma relação igualitária de persuasão. Justamente a coerção (um recurso de última instância) seria trazida para o espaço da discussão política e “obrigada” a justificar-se em termos morais e de eficácia. Sobre as dificuldades não antecipadas por essa proposição, associadas às formas burocratizadas de exercício da autoridade no mundo moderno, ver: REIS (1997: 60-69).

<sup>18</sup> Cf. BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1995. Sexta edição. Ver o Título V (“Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”), capítulo 1 (“Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”). Páginas 89-91.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

integridade física dos atingidos, precisariam ser autorizadas pelo poder legislativo nacional e as responsabilidades legais das autoridades envolvidas não seriam suspensas durante sua vigência.<sup>19</sup>

Embora o ponto dos dois autores britânicos seja consistente com os fundamentos liberais do direito positivo, encontrando ainda uma razoável tradução na prática política das poliarquias institucionalizadas, sua tentativa de solucionar o *trade-off* entre segurança individual e segurança estatal a partir da proposição normativa de se “pesar” os direitos humanos nos dois lados da balança encontra obstáculos.

Primeiro, porque mesmo nos casos excepcionais previstos pelas constituições democráticas, o dispositivo constitucional sobre as medidas de segurança não faz mais do que fixar alguns parâmetros bastante genéricos e frouxos para o processamento de uma disputa essencialmente política sobre a gravidade das ameaças, sobre a gravidade das medidas propostas e sobre o exercício efetivo de coerção. Ou seja, a tensão entre segurança estatal e individual se mantém - pois está baseada numa contradição inerente ao exercício da autoridade num mundo complexo e burocratizado - e sua natureza política impede que a mera proposição normativa da subsunção das medidas de segurança à proteção aos direitos humanos possa resolvê-la.<sup>20</sup>

Segundo, a relação entre segurança estatal e democracia não é direta, especialmente no caso da capacidade de neutralizar ameaças externas. No longo prazo, e em termos muito agregados, o desenvolvimento econômico e a democracia - que em grande parte decorre da ultrapassagem de certo limiar de

---

<sup>19</sup> Para Carl Schmitt, a “*tendência do Estado de direito de regulamentar detalhadamente o Estado de exceção representa a tentativa de circunscrever o caso no qual o direito se suspende a si mesmo*”. SCHMITT (1996: 93). Mas essa tentativa não elimina a discussão política sobre o que constitui o interesse público, a segurança nacional etc. Como se sabe com base na conhecida proposição jurisprudencial de Schmitt sobre a dependência da ordem legal em relação ao caso excepcional: “soberano é quem decide sobre o Estado de exceção”. A crítica de LUSTGARTEN e LEIGH (1994:19-20) a Schmitt baseia-se no mesmo argumento de Jürgen HABERMAS (1987), sobre a falta de proporcionalidade entre a ameaça e a resposta defensiva. Medidas excepcionais para preservar a segurança estatal, segundo esses autores, sempre tenderiam a aproximar-se da situação na qual se coloca um “cão pit-bull terrier para tomar conta do jardim de infância”. A própria analogia dá uma noção sobre a fragilidade do consenso liberal diante de situações de conflito substantivo envolvendo o uso dos meios de força. Cf. HABERMAS, Jürgen. (1987). “Carl Schmitt: Los Terrors de la Autonomía”. In: HABERMAS, Jürgen. *Identidades Nacionales y Postnacionales*. Madrid, Tecnos, 1994.

<sup>20</sup> Além dos textos já citados de PROENÇA Jr. e DINIZ (1998 e 2000) nos quais aparece a crítica da renúncia das elites políticas brasileiras em discutir temas de segurança e defesa nacional, ver também - para uma crítica adicional dos discursos de segurança pretensamente baseados na defesa dos direitos humanos e que incorrem em proposições messiânicas e autoritárias para o combate contra a criminalidade e a degradação da ordem pública - o artigo de: DINIZ, Eugênio. (2000). “Comentários ao Plano de Segurança do Executivo Federal”. In: *Conjuntura Política*, número 19, Junho de 2000. [Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp>]

## Segurança Nacional e Segurança Humana

desenvolvimento econômico - têm impactos positivos sobre a capacidade defensiva de um país. Mesmo assim, é importante destacar que o binômio desenvolvimento e segurança, característico dos regimes autoritários na América Latina nas décadas de sessenta e setenta, implica na verdade a construção de “capacidades” nacionais e desempenhos específicos em duas áreas muito diferenciadas. Os ganhos em desenvolvimento não se traduzem automaticamente em ganhos de segurança, como se isso pudesse ocorrer independentemente das escolhas políticas concretamente encaminhadas pelos governantes no que diz respeito às políticas externa e de defesa.<sup>21</sup>

Da mesma forma, e talvez um pouco mais obviamente, a natureza democrática ou não de um regime político não resolve por si mesma todos os problemas associados à segurança estatal. Basta dizer que a afirmação segundo a qual o Canadá não é apenas diferente da China, mas muito mais democrático do que ela, não equivale à afirmação, bem mais disputável, de que o estado canadense considerado isoladamente é mais capaz do que o estado chinês para respaldar seus valores e interesses ou para neutralizar ameaças vitais através do uso de meios de força.<sup>22</sup>

Nesse sentido, a posição de Barry Buzan sobre a irredutibilidade da segurança estatal à segurança individual e vice-versa é mais realista que a de

---

<sup>21</sup> Esse é um dos problemas dos novos regimes democráticos em vários lugares do mundo, inclusive no Brasil. Para uma consideração crítica da hipótese sobre a identidade entre democracia e paz, ver: HURRELL, Andrew (1998). “Latin America’s New Security Agenda”. In: *International Affairs*, volume 74, number 03, July 1998. Pp. 529-546. O estado atual do debate teórico sobre a relação entre guerra e democracia pode ser avaliado lendo-se: DOUGHERTY, James E. and PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. (1996). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. USA, Addison-Wesley Pub., 1997 [4ª edição]. Páginas 341-366.

<sup>22</sup> Enfim, para dizê-lo de outra forma, se poucas pessoas discordariam que a repressão do governo chinês na Praça da Paz Celestial em 1989 degradou a situação dos direitos humanos naquele país, é muito menos evidente que aquelas mesmas medidas repressivas venham a solapar ou estejam solapando a segurança estatal da China, mesmo tendo ajudado a salvar *in extremis* o regime. Apesar do enorme custo para os indivíduos e grupos afetados, ou mesmo para o prestígio internacional da liderança de Pequim, a escala atual de violações de direitos humanos na China não tem implicações diretas sobre o grau de segurança do estado. Mesmo o colapso da Alemanha Oriental como entidade estatal em 1989 constitui um exemplo ambíguo. A escala de violação de direitos individuais pelo regime comunista certamente foi vasta e de fato erodiu as bases de legitimação do regime a um ponto crítico, mas tão importante quanto isso foi a decisão soviética de abandonar a DDR como tentativa de obter o apoio econômico da RFA para as políticas de *Glasnost* e *Perestroika* de Gorbachev. A própria URSS em 1991 poderia ser uma corroboração mais forte da hipótese sobre a impossibilidade de gestão autoritária de sociedades complexas, não fosse o fato do regime dirigido pelo Partido Comunista ter durado mais de setenta anos e ter implodido sem uma participação popular significativa. Para uma discussão sobre as causas e dinâmicas das revoluções modernas, ver: CEPIK (1999: 129-162). Para uma discussão analiticamente mais ambiciosa – e mais otimista – da relação entre complexidade social e governo democrático, ver REIS (1997: 80-112).

## Segurança Nacional e Segurança Humana

Laurence Lustgarten e Ian Leigh. Isso pode ser observado mesmo considerando-se o lado inverso da questão, sobre como a diminuição relativa da capacidade defensiva externa de um estado não se traduz automaticamente em perda de autoridade do estado em relação aos cidadãos. Segundo Buzan (1991:51), dificilmente o declínio na capacidade defensiva de um Estado - por exemplo, decorrente do advento das armas nucleares e do bombardeio estratégico no sistema internacional - faz declinar igualmente a autoridade do Estado sobre seus cidadãos. Infelizmente, o contrário também é verdadeiro, pois dificilmente variações nos níveis de segurança individual dos membros de uma população chegam a comprometer a estabilidade e a capacidade defensiva do Estado como um todo.<sup>23</sup>

Em resumo, a abordagem liberal do conceito de segurança nacional tende a afirmar precipitadamente que os estados são inseguros porque - e apenas na medida em que - suas instituições governamentais são autoritárias.

Por sua vez, os autores que recorrem à noção de segurança humana (*human security*) tendem a sustentar equivocadamente que os estados são inseguros porque - e apenas na medida em que - suas populações são pobres e excluídas.

Formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde os anos setenta e oitenta, muitos autores e comissões internacionais vinham falando dos problemas associados à segurança social, segurança ambiental, segurança global (ameaça de holocausto nuclear), segurança alimentar e segurança individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal). Com o final da Guerra Fria e a intensificação dos debates sobre desenvolvimento sustentável no começo da década de noventa, a inclusão de novos temas na agenda de segurança foi reivindicada a partir desse conceito sintético de segurança humana. Em relação à noção anterior de segurança nacional, o novo conceito teria algumas diferenças fundamentais segundo seus proponentes.<sup>24</sup>

**...a natureza democrática ou não de um regime político não resolve por si mesma todos os problemas associados à segurança estatal.**

---

<sup>23</sup> Salvo nos casos em que os países encontram-se em situação pré-revolucionária ou que a extensão da violência letal entre civis não-combatentes configurar o que alguns autores chamam de "failed states".

<sup>24</sup> Cf. LIPSCHUTZ, Ronnie. [ed.]. (1995). *On Security*. New York, Columbia University Press, 1995. Nesse volume, ver principalmente os textos de James Der Derian ("The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard") e Ole Wæver ("On Securitization and

## Segurança Nacional e Segurança Humana

Do ponto de vista dos “objetos” da segurança, há uma postulação explícita para que se abandone o estado como o referente empírico mais importante para a consideração de problemas de segurança, colocando em seu lugar as demandas de segurança dos indivíduos, dos grupos sociais destituídos (minorias étnicas, pobres, outros segmentos excluídos na população), da humanidade como um todo e até mesmo da biosfera. A própria definição do que seriam os problemas “reais” de segurança deveria deslocar-se, segundo a abordagem da *human security*, da capacidade de neutralizar ameaças de tipo predominantemente militar para a neutralização das ameaças à vida humana que são resultantes da degradação ambiental, da instabilidade econômica e da desintegração de laços sociais. Modificando-se a percepção do que seriam as ameaças “reais” à segurança das pessoas, os instrumentos e instituições capazes de prover segurança também deixariam de depender principalmente dos meios de força controlados pelos estados soberanos de base territorial e suas alianças militares tradicionais, tais como a organização do Pacto de Varsóvia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Na nova abordagem, principalmente em função do novo perfil das ameaças percebidas, seriam centrais as agências especializadas do sistema das Nações Unidas (UN), bem como outras organizações integradoras multi-estatais ou multinacionais, além das organizações não-governamentais (NGOs) operando em bases transnacionais ou subnacionais. Segundo a síntese de Jean Daudelin (1999:17), os componentes centrais dessa redefinição do conceito de segurança seriam a individualização, desmilitarização, globalização e democratização dos problemas e soluções de segurança humana.<sup>25</sup>

Nesse caso, as objeções que tenho dizem respeito à produtividade analítica do conceito de segurança humana *vis-à-vis* o conceito de segurança nacional, mas também à própria validade da prescrição subjacente a essa mudança de ênfase.

---

Desecuritization”). Para um balanço simpático da produção mais recente das abordagens intersubjetivas na área dos estudos de segurança, ver: DERIAN, James Der. (1998). “The Scriptures of Security”. In: *Mershon International Studies Review* (1998) 42, 117-122. Para quem se interessa por situar a diversas abordagens de segurança ao longo do *continuum* objetivismo-subjetivismo, ver a introdução e a conclusão do livro já citado de BUZAN, WÆVER e WILDE (1998: 01-20 e 195-213), bem como a revisão de WALT, Stephen M. (1991). “The Renaissance of Security Studies”. In: *International Studies Quarterly* (1991), 35, 211-239. Em se tratando de aceitar um rótulo, pode-se dizer que eu me considero mais próximo dos chamados Traditional Security Studies (TSS) do que dos Critical Security Studies (CSS), embora realmente isso não queira dizer muita coisa.

<sup>25</sup> Escrito como um *policy paper* para a agência canadense de ajuda internacional (CIDA), o artigo do professor Jean Daudelin é muito lúcido e, embora simpático ao uso do termo *human security*, destaca os riscos envolvidos nessa tentativa de ampliação da agenda. Cf. DAUDELIN, Jean. (1999). “Human Security and Development Policy”. Ottawa, Canada, The North-South Institute/L’Institut Nord-Sud. 31pp.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

As objeções analíticas dirigem-se para a perda de coerência intelectual de um programa de pesquisas que pretendesse partir da noção de que existem “problemas de segurança sempre que a vida dos indivíduos estiver ameaçada”, o que ocorreria na proporção direta em que tudo aquilo que de alguma forma determina se a vida dos indivíduos será ou não “*solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta*” se tornasse objeto de investigação da alçada dos estudos de segurança.

Em artigo sobre o renascimento dos estudos de segurança publicado há alguns anos, Stephen Walt (1991:213) já havia alertado que a inclusão de tópicos como fome, AIDS, poluição, abuso infantil ou recessão econômica no âmbito do programa de pesquisas sobre “segurança”, serviria apenas para dificultar a investigação desses importantes problemas e não acrescentaria nada ao necessário estudo dos problemas específicos relacionados ao uso da força na dinâmica política das relações interestatais, subnacionais e transnacionais.

Certos temas de relações internacionais, não diretamente militares, tais como a proliferação de armamentos - desde minas antipessoais e armas ligeiras até armas químicas, biológicas e nucleares (WMD) - ou a aplicação de justiça em casos de crimes contra a humanidade, são mais claramente uma parte integrante dos estudos estratégicos. Também temas econômicos, médicos ou ambientais podem fazer parte da agenda de pesquisa dos estudos estratégicos quando se relacionam ao uso da força.<sup>26</sup> Mas é preciso ter claro que os estudos de segurança, na medida em que se afastam dos estudos estratégicos, tendem a disputar agendas de pesquisa e a tentar mesmo substituir a disciplina de Relações Internacionais como um todo. De todo modo, a função primária do conceito de *human security* tem sido menos a de estruturar um programa de pesquisas e mais a de orientar a política externa de alguns países, organizações não-governamentais e agências multilaterais.

---

<sup>26</sup> Mudanças ambientais podem ter conseqüências adversas para a segurança estatal. Disputas sobre recursos naturais não renováveis ou dificilmente renováveis, tais como mananciais aquíferos, reservas petrolíferas ou estoques pesqueiros, podem redundar em confrontos diretos entre estados. Além disso, mudanças climáticas globais – aquecimento da temperatura média da Terra, perdas da camada de ozônio, desflorestamento, degradação de terras aráveis, chuva ácida etc – podem ter impactos mais ou menos diretos sobre a dinâmica dos conflitos internacionais. As implicações do conceito de segurança ambiental variam conforme o nível de análise (sistêmico, estatal ou individual). Portanto, o liame entre segurança e meio ambiente, do ponto de vista adotado até aqui e que entende segurança como resultando da capacidade de neutralizar pela força ameaças vitais, só se estabelece legitimamente quando a degradação ambiental é um *issue* conflitivo e ameaçador na agenda de atores políticos concretos, e não quando se toma meramente o ambiente – a litosfera, biosfera, a atmosfera e a estratosfera – como “objetos de segurança” em si mesmos. Ver, como exemplo dessa abordagem realista do tema: TERRIFF, Terry. (1997). “Environment Degradation and Security”. In: GODSON and SHULTZ and QUESTER (1997:253-287). Para uma visão contrária, ver também o capítulo sobre o setor ambiental dos complexos de segurança em: BUZAN, WÆVER and WILDE (1998: 71-93).

## Segurança Nacional e Segurança Humana

Mesmo como opinião no debate político (*policy advocacy*), a abordagem da segurança humana enfrenta problemas de legitimação e dilemas morais semelhantes aos já enfrentados pelo conceito de segurança nacional. Em primeiro lugar, ela assume acriticamente que segurança é sempre uma boa coisa, um estado desejável para quaisquer relacionamentos.

Ora, mesmo que, em geral, a segurança seja um estado melhor do que a insegurança (quando não há contramedidas eficazes disponíveis contra as ameaças vitais), não se deve perder de vista que o que se chama de segurança no sistema de relações interestatais é um tipo de estabilização relativamente precária de relações conflitivas e ameaçadoras. No caso das relações interestatais, essa estabilização só é obtida às custas da mobilização de recursos coercitivos e medidas excepcionais que aumentam as tensões entre segurança individual e segurança estatal. Ao reivindicar a “securitização” de temas como o combate à pobreza, o controle epidemiológico de doenças, a melhoria da educação e a luta contra a degradação ambiental, a abordagem da *human security* pretendia trazer esses temas para o centro da agenda, obtendo o mesmo tipo de prioridade e tratamento especial que os temas tradicionais de segurança, especialmente a defesa militar externa e o provimento de ordem pública dentro dos países. Na verdade, se se trata de ter algum horizonte normativo em torno desse tipo de problema, esse deveria ser algo mais próximo da “*desecuritization*” mencionada por Ole Wæver (1995), um deslocamento dos problemas relevantes para fora do “modo de emergência e exceção” associado às medidas de segurança e para dentro do processo normal de argumentação e disputa política.

Ignorar que a “securitização” de temas como a preservação ambiental e a competitividade econômica trazem consigo os riscos de utilização desproporcional de medidas repressivas e de limitações das liberdades individuais é por demais ingênuo ou politicamente interessado, principalmente considerando-se as diversas racionalizações do uso de mecanismos repressivos por diversos tipos de regimes políticos ao longo do último século.<sup>27</sup>

Um exemplo contemporâneo dos problemas advindos da securitização indiscriminada de quaisquer temas socialmente relevantes seria o caso da espionagem econômica, que ainda encontra dificuldades para justificar-se nos países democráticos em função do imperativo da separação entre interesses públicos e privados, mas que poderia legitimar-se com base no conceito de

---

<sup>27</sup> A defesa da “liberdade”, do “socialismo” ou da “pátria” não eram slogans menos generosos do que a defesa dos “direitos humanos” ou do “desenvolvimento sustentável”. Não se trata de ser cínico a respeito de quaisquer horizontes normativos ou valores proclamados pelos atores políticos, mas simplesmente não se pode confundir as políticas declaratórias com as práticas concretas e tomar o que os atores acreditam ser pelo que eles de fato são. Isso sem falar nas conseqüências não-intencionais e efeitos colaterais de ações perfeitamente bem intencionadas.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

*human security*, aprofundando a securitização do desempenho econômico num mundo crescentemente interdependente e competitivo.

### V - Algumas Conclusões Provisórias:

A melhor forma para evitar o terreno minado da definição *a priori* e arbitrária do que seriam as “reais” ameaças contra a segurança dos indivíduos e estados seria analisar os próprios processos políticos de securitização de certos temas e problemas.

Nos termos propostos por Buzan, Wæver e Wilde (1998: 21-47), isso significaria compreender como interagem em cada caso concreto três pólos do processo: os objetos referentes (que são vistos como ameaçados em sua existência e/ou autonomia e reivindicam seu direito à sobrevivência), os atores securitizadores (os quais declaram que um objeto referente está sendo ameaçado e requisitam contramedidas) e os atores funcionais (que legitimam ou não a percepção de ameaça e as contramedidas de segurança requisitadas).<sup>28</sup>

O mesmo esquema analítico permite diferenciar processos *ad hoc* de securitização e processos relativamente institucionalizados de securitização. Se um dado tipo de ameaça é persistente, recorrente ou emergencial, a escolha de respostas políticas adequadas e a definição de prioridades e graus de urgência podem ser institucionalizados através de procedimentos tipificados e agências governamentais especializadas.

Assim, por exemplo, riscos potenciais de ameaças militares externas em ambientes internacionais cambiantes, bem como a avaliação sobre o grau adequado de preparação para a eventual necessidade de sustentação externa dos interesses e valores governamentais através da força, justificam e explicam a centralidade das forças armadas em qualquer arranjo nacional defensivo. Embora os diversos componentes e os diversos aspectos de uma política de defesa devam estar em constante debate e reavaliação nas democracias, refletindo a instrumentalidade das forças armadas em relação à política, a dinâmica temporal e de recursos envolvida nas decisões sobre defesa implicam a superioridade relativa dos procedimentos institucionalizados de deliberação e gestão governamental dos assuntos de defesa e segurança. Em outras palavras, não se constroem forças armadas após a identificação de uma ameaça iminente à segurança nacional.

Porém, de modo algum tal institucionalização deveria significar que o processo político possa ser substituído por decisões meramente “técnicas”

---

<sup>28</sup> Embora pagando um tributo excessivo aos atos de fala e construções sociais intersubjetivas das percepções de ameaça e das justificações de medidas excepcionais, em detrimento da afirmação decisiva dos temas de segurança como temas políticos por excelência, o livro de BUZAN, WÆVER e WILDE (1998) tem contribuições reais para a análise dos problemas de segurança, em particular a noção de desterritorialização dos complexos de segurança.

## Segurança Nacional e Segurança Humana

relativas às possibilidades de emprego da força em situações concretas. Como já destacava Barry Buzan (1991:140), a ambigüidade e a complexidade da maioria das ameaças tornam inerentemente difícil manter a proporcionalidade das respostas governamentais, o que repõe constantemente a segurança como um problema político. Ao invés de compor um “pacote de legitimação” que resolveria de uma vez por todas questões de prioridade e recursos, é justamente o risco de constituição de “caixas-pretas” de segurança no processo político (*black security boxes*) que torna importantes os procedimentos institucionalizados de securitização.<sup>29</sup>

Prescritivamente, Lustgarten e Leigh (1994:23-26) sustentam a necessidade de se reaprender a linguagem da defesa nacional, mais clara e precisa do que a vagueza da “segurança nacional” e sua tendência a hipertrofiar as “ameaças” em função dos interesses setoriais das burocracias especializadas em garantir a segurança estatal. Isso é certamente necessário e compatível com o esforço feito aqui de repolitização do conceito de segurança nacional.

Porém, mesmo sem se falar em segurança nacional restaria a tarefa de situar criticamente o papel das organizações de força e de inteligência na confluência das políticas públicas de defesa externa, provimento de ordem pública e afirmação diplomática dos interesses e opiniões governamentais no plano internacional.

Por isso - e também pela disseminação do uso desse conceito no debate público internacional - preferi destacar aqui as contradições internas insanáveis da noção de segurança, reconhecer que por segurança nacional quase sempre se está falando na verdade é de segurança estatal e, ainda assim, tentei mostrar porque essa segurança nacional ou estatal não pode ser reduzida ao bem-estar dos indivíduos que compõe qualquer uma dessas coletividades a que chamamos de países.

Saber quando uma ameaça vital efetivamente se torna uma questão de segurança nacional depende não apenas do tipo de ameaça (militar, econômica etc.), mas também da percepção que os atores políticos têm dela e da intensidade e extensão das conseqüências estimadas. Outras coisas sendo iguais, quanto mais intensa for uma ameaça e quanto mais universais forem as conseqüências para os membros de uma dada unidade política, maior tende a ser a legitimidade das medidas de segurança adotadas pelo governo.

Esse me parece um bom critério, mas o problema é que ameaças costumam envolver grande complexidade de fatores causais e fontes

---

<sup>29</sup> Sobre as componentes de uma política de defesa e o papel da institucionalidade governamental para a defesa, ver: PROENÇA JR. e DINIZ (1998: 48-96).

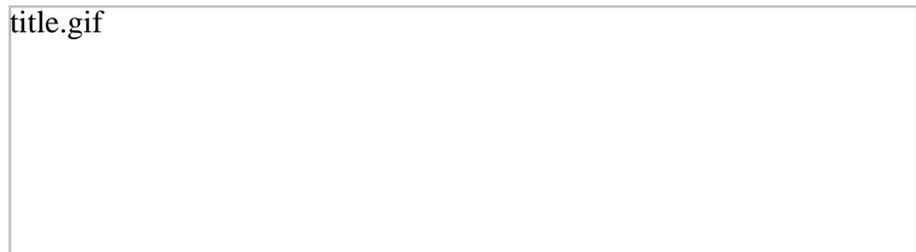
## Segurança Nacional e Segurança Humana

ambíguas.<sup>30</sup> Como diz Barry Buzan (1991:142), mesmo que as informações fossem perfeitas - ilimitadas e não distorcidas - a complexidade inerente das ameaças desafiaria a capacidade de cálculo e discernimento dos atores. Desafio ainda maior no caso de interações conflitivas, nas quais não apenas as informações disponíveis são escassas, mas as assimetrias e negações mútuas de informação (*denial and deception*) são uma componente fundamental da interação. Tudo isso torna difícil a deliberação política sobre medidas de segurança e os processos de justificação dessas práticas por parte dos atores “securitizadores”.

É justamente para reduzir a incerteza e aumentar a capacidade de preservar a segurança nacional que existem as forças armadas, polícias e serviços de inteligência. Tais organizações são parte do necessário esforço governamental para a solução de problemas de segurança, mas, na medida em que a própria busca de segurança é problemática, tais organizações de força e inteligência são também parte do problema. Por isso a segurança é um tema complexo, que teima em persistir a despeito da retórica liberal em torno da globalização.

---

<sup>30</sup> Para análises mais detalhadas de complexos regionais de segurança, ver os trabalhos já mencionados de HURRELL (1998: 529-546), para o caso da América Latina, de PROENÇA Jr. e DINIZ (2000), para o caso da Ásia Central, e BUZAN (1991:186-221), para a formulação analítica da teoria dos complexos regionais de segurança.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 1

Spring 2001

## **Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana: Las Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México**

**Juan Pablo Soriano**

Candidato doctoral en Ciencia Política,  
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Soriano Gatica is a doctoral candidate in Political Science at the Universidad Autónoma de Barcelona, Spain. He earned his Master's in Security Studies at the University of Hull in Great Britain, and his undergraduate degree in Political Science and Public Administration at the Universidad Autónoma de México. Soriano has served as Assistant to the Coordinator of the UNAM-Inter-American Development Bank at the Universidad Nacional Autónoma de México, and as a research analyst at the National Solidarity Institute of the Mexican Department of Social Development. His recent publications include, "Las fuerzas armadas mexicanas del siglo XXI", *Asamblea. Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Vol. 3, No. 32, mayo de 2000, pp. 18-22; "Servicios de inteligencia, secreto y gobierno", *Etcétera*, no. 173, mayo 23, 1996, pp. 17-20; "El terror de abril. Terrorismo en EU y Japón", in collaboration with I. LeDuc, *Etcétera*, no. 152, diciembre de 1995; "La disputa por la información. Actividades de los servicios de inteligencia", *Enfoque*, no. 87, diario Reforma, octubre 29, 1995, pp. 8-11; "Seguridad nacional ¿para qué?", *Etcétera*, no. 141, octubre 12, 1995, pp. 17-18; "Terrorismo: la política del miedo", *Etcétera*, no. 129, julio 20, 1995, pp. 14-15; "Inteligencia y seguridad nacional en México", with E. Bohórquez, *Este País*, No. 46, enero de 1995, pp. 58-59; and "Elites y estabilidad política", with E. Bohórquez, *Este País*, No. 40, julio de 1994, pp. 61-60.

[\[ Back \]](#)

# Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana:

Las Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México

**Juan Pablo Soriano**

Candidato doctoral en Ciencia Política,  
Universidad Autónoma de Barcelona

Como ha sucedido en muchas otras partes del mundo, en las Américas los términos del análisis de la seguridad regional, subregional e incluso nacional, cambiaron radicalmente con el final de la Guerra Fría y con el impacto de la globalización en las relaciones interamericanas. En el Hemisferio Occidental, hoy muchas personas coinciden en señalar que ha llegado el momento de revisar, o incluso de redefinir, las instituciones y conceptos que conforman el subsistema de seguridad del sistema interamericano que ha operado desde hace más de cincuenta años.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las instituciones en las que se fundamenta el sistema de seguridad interamericano son la Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (o Tratado de Río), firmado en 1947; la Organización de los Estados Americanos, creada en 1948; y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (o Pacto de Bogotá), firmado en 1948. De acuerdo con G. Pope Atkins, el término 'sistema interamericano' se refiere a la organización regional 'multipropósito' de extensión hemisférica, establecida por los Estados Americanos en 1889 y que ha evolucionado hasta nuestros días. El 'sistema interamericano', señala Atkins, denota no una institución centralizada que controla organizaciones subordinadas, sino un concepto "paraguas" que cubre una desigual, pero históricamente ininterrumpida, red de principios institucionales, políticas, procedimientos y organizaciones. Los principios y propósitos del sistema interamericano pueden ser agrupados, de manera general, en seis categorías: (1) codificación de la legislación internacional e interamericana, y la idea de que las relaciones internacionales deben de conducirse con apego a derecho, (2) no-intervención de un Estado en los asuntos de otro, como corolario de la igualdad soberana; (3) resolución de conflictos, especialmente la solución pacífica de disputas; (4) cooperación económica, social y cultural, en términos de intercambios interestatales y desarrollo nacional; (5) seguridad, colectiva o mutua, en contra de varias formas de agresión que se originan tanto fuera como dentro de las Américas; y (6) la promoción de la democracia representativa y la protección de los derechos humanos. Según Atkins, dos categorías recientemente añadidas –políticas contra el narcotráfico y políticas medioambientales- parecen estar evolucionando hacia cuestiones fundamentales del sistema interamericano. Véase, Atkins,

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Nos parece que alrededor de las recientes iniciativas de análisis del sistema interamericano de seguridad es posible identificar una serie de preocupaciones que pueden ser condensadas en cuatro preguntas: ¿Puede generarse en estos momentos una convergencia de intereses de seguridad en el Hemisferio que permita la readecuación del sistema de seguridad interamericano? ¿Pueden los actuales organismos multilaterales enfrentar efectivamente las nuevas amenazas al tiempo que mantienen adecuadas garantías de respeto a la soberanía nacional que tanto demandan la mayoría de los países del Hemisferio? ¿Pueden las instituciones del sistema de seguridad interamericano ser reforzadas para enfrentar, también, las denominadas amenazas “no tradicionales”? En síntesis, ¿puede generarse una visión de cómo enfrentar las diversas dimensiones que componen la problemática actual de seguridad hemisférica que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de todos los gobiernos del Continente? A estas cuestiones diversos especialistas han dado múltiples respuestas.

En este sentido, hoy en muchos países del Continente Americano se generan diversos debates que abordan cuestiones tales como el desarrollo conceptual de la seguridad y la defensa en el ámbito de las Américas; las vinculaciones entre seguridad, defensa, desarrollo, paz y democracia; la reconceptualización de las amenazas a la defensa y la seguridad hemisféricas; las posibilidades de conflictos entre Estados y los nuevos riesgos para la gobernabilidad democrática; la definición de los problemas comunes y las prioridades subregionales y nacionales; el funcionamiento de las instituciones de seguridad actuales y de otros mecanismos interamericanos; el impacto de los avances científicos y tecnológicos en los campos de la seguridad y la defensa; y la previsión y resolución de conflictos en el Hemisferio Occidental, entre otras.

Asimismo, diversos analistas han considerado que se debe acordar una “nueva agenda” de seguridad hemisférica que incluya amenazas al orden regional, ya sean de naturaleza doméstica o transnacional. Una agenda que contemple, además de las cuestiones militares “tradicionales”, un conjunto de amenazas “no tradicionales”, ante las cuales parece indispensable actuar de manera coordinada. Estas amenazas “no tradicionales” incluirían el narcotráfico (así como la violencia y la criminalidad relacionadas a ésta actividad), el crimen organizado transnacional, las catástrofes generadas por la degradación del medio ambiente, los flujos masivos de refugiados, el aumento de la violencia intraestatal, la vulnerabilidad económica, la relación entre civiles y militares, e incluso el resquebrajamiento del orden democrático.

Por otra parte, también se han creado diversos foros orientados a promover la cooperación interamericana en materia de seguridad. El

---

G. Pope, “*Encyclopedia of the inter-American system* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1997), pp. 1-2.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

primero de estos foros que cabe destacar es el de las reuniones de Ministros de Defensa de los países de las Américas, dentro del cual se han celebrado ya cuatro encuentros para discutir temas de defensa y seguridad interamericana: en julio de 1995 en EEUU; en octubre de 1996 en Argentina; en noviembre y diciembre de 1998 en Colombia; y en octubre de 2000 en Brasil.<sup>2</sup> El segundo foro que queremos destacar es el de la Universidad de la Defensa Nacional, con sede en Washington, que hace relativamente poco tiempo creó el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, para responder a la preocupación entre los Ministros de Defensa de la región acerca de la falta de civiles con conocimiento en materias de defensa.<sup>3</sup> El tercer foro a destacar es el creado por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile y el Woodrow Wilson Center, quienes patrocinan un programa de investigación sobre la seguridad en el Hemisferio.<sup>4</sup>

Sin restar importancia a los trabajos de éstos y otros organismos que analizan cuestiones de seguridad interamericana,<sup>5</sup> el foro con mayores posibilidades (y mayores responsabilidades) de incidir en la reforma del sistema interamericano de seguridad, es el creado por la Organización de los Estados Americanos (OEA): la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH). La OEA, que es el único organismo multilateral del Continente Americano que incluye a todos los países del Hemisferio, le ha asignado a la CSH la responsabilidad de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad y de organizar una Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, a más tardar, en los primeros años de la primera década del siglo XXI. Para este fin, recientemente la CSH llevó a cabo una serie de sesiones especialmente dedicadas a analizar la cuestión de una posible adopción de nuevos conceptos de seguridad en el Continente, y las consecuencias que estos nuevos conceptos tendrían en las instituciones del sistema interamericano de seguridad. Estas sesiones

---

<sup>2</sup> La primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas tuvo lugar en Williamsburg, Estados Unidos, del 24 al 26 de julio de 1995. La segunda en Bariloche, Argentina, del 7 al 9 de octubre de 1996. La tercera se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998. Recientemente se celebró la cuarta conferencia en Manaus, Brasil, del 17 al 20 de octubre de 2000.

<sup>3</sup> Véase la página electrónica del Center for Hemispheric Defense Studies (<http://www3.ndu.edu/chds/index.html>).

<sup>4</sup> Para mayor información, véanse las páginas electrónicas de FLACSO-Chile y del Woodrow Wilson Center for Scholars (<http://www.flacso.cl/> y [http://wwics.si.edu/PROGRAMS/REGION/LAP/lap\\_theme.htm#regional\\_security](http://wwics.si.edu/PROGRAMS/REGION/LAP/lap_theme.htm#regional_security), respectivamente).

<sup>5</sup> Entre otros, véanse, Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar>), Partnership for Democratic Governance and Security (<http://www.pdgs.org.ar>), Center for Strategic and International Studies/Americas Program (<http://www.csis.org/americas/>), Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (<http://www.bauca.edu.ar/isco/>), Inter-American Dialogue (<http://www.iadialog.org>), Center for International Policy/Latin American Demilitarization Program (<http://ciponline.org/demilita.htm>), y Council of Foreign Relations/Latin American Studies Program (<http://www.cfr.org/latinamerica/>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

se realizaron en la sede de la OEA, en Washington DC, los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000.<sup>6</sup>

En este contexto, resulta importante examinar las posiciones que sobre la redefinición del sistema interamericano de seguridad tienen seis países del Hemisferio. Nos ha parecido pertinente analizar las posiciones que los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México han presentado en las reuniones de la CSH de la OEA. Esto, debido al peso económico, político y militar que tienen estos países en el Continente, y a fin de limitar la investigación a un grupo no demasiado extenso de países.

### La CSH y el Nuevo Concepto de Seguridad en el Hemisferio Occidental

En líneas generales, se puede decir que en los albores del siglo XXI el contexto de seguridad prevaleciente en el Hemisferio Occidental, comparado con el escenario interamericano durante la Guerra Fría, es bastante positivo. El fin de la Guerra Fría dejó sin razón de ser la concepción de la seguridad hemisférica que prevaleció a lo largo de los últimos cincuenta años y, por tanto, la defensa colectiva ha dejado de dominar la agenda de seguridad continental. Han cambiado los conceptos de seguridad nacional. La doctrina de seguridad nacional que planteaba como principal objetivo el combate al comunismo parece haber sido casi superada. Asimismo, todas las dictaduras militares del Cono Sur fueron sustituidas por regímenes democráticos, aunque en muchos casos el proceso de consolidación está siendo una difícil tarea. También llegaron a su fin los conflictos armados de Centroamérica. Mejoraron las relaciones en el Cono Sur, entre Argentina y Chile, entre Argentina y Brasil, e incluso entre Argentina y el Reino Unido. Durante los años noventa se crearon y fortalecieron acuerdos, tratados y sistemas subregionales de seguridad. Y se han desarrollado instituciones regionales para el diálogo, la coordinación y la cooperación militar.

Sin embargo todo esto no implicó que las sociedades del Hemisferio no tuvieran que enfrentar numerosos problemas durante los noventa. En esa década, la problemática de seguridad de muchos países de las Américas fue determinada por la reaparición del golpismo; por la lucha contra el narcotráfico y las actividades conexas; por el combate al terrorismo y a diversos grupos políticos armados; por la enorme virulencia y sofisticación con la que el crimen organizado golpeó a muchas de las sociedades del Continente; por el tráfico de armas; por los devastadores efectos de los desastres naturales; por la vigencia de varias disputas

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que una nueva reunión para abordar estos temas se desarrolló los días 13 y 14 de noviembre de 2000, y contó con la presencia del Secretario General de la OEA. Al momento de terminar este artículo solamente contábamos con la postura de la Delegación Mexicana en esa sesión, por lo cual decidimos no contemplar dicha reunión en el presente trabajo.

territoriales en todo el Continente, y sobre todo, por los problemas derivados de las enormes desigualdades y fracturas sociales que ha generado la concentración de la riqueza.

En este contexto, durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio Occidental consideraron que era necesario estimular el diálogo regional a fin de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégicos en la región. En este contexto, encomendaron a la OEA que a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) se profundizara en el análisis de la aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en las Américas; se analizara el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio; y se identificaran las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica. Asimismo, los gobiernos del Continente solicitaron a la OEA que este proceso de análisis tuviera uno de sus puntos culminantes en la realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad, programada para 2004. Cumpliendo con los mandatos dados a la OEA, la CSH ha celebrado ya tres reuniones especiales para analizar estas cuestiones.

Los orígenes de la CSH se remontan a 1991, cuando la Asamblea General de la OEA encargó a su Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo dedicado a “estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de la seguridad hemisférica, en particular para promover la cooperación en este campo, que le encomiende el Consejo Permanente o la Asamblea General por su intermedio.”<sup>7</sup> Una de las recomendaciones más importantes de dicho grupo de trabajo fue la de crear una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica que continuara reflexionando acerca del temario de la cooperación para la seguridad en las Américas. Con base en esta recomendación, y mediante un mandato de la Asamblea General de la OEA, se creó la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica en 1992.<sup>8</sup> Esta primera Comisión Especial de Seguridad Hemisférica sería reemplazada en 1995 por la actual Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), que ha pasado a ser una de las Comisiones Permanentes de la OEA.

La CSH ha dividido sus actividades en seis áreas principales de trabajo: el fomento de la confianza y la seguridad; el desminado; las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños estados insulares; el programa de educación para la paz en el Hemisferio; la

---

<sup>7</sup> Véase, Resolución AG/RES.1123 (XXI-O/91). Solamente en caso de que se indique lo contrario, todas las resoluciones de la OEA y todos los documentos de la CSH pueden consultarse en la página electrónica de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

<sup>8</sup> Véase, Resolución AG/RES.1180 (XXII-O/92).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cooperación para la seguridad hemisférica; y, los nuevos conceptos de seguridad en el Hemisferio. Sin duda, todas estas áreas de trabajo están íntimamente relacionadas y, en cierta medida, una no se puede analizar sin la otra. Las consecuencias de la adopción de medidas, o falta de adopción de medidas, en una de estas áreas se reflejan de manera inevitable en las otras. No obstante, como se ha señalado anteriormente, esta investigación se centra en el análisis de los trabajos que los Estados miembros de la OEA vienen realizando en la CSH a fin de redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica.

Así, en 1995, cuando durante la XXV Asamblea General de la OEA se resolvió crear la CSH, los países miembros de la OEA encomendaron a ésta que iniciara un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica en un contexto de nuevas circunstancias mundiales y regionales, y desde una perspectiva “actualizada e integral de la seguridad y del desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región.”<sup>9</sup>

Como pasos previos a la Conferencia Especial sobre Seguridad, la CSH ha realizado algunas sesiones para analizar los diversos temas relativos a la redefinición de la seguridad hemisférica. Destacan las sesiones que se desarrollaron durante los días 20 y 21 de abril de 1999, y los días 20 y 21 de marzo de 2000. En la sesión de 1999, las delegaciones de los países miembros abordaron: la redefinición del concepto de seguridad y las nuevas amenazas a la seguridad; el papel de la OEA, de la Secretaría General de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa (JID); el fortalecimiento de la CSH; la cooperación entre los Estados miembros para lograr una solución temprana a las controversias y una respuesta a las amenazas a la seguridad; y la necesidad de contar con mecanismos para mantener la seguridad a largo plazo.<sup>10</sup>

En la sesión de los días 20 y 21 de marzo de 2000 se continuó el análisis de los diversos aspectos de la seguridad en el Continente. Las delegaciones de los Estados miembros examinaron las formas de revitalizar y fortalecer el sistema interamericano de seguridad hemisférica, entre ellos la Carta de la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá. Asimismo, los debates se orientaron a examinar las instituciones y procesos del sistema interamericano, tales como las Cumbres de las Américas, la OEA, las Conferencias de Ministros de Defensa, la JID y otros.<sup>11</sup> En esta sesión, las delegaciones también analizaron los acuerdos, mecanismos y procesos subregionales de

---

<sup>9</sup> Véase, Resolución AG/RES.1353 (XXV-O95) *Cooperación para la Seguridad Hemisférica*, 9 de junio de 1995.

<sup>10</sup> Véase, el documento CP/CSH/SA.68/99 *Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las Reuniones del 20 y 21 de Abril de 1999*.

<sup>11</sup> Véase *Reporte Semanal, 27 de Marzo del 2000* en la página electrónica de la OEA.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

seguridad, tales como el Sistema Regional de Seguridad del Caribe<sup>12</sup>, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica<sup>13</sup> y la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia, y Chile como Zona de Paz<sup>14</sup> y su relación con los mecanismos, las instituciones y los procesos de seguridad hemisférica.

### Perspectivas Gubernamentales sobre la Redefinición del Concepto y las Instituciones Interamericanas de Seguridad

Basándonos en los documentos que Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México presentaron en la CSH de la OEA, intentamos dar respuesta a cinco cuestiones que hemos considerado particularmente relevantes: (1) ¿cuál es la evaluación que hace cada país del estado en el que se encuentra actualmente el escenario de seguridad en el Continente Americano?, (2) ¿cuáles son los fenómenos que se considera pertenecen a las denominadas 'nuevas amenazas', o 'amenazas no tradicionales', a la seguridad en el hemisferio?, (3) ¿cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que se hacen en los documentos analizados?, (4) ¿cuál es la evaluación y las posibles propuestas de reforma, que se hacen del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Junta Interamericana de Defensa? y (5) ¿cuál es el papel que se considera deben desempeñar la Organización de los Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica, tanto en el proceso de redefinición en curso como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?

### Argentina y la seguridad hemisférica

Para Argentina,<sup>15</sup> en el proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica es muy importante distinguir entre cuestiones de

---

<sup>12</sup> El Tratado que establece el *Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe* fue firmado en St. Georges, Granada, el 5 de marzo de 1996. Los Estados miembros de este Sistema son: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. El texto completo del Tratado puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>13</sup> El *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* se firmó en San Pedro Sula, Departamento de Cortés, Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Los Estados signatarios fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El texto completo del Tratado puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>14</sup> La *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*, se firmó en Ushuaia, en julio de 1998. El texto completo de la declaración puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>15</sup> La exposición de la postura de Argentina en el proceso de redefinición del concepto y de las instituciones de seguridad hemisférica esta basada fundamentalmente en dos documentos: la presentación que hizo la Delegación de este país en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina publicado en 1999. Un resumen de la presentación de la Delegación de Argentina ante la

seguridad y de defensa.<sup>16</sup> Se señala que es necesario que el nuevo concepto se construya de una forma que incorpore la defensa de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Por tanto, para Argentina, en la nueva agenda de seguridad se debe tener en cuenta una definición multidimensional de la seguridad; es decir, una definición que incluya cuestiones sociales, económicas, ecológicas, políticas y militares. Y aunque se advierte que hoy tienen mayor relevancia las denominadas nuevas amenazas, eso no implica que se deban dejar de lado las cuestiones militares tradicionales. En este sentido, Argentina advierte que es necesario hacer frente al narcotráfico, al terrorismo, a los fundamentalismos, a la proliferación de armas de destrucción masiva, al crimen organizado internacional, al tráfico de armas, y a las migraciones masivas. En cuanto a las instituciones interamericanas, Argentina considera que la JID y el TIAR no son instrumentos adecuados para enfrentar la nueva agenda de seguridad. Finalmente, Argentina señala que la CSH es el órgano adecuado y legítimo para discutir las cuestiones de seguridad hemisférica.

Veamos con más detalle las respuestas que se desprenden de los documentos de la Delegación de Argentina ante la CSH.

**¿Cuál es la evaluación que hace Argentina del escenario de seguridad en el Continente Americano?** En el análisis que la Delegación de Argentina hace de la situación actual en el Continente Americano se señala que las transformaciones ocurridas en el mundo, en la década de los noventa, iniciaron en las Américas “un período de coincidencias, caracterizado por la casi completa desaparición de gobiernos no elegidos

---

CSH nos fue proporcionada, vía correo electrónico (04/04/2000), por esa Delegación. La versión electrónica del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* puede consultarse en <http://www.defensenet.ser2000.org.ar/Archivo/libro-argentina/>

<sup>16</sup> Para un análisis reciente sobre la política de seguridad de Argentina, véase Bernal-Meza, Raúl, “Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior de Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil”, *Estudios Internacionales*, Año XXXII, No. 125, enero-abril 1999, pp. 51-82; Diamint, Rut, “Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad* (Caracas: Nueva Sociedad, 1999) pp. 45-73; Diamint, Rut, *Política de seguridad argentina, estabilidad democrática y regímenes internacionales*, documento presentado en XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, septiembre de 1998; Escudé, Carlos, “Argentina y sus alianzas estratégicas”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 75-88; Escudé, Carlos y Fontana, Andrés, “Argentina’s security policies. Their rationale and regional context”, en Domínguez, Jorge I. (Ed.), *International security and democracy. Latin America and the Caribbean in the post-cold war era* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998), pp. 51-79; Sain, Marcelo, “Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 125-162; Tokatlian, Juan Gabriel, “El alineamiento argentino con Estados Unidos”, Nueva Sociedad, No. 165, enero-febrero 2000, pp. 21-26; y Villaverde, Jorge, *Regional strategic security*, Seguridad Estratégica Regional en el 2000, diciembre de 1997 (<http://www.ser2000.org.ar>).

libremente por los pueblos; el afianzamiento de las democracias representativas; importantes procesos de integración; y la progresiva interconexión económica y persistentes ajustes en este sector, basados en esfuerzos privatizadores y de contención del gasto público.” En este contexto, se señala que “hoy existen crecientes condiciones de simetría para el desarrollo de importantes espacios comerciales cooperativos, si bien la peculiaridad desequilibrada del fenómeno de la globalización genera brechas en el desarrollo económico relativo de los países del continente, y además, en ciertos casos, entre sectores internos de sus sociedades.” En síntesis, para la delegación de Argentina “la situación política y democrática estable existente, se ha constituido en el principal factor de convergencia, mientras que la aproximación económica en evolución contribuye de manera relevante al desarrollo y a la paz.”<sup>17</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Argentina considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** La Delegación de Argentina advierte que es importante distinguir “los aspectos de seguridad y defensa”; y que cada Estado “debe decidir, conforme a sus propias características y legislación, cuáles son los medios idóneos para enfrentarlas.” En algunos casos, se dice, las fuerzas armadas “podrán tener un papel y en otros no, según la naturaleza del problema.”<sup>18</sup> En lo referente a las nuevas amenazas a la seguridad, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina señala que se ha producido un cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas y existe, por tanto, una gran dificultad para definir anticipadamente el perfil de los desafíos futuros. Esta aparición de nuevos desafíos para la seguridad, “de nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente”, incluyen el narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (por ejemplo, el éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones. Asimismo, se reconoce que debido a los mayores grados de interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que afectan a su seguridad y a sus intereses. Aunque Argentina reconoce también que las amenazas de seguridad clásica, aquellas que afectan a la integridad de los Estados, mantienen su vigencia, por lo que no deben ser totalmente dejadas de lado.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Véase “Capítulo II: La Dimensión Continental.”, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

<sup>18</sup> Resumen de la presentación de Argentina ante la OEA.

<sup>19</sup> Véase “Parte I: El Escenario Estratégico: Una Visión Desde la Argentina. Capítulo I: El Panorama Global”, en *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Argentina?** La Delegación de Argentina apunta que la seguridad a la que debe aspirar la comunidad hemisférica es aquella que defienda “la democracia representativa, los derechos humanos, el desarrollo y el bienestar de los pueblos.”<sup>20</sup> Asimismo, se señala que acercarse al logro de estos objetivos ha contribuido el fortalecimiento experimentado en los últimos años por los diversos procesos de integración económica y de democratización en la región, que fortalecen la paz y la seguridad. El documento cita como ejemplo de esto las transformaciones generadas en la región por el fortalecimiento del MERCOSUR, que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros, desde la rivalidad, a una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Asimismo, se advierte que *La Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz* refleja el “estado de la óptima situación actual” entre los países de la región y describe un programa a futuro para fortalecer los vínculos entre sus miembros y los demás países del Continente. “La naturaleza democrática de los gobiernos del Hemisferio Occidental (se dice) ha reducido los riesgos de naturaleza militar, con su consecuente impacto en la definición del concepto de seguridad.”<sup>21</sup> En este mismo sentido se pronunciaba el Ministro de Defensa de Argentina en 1996, en la inauguración de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, al señalar que en un contexto de creciente interdependencia entre Estados y sociedades, “la seguridad, lejos de concebirse como una tarea aislada y autosuficiente, debe tratarse como un bien a conseguir, mediante el intercambio maduro entre los componentes de una comunidad de naciones.”<sup>22</sup>

Para Argentina, la diferente percepción que tienen los actores del Continente con respecto a los problemas de la ‘nueva agenda’ se refleja en las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes. Y esto ocurre, entre otras cosas, debido a la “carencia de mecanismos regionales para la prevención, administración y resolución de conflictos.” Es decir, la falta de un centro de prevención de conflictos, o de ‘alerta temprana’. Para lograr la instrumentación de estos mecanismos, “el aprovechamiento e intensificación de todas las actividades que hacen al progreso en los niveles de confianza ya alcanzados, adquiere, en el pensamiento argentino, un importante papel como cimiento sobre el cual sustentar futuros consensos para su creación.”<sup>23</sup> En tal sentido, la Delegación de Argentina apunta que primero deben terminar de articularse los

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Discurso del Ministro de Defensa de Argentina en la inauguración de la “II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”

<sup>23</sup> Libro Blanco de la Defensa Nacional.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

mecanismos bilaterales de consulta, para de ahí establecer medios de carácter subregional y, a partir de ahí, mecanismos hemisféricos; y que los enfoques sobre la seguridad de cada uno de estos niveles deben ser complementarios.

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Argentina?** Respecto a la perspectiva que sobre los instrumentos de la seguridad hemisférica tiene la Delegación de Argentina, se señala que la mayoría de éstos no se ajustan a las actuales necesidades que impone la 'nueva agenda' de seguridad. Se advierte que la Carta de la OEA consagra un concepto de paz y seguridad internacionales que se basan en conflictos interestatales, esencialmente de naturaleza militar; no obstante que en la actualidad el concepto de seguridad debería tender de forma creciente a contemplar amenazas de tipo social, económico, ecológico, político (al régimen democrático), humanitario, etc. En este sentido, se señala que en tanto que el TIAR continúa siendo un instrumento aplicable al caso de agresiones armadas, difícilmente podría ser relevante para enfrentar amenazas no militares. En cuanto al Pacto de Bogotá se señala que este instrumento también resulta inadecuado a la mayoría de los retos actuales, ya que se refiere también a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.<sup>24</sup>

**Para Argentina, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** La Delegación de Argentina ha manifestado un amplio respaldo a los trabajos que desde hace unos años viene realizando la CSH para discutir el nuevo escenario de seguridad en las Américas. De acuerdo con esta Delegación, la CSH es el órgano apropiado para continuar discutiendo los nuevos conceptos de seguridad, las amenazas no militares o nuevas amenazas, y el análisis de los instrumentos hemisféricos de seguridad. Esto debido a que la CSH es el único órgano con el mandato específico de los gobiernos del Continente para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguir.

### ***Brasil y la Seguridad Hemisférica***

Para Brasil<sup>25</sup> es importante señalar que la expresión militar de la seguridad es aún de vital importancia.<sup>26</sup> Asimismo, se señala que la

---

<sup>24</sup> Resumen de la presentación de Argentina ante la OEA.

<sup>25</sup> Desafortunadamente, hasta el momento de terminar el presente trabajo no fue posible obtener copia de las presentaciones de la Delegación de Brasil en las sesiones de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. Por tanto, para establecer la postura de Brasil, se han utilizado un documento sobre la política de defensa

elaboración del nuevo concepto deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada país, deberá conjugar las nuevas dimensiones de la seguridad con los principios de soberanía y no-injerencia, e incorporar los principios de “seguridad humana”.<sup>27</sup> Brasil destaca el crimen organizado y el narcotráfico como preocupaciones de seguridad, sin embargo, señala que las prioridades deben ser establecidas por cada país. Brasil no está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano, y en este sentido apunta que no se debe alterar la relación entre la OEA y la JID, aunque se pueden discutir nuevas responsabilidades para la JID. En cuanto al TIAR, Brasil apunta que ya no es relevante para la nueva agenda

---

brasileña del Presidente de ese país, Fernando Henrique Cardoso (*La Política de Defensa de Brasil* en <http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/DEFES.htm>), y el informe de la Presidencia de la CSH sobre la sesión de marzo de 2000 (*CP/CSH-301/00, Informe de la Presidencia, 8 de mayo de 2000*).

<sup>26</sup> Para una discusión reciente sobre la política de seguridad brasileña, véanse, entre otros, Costa Vaz, Alcides, “La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 89-124; Guedez da Costa, Thomaz, “Los lineamientos de una nueva política de defensa brasileña”, *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 10, diciembre de 1996 (<http://www.flacso.cl/paz10.htm>); Guilhon Albuquerque, José A., *U.S. and Brazil bilateral foreign relations as a major obstacle to hemispheric integration*, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, octubre de 1998 (<http://www.usp.br/relint>); Hurrell, Andrew y Pinheiro, Leticia, *Conference Report. Globalization, state power and international institutions: Brazil in a new age of dependency?*, University of Oxford Centre for Brazilian Studies, St. Anthony’s College, Oxford University, marzo 15-16 de 1999; Pereira, Antonia Carlos, “Las deficiencias de la política de defensa de Brasil”, *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 10, diciembre de 1996; Rizzo de Oliveira, Eliézer, “El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 163-180; y Tibiletti, Luis, *La perspectiva estratégica de Brasil en los '90. Posición de los distintos actores. Continuidades y cambio*, Seguridad Estratégica Regional en el 2000, Mayo 1999 (<http://www.ser2000.org.ar>);

<sup>27</sup> El concepto específico ‘seguridad humana’ es generalmente asociado con el Reporte Sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD, que señala que éste tiene dos aspectos principales: seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión; y protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad. Asimismo, el Informe señala que la pérdida de seguridad humana puede deberse a un proceso lento y silencioso, o a una emergencia abrupta y estrepitosa. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativas, a las fuerzas de la naturaleza, o puede tratarse de una combinación de ambas, como cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural, seguido de una tragedia humana. La ‘seguridad humana’ es definida en el documento del PNUD como la suma de siete dimensiones distintas de la seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, medioambiental, personal, comunitaria y cultural, y política. Por otra parte, no obstante que el término ‘seguridad humana’ puede que sea de origen reciente, las ideas que lo sustentan no son nuevas. Desde hace más de cien años, al menos desde la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja en 1860, esta doctrina basada en la seguridad de las personas ha ido ganando posiciones. Elementos centrales de esta doctrina fueron formalizados en la década de 1940 en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en las Convenciones de Ginebra. Véanse, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, y Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, abril 1999.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

de seguridad, y que no es representativo de toda la comunidad interamericana. Finalmente, advierte que la CSH es el único órgano con mandato para discutir y proponer cambios y que la OEA debe coordinar los trabajos de redefinición de la seguridad hemisférica.

Veamos ahora con más detalle las posiciones de Brasil ante las seis preguntas que se han formulado.

**¿Cuál es la evaluación que hace Brasil del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para Brasil, el fin de la confrontación Este-Oeste, provocó un proceso de reacomodación de fuerzas en el escenario internacional que generó un ambiente multipolar indefinido e inestable. Ambiente caracterizado por la falta de comunicación entre los centros de poder militar, político y económico, y cuya evolución todavía es difícil de prever. Asimismo, se señala que el fin de la Guerra Fría también generó la obsolescencia de las generalizaciones simplificadoras derivadas de la bipolaridad ideológica y militar, hasta entonces vigentes.

En este contexto, el gobierno de Brasil apunta que el escenario de incertidumbre que marca el actual contexto internacional “impone que la defensa nacional continúe mereciendo el cuidado de los gobiernos nacionales y que la expresión militar permanezca como de capital importancia para la supervivencia de los estados como unidades independientes.” No es realista, se dice, concebir un Estado “de moderado porte e influencia internacional que pueda renunciar a una fuerza de defensa confiable.”<sup>28</sup>

Asimismo, se destaca que la redemocratización que se ha producido en el Continente tiende a reducir la probabilidad de casos de conflicto, y que las controversias regionales que se han producido en los últimos años han sido manejadas “a niveles tolerables.” No obstante, el gobierno de Brasil apunta que “al examinar las perspectivas estratégicas de la región, es importante recordar que el mosaico de países y subregiones que la componen es extremadamente complejo. Lo que exige una inserción regional múltiple, basada en una política de conciliación de intereses.” En cuanto a América del Sur, se apunta que esta región está alejada de los focos mundiales de tensión, y que es la región más desmilitarizada del mundo.<sup>29</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Brasil considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** El gobierno de Brasil considera que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR, así como el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos conforma un “anillo de paz” en torno a Brasil. Sin embargo, se

---

<sup>28</sup> Véase *La Política de Defensa de Brasil*.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

considera que el país no está enteramente libre de riesgos, ya que puede verse obligado a involucrarse en conflictos producidos externamente, a fin de proteger su patrimonio y sus intereses vitales. Al respecto, se señala que en el ámbito regional, persisten todavía zonas de inestabilidad que pueden ser contrarias a los intereses brasileños, tales como la acción de bandas armadas de países vecinos que actúan en los límites del Amazonas brasileño, o el crimen organizado transnacional.<sup>30</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Brasil?** La Delegación de Brasil ha señalado que es partidaria de un concepto de seguridad hemisférica más amplio, “fundado no solamente en consideraciones militares, sino también políticas y sociales.” La importancia de este proceso de renovación conceptual, se dice, “emana más de sus consecuencias sustanciales de largo plazo que de cualesquiera consideraciones de urgencia.” En este sentido, se sugiere “que se tenga en consideración en estos debates el concepto emergente de la seguridad humana como complemento cada vez más necesario de la definición del concepto de seguridad en el Hemisferio.” De acuerdo con la Delegación brasileña, “cualquier labor de revisión del concepto de seguridad hemisférica debe partir de dos premisas básicas: las características específicas de los países de la región en materia de seguridad y la necesidad de conciliar las nuevas dimensiones del concepto de seguridad con la primacía de los principios básicos de las relaciones hemisféricas.”<sup>31</sup>

**¿Cuál es la evaluación y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y la JID que propone Brasil?** El TIAR, según la Delegación de Brasil, es un elemento aplicable al caso de agresiones armadas, por lo que difícilmente podrá ser relevante para enfrentar las amenazas contemporáneas. Se señala que igual nivel de aplicabilidad actual tiene el Pacto de Bogotá, que se refiere a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se apunta que “por falta de participación activa de los Estados que han ratificado el TIAR y el Pacto de Bogotá, estos instrumentos se han dejado de aplicar y que la ausencia de un sustento legal entre la Carta de la OEA y estos dos instrumentos, no da a la OEA la autoridad para que estos se cumplan.” Por tanto, se sugiere que la CSH considere la opción de creación de nuevos instrumentos en los que estén incluidas las perspectivas de todos los Estados miembros de la Organización.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Véase documento *CP/CSH-301/00, Informe de la Presidencia*, del 8 de mayo de 2000.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

La Delegación brasileña ha puntualizado que “no apoyará ninguna iniciativa que favorezca propuestas tendientes a introducir instancias militares en el sistema interamericano.” Y ha propuesto que no se altere la relación entre la OEA y la JID, la cual, se dice, “cumple satisfactoriamente su papel.” Aunque la Delegación de Brasil se manifiesta “dispuesta a discutir la atribución de nuevos cometidos a la Junta y no se opone a su transformación en un organismo especializado” de la OEA.<sup>33</sup>

### **Para Brasil, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?**

La Delegación de Brasil ha mostrado su respaldo al trabajo de la CSH, señalando que “es el único órgano con el mandato para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguirse.” Y en cuanto a la OEA, señala que a través de la CSH “se ha venido convirtiendo en el eje orientador, articulador y coordinador para la elaboración de esquemas que permitan abordar tanto las preocupaciones comunes del Hemisferio como aquellas más específicas de cada subregión”, razón por lo cual es el foro adecuado para adelantar actividades relacionadas con el fortalecimiento y la revitalización del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, en cuanto al papel que deberán tener los acuerdos subregionales en la nueva estructura del sistema de seguridad interamericano, se ha señalado que es necesario buscar mecanismos para que estos acuerdos contribuyan “a fortalecer este esfuerzo hemisférico y no a debilitarlo.”<sup>34</sup>

### **Canadá y la Seguridad Hemisférica**

Canadá<sup>35</sup> considera que es importante incorporar tanto cuestiones nuevas (en especial el concepto de ‘seguridad humana’<sup>36</sup>), como

---

<sup>33</sup> Ibídem.

<sup>34</sup> Ibídem.

<sup>35</sup> La exposición de la postura de Canadá se hace a partir de los documentos presentados por la Delegación de ese país en las sesiones de la CSH del 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. Cabe destacar que en la sesión de 1999 la Delegación canadiense presentó un amplio documento titulado ‘*Elementos para la Reflexión. Análisis del Sistema de Seguridad Hemisférico*’, que sirvió como punto de partida para la discusión general. En dicho documento se desglosan los componentes del sistema de seguridad hemisférica, la manera en que funcionan, y también se apuntan algunas ideas sobre los principios que deberían regir un nuevo marco para la discusión de las cuestiones de seguridad interamericana. La presentación de 1999 está incluida como Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99 *Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*. La presentación de 2000 nos fue proporcionada vía correo electrónico (19/04/2000) por la Delegación de Canadá ante la OEA.

<sup>36</sup> Sobre las iniciativas de Canadá para que se incorpore el concepto de “seguridad humana” en la nueva agenda de seguridad hemisférica, véanse, entre otros, Canadian Delegation, *Human security in the Americas*, documento presentado en la XXX Asamblea General de la OEA, Windsor, Canadá, junio 4 de 2000 (<http://summit-americas.org/summit.htm>); Department of Foreign Affairs and International Trade of

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cuestiones tradicionales, al concepto de seguridad hemisférica. Esto, en un contexto en el que ha habido una evolución de problemas de defensa a los de seguridad; lo cual se traduce en una agenda multisectorial. Para Canadá, un primer paso en el proceso de redefinición del sistema interamericano de seguridad debe ser la elaboración de una Declaración de Principios de Seguridad que incluya las preocupaciones de todos los Estados. En cuanto a las instituciones actuales, Canadá considera que la JID no se adecua a la situación contemporánea, que se debe promover su subordinación a la CSH, que debe tener una presidencia militar rotativa, y que se debe institucionalizar su relación con la OEA. Respecto al TIAR, se argumenta que no es adecuado a las demandas de seguridad actuales y que no es representativo de todos los Estados. Canadá considera que la CSH es el órgano mejor capacitado para discutir la seguridad hemisférica y advierte que la OEA debe seguir siendo la coordinadora central del proceso de redefinición del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, Canadá señala la necesidad de incorporar las reuniones ministeriales de defensa a la CSH, a fin de que esta última pueda coordinar el diálogo entre autoridades civiles y militares.

Veamos con más detalle cuáles son las respuestas a las cuestiones formuladas que se derivan del análisis de los documentos de la Delegación de Canadá.

**¿Cuál es la evaluación que hace Canadá del escenario de seguridad en el Continente Americano?** De acuerdo con el análisis de la Delegación de Canadá, el contexto actual en materia de seguridad interamericana esta determinado por dos situaciones altamente relacionadas. La primera es el final de la Guerra Fría y la segunda es la evolución política (traducida en democratización) y económica (traducida en apertura económica) de las sociedades de la región en la última década. Estos dos elementos han generado un panorama de seguridad en el que los problemas son “difusos”, lo que se refleja en la aparición de una agenda multisectorial.<sup>37</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Canadá considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** Para Canadá, en los últimos años, y como uno de los productos del fin de la Guerra Fría, se ha registrado en el Continente una evolución de los problemas de “defensa”

---

Canada, *Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) “Canada’s human security agenda fro the Hemisphere”*, México City, México, January 11, 1999 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca>); y, Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, *Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to a meeting of the Mid-America Committe “Global action, continental community: human security in Canadian Foreign policy”*, Chicago, Illinois, September 9, 1998.

<sup>37</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

hacia los de “seguridad”. Para esta Delegación, la nueva agenda de seguridad es multisectorial. Incluye no sólo las cuestiones de seguridad “duras” más tradicionales que involucran, por ejemplo, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, la lucha antiterrorista y contra el narcotráfico, sino también problemas “menos severos” tales como el papel de los militares en la sociedad civil.

En cuanto al papel de las fuerzas armadas en el nuevo contexto de seguridad, se señala que la nueva agenda de seguridad no implica “una declinación de la importancia o la legitimidad de las fuerzas armadas de la región en el seno de sus sociedades civiles.” Por el contrario, se advierte que las fuerzas armadas deben tener un papel importante y constructivo en “la concepción, la evolución y la aplicación de la política de seguridad” intercontinental. Por ejemplo, puede lograrse una mayor coordinación civil-militar en el ámbito de la seguridad mediante el aumento del personal militar acreditado en las delegaciones nacionales ante la CSH. Además, se señala que resultará cada vez más importante el apoyo de los Ministros de Defensa a medida que se avance en algunos de los temas de seguridad más “fuertes”, tales como la notificación por adelantado de ejercicios militares.<sup>38</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Canadá?** La premisa de la delegación canadiense al aproximarse a la revisión del sistema de seguridad hemisférica, es que se está realizando mucho más que “una lista de la compra” de las cuestiones de seguridad que deben ser consideradas. La meta, se dice, debe ser configurar la integración de las cuestiones de seguridad en una relación de trabajo amplia y en un proceso de consulta que tenga lugar en, y entre, las sociedades.<sup>39</sup>

Por tanto, la delegación de Canadá pugna por establecer un nuevo “marco flexible para la discusión”, que saque provecho de la arquitectura ya establecida de la OEA, pero que considere los siguientes aspectos: (1) El reconocimiento explícito de que las autoridades de defensa de la región son responsables ante los gobiernos de sus respectivos países. (2) Reconocer que debe tenerse en cuenta la superposición de jurisdicciones entre seguridad nacional y los organismos militares y civiles, a fin de establecer un marco durable para la discusión de las cuestiones de seguridad que tenga la flexibilidad necesaria para acomodar todos los cambios que se produzcan en el futuro en la naturaleza y en el alcance de las cuestiones de seguridad. (3) Prever la participación de las autoridades, tanto civiles como militares, según corresponda, ante la diversidad de asignaciones de tareas de defensa y seguridad de las constituciones de los países del hemisferio. (4) Y, la difusión de la información sobre

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cuestiones de seguridad y de las estrategias para abordarlas, a las autoridades correspondientes dentro y entre los países.<sup>40</sup>

Finalmente, la delegación de Canadá considera que sería útil incorporar al producto final de este proceso de redefinición una *Declaración de Principios de Seguridad* que establezca el contexto en el que la OEA conducirá sus actividades para producir un entorno pacífico y estable en las Américas.<sup>41</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Canadá?** De acuerdo con el análisis canadiense, la cuestión más importante para la arquitectura de seguridad del hemisferio, establecida en gran parte en los años cuarenta, era “la defensa contra una amenaza convencional proveniente del exterior”. Y, por tanto, las dimensiones de seguridad del TIAR, de la OEA y de la JID reflejan las preocupaciones del momento en que fueron creadas. Hoy, ya superada esa amenaza, la delegación de Canadá señala que se hace indispensable redefinir el papel y las atribuciones de estas instituciones en cuestiones de seguridad hemisférica.<sup>42</sup>

Al respecto, el documento presentado por Canadá en la sesión de la CSH de 1999 destaca una serie de puntos “débiles” en los actuales foros gubernamentales de discusión de políticas regionales de seguridad (es decir, la OEA, la Reunión de Ministros de Defensa, la Cumbre de las Américas, y la JID y el CID). Se señala que estos foros “cumplen un trabajo importante y lo hacen bien”, pero que ninguno de ellos “se orienta hacia el tipo de consulta política y de coordinación entre civiles y militares que sería necesaria para tratar de manera universal y eficaz los problemas de seguridad” que probablemente se enfrentarán en el Continente Americano en las próximas décadas.<sup>43</sup>

En el caso específico de la JID, se señala que Canadá estará dispuesto a apoyar cualquier consenso que pudiera traducirse en el fortalecimiento de esta institución. La JID, se argumenta, hace un trabajo muy importante en apoyo de la OEA, pero la actual relación entre la JID y la OEA inhibe el desarrollo de todo el potencial que ofrece esta relación. Por tanto, se sugiere que debería verse a la JID como un cuerpo que proporcione asistencia técnica al presidente de la CSH. Nos parece importante resaltar que Canadá sugiere que la presidencia de la JID continúe siendo militar, pero que convendría que ésta fuera rotativa; y que la JID podría actuar como un organismo de apoyo secretarial o administrativo, del proceso de Cumbres Ministeriales de Defensa. Esta estructura, se apunta, facilitaría la rápida y efectiva diseminación de la información entre la OEA, la JID y los ministros de defensa y seguridad de

<sup>40</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>41</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>42</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

la región y, por tanto, simplificaría de manera muy importante el proceso de consultas sobre seguridad.<sup>44</sup>

**Para Canadá, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** A decir de la delegación canadiense, la organización que mejor puede cumplir el papel de coordinación para la discusión de las cuestiones de seguridad hemisférica es la CSH.<sup>45</sup> En este sentido, se señala que al final del proceso de revisión del sistema interamericano la OEA, que es el principal foro para la discusión de cuestiones regionales, debería ser vista como la coordinadora central para la discusión regional en cuestiones de seguridad.

Adicionalmente a servir como punto de coordinación, se señala que la OEA debería tener un mayor protagonismo en las cuestiones de seguridad subregional, tales como las preocupaciones de seguridad de los pequeños Estados insulares. Lo cual podría facilitar la integración de las implicaciones de cuestiones subregionales en la agenda de seguridad de la región, a fin de asegurar que las políticas regionales sean congruentes y complementarias.<sup>46</sup>

Finalmente, en cuanto a la CSH, la delegación de Canadá reconoce que es necesario fortalecer este foro a fin de permitir “discusiones regionales de política de seguridad que se orienten hacia un tipo de consulta política y de coordinación entre civiles y militares que sería necesaria para tratar de manera global y eficaz los problemas de seguridad.” Para ello sugiere que el proceso de las Reuniones Ministeriales de Defensa se integre a las reuniones ministeriales de la OEA; y que se institucionalice la estructura informativa entre la JID y la OEA.<sup>47</sup>

### **Chile y la Seguridad Hemisférica**

Chile<sup>48</sup> advierte que en la redefinición del concepto de seguridad interamericana se deben considerar las nuevas amenazas, pero sin definir

---

<sup>44</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>45</sup> Posición ya manifestada por el Ministerio de Defensa de Canadá en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Bariloche, Argentina en 1996. Véase *Discurso del Secretario Parlamentario del Ministro de Defensa de Canadá. II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar/>).

<sup>46</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>47</sup> Véase Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>48</sup> La postura de Chile ante el proceso de redefinición de la seguridad en el Hemisferio Occidental esta establecida en la presentación que hizo el Embajador Carlos Portales, Representante Permanente de Chile ante la OEA, en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de marzo de 2000. La presentación del embajador Portales nos ha sido proporcionada

todo los problemas como asuntos de seguridad.<sup>49</sup> En la perspectiva chilena, las amenazas tradicionales conservan su importancia, pero se señala que también hay que tener en cuenta los diversos aspectos de “seguridad humana”. En cuanto a las prioridades de la agenda de seguridad, Chile, no obstante que señala su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, advierte que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias. En cuanto a las instituciones de seguridad interamericana, Chile apunta que la JID y el TIAR no se adecuan a las situaciones actuales, que la CSH es el marco adecuado para plantear cambios en la estructura de seguridad interamericana, y que es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos. Finalmente, este país considera que se debe impulsar la pronta realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad.

Veamos la postura de Chile respecto a las preguntas formuladas.

**¿Cuál es la evaluación que hace Chile del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para la delegación de Chile, la dinámica actual de las relaciones interestatales en el Continente está condicionada por fenómenos tales como los avances en la aplicación de los principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos, por la creciente integración económica regional, por la cooperación política, por la multiplicación de actores y por el aumento de las interacciones entre éstos. Sin embargo, señala que aún queda por abordar de manera más efectiva las cuestiones de seguridad hemisférica. Al respecto, se advierte que es necesario avanzar en la concertación en materia de seguridad y en el diseño de instrumentos de prevención de conflictos, tales como un centro de prevención y gestión de crisis.<sup>50</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Chile considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** La Delegación chilena advierte la convivencia de dimensiones tradicionales y noveles de la

---

por la Delegación de Chile ante la OEA vía correo electrónico (26/04/2000). También hemos considerado pertinente recurrir al discurso del Embajador Portales en la reunión del Comité Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas de la OEA, del 12 de octubre de 1999, “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”. Este documento puede consultarse en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar>).

<sup>49</sup> Para una discusión reciente sobre las perspectivas sobre seguridad regional de Chile, véase, Atria, Rodrigo, *Perspectivas de la seguridad hemisférica y regional una visión desde Chile*, trabajo presentado en el “Seminario Presente y Futuro de la Seguridad Internacional”, Buenos Aires, 4-8 de octubre de 1999 (<http://www.ser2000.org.ar>); y, Gaspar, Gabriel, “La política de defensa de Chile”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 181-196.

<sup>50</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

seguridad en el Continente y que es necesario abordar estas dos dimensiones de manera distinta. Se señala que es importante que cada vez que se hable de una nueva amenaza no se implique que ella necesariamente requiere una respuesta con los mismos medios que las tradicionales. De manera que “la relación entre nuevas amenazas e idoneidad de los medios debe ser una de las definiciones centrales para lograr una noción común de seguridad en las Américas.” La noción tradicional de seguridad, se señala, “evidentemente buscaba respuestas en el ámbito de las relaciones de fuerza, de las relaciones militares”. Pero no necesariamente todas las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica tienen como una respuesta el plano militar. Aún más, se señala que la aparición de nuevas amenazas “tienen mucho más que ver con las condiciones de vida de los y las ciudadanas que con las relaciones interestatales.”<sup>51</sup>

Para la delegación chilena está claro que es necesaria la “colaboración para enfrentar los problemas que surgen de las drogas ilícitas, del terrorismo o de la seguridad ciudadana”. Pero se advierte claramente que aunque estas nuevas amenazas tienen dimensiones internacionales, las respuestas a éstas deben ser decididas por cada uno los gobiernos del Hemisferio.<sup>52</sup> No por un organismo supranacional, en el mejor de los casos, o por un solo país, en el peor.

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Chile?** Desde el punto de vista chileno, el proceso de revisión de la seguridad es un “producto natural” del proceso de integración económica y política en la región. Se dice que “[l]a seguridad es un componente del conjunto de las relaciones que tenemos entre los países de la región y por tanto su puesta al día en términos conceptuales e incluso su reforzamiento institucional, no es sino la consecuencia de la mayor y más compleja interacción que al comenzar el siglo XXI” tienen los diversos Estados del Continente Americano.<sup>53</sup>

Sin embargo, se reconoce que el proceso de redefinición de los conceptos de seguridad en el Hemisferio Occidental requiere un “ejercicio eminentemente de creación de consensos”, que se traduzca en la integración de puntos de vista que surgen de realidades diferentes. El desafío, se dice, es vislumbrar cómo las diferentes percepciones de seguridad pueden servir para crear nociones cooperativas en el ámbito de seguridad de las Américas. Esto debido a que cada vez que se analizan los temas de seguridad, “la nota predominante” del intercambio diplomático, e incluso académico, “es la incertidumbre respecto del alcance de la noción de seguridad.”<sup>54</sup>

<sup>51</sup> “Nuevos Conceptos de Seguridad”.

<sup>52</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

<sup>53</sup> “Nuevos Conceptos de Seguridad”.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Para la delegación chilena está claro que se requieren “conceptos modernos de seguridad” en la región, que contemplen tanto cuestiones, o amenazas, tradicionales como no tradicionales. Una modernización de conceptos que deberá tener en cuenta las respuestas cooperativas a las problemáticas de seguridad más o menos tradicional que proponen la Declaración de MERCOSUR como zona de paz, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, o el Sistema de Seguridad Regional de los países del Caribe. Y también deberán incluirse consideraciones sobre las dimensiones de la denominada ‘seguridad humana’, “entendida como el conjunto de condiciones necesarias que garantizan una adecuada protección al hombre y a la mujer, reduciendo su vulnerabilidad frente a las distintas amenazas.” Para la delegación chilena, algunas de las cuestiones que constituyen las dimensiones de la ‘seguridad humana’ son los procesos de prohibición de minas antipersona, la creciente preocupación por la proliferación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la preocupación por la utilización de niños en conflictos armados.<sup>55</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Chile?** El documento presentado por la Delegación chilena ante la CSH apunta que es necesario reformar las instituciones de seguridad hemisférica “para adecuarlas a las situaciones actuales”, y que la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, en el ámbito nacional, bilateral y subregional, es una base sólida para la nueva estructura de seguridad. No obstante, se advierte que las fórmulas y mecanismos con los que los países acuerden colaborar, “deben ser decididos por ellos mismos”. En este sentido, uno de los desafíos más importantes para la cooperación en cuestiones de seguridad hemisférica “será el de crear los mecanismos adecuados, teniendo en cuenta las realidades de cada país y las opciones institucionales que cada uno escoja.”<sup>56</sup>

**Para Chile, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** Respecto al papel que debe tener la OEA en el proceso de redefinición de la seguridad en el Continente, la delegación de Chile señala que esta institución provee “el marco multilateral adecuado para enfrentar los retos de concertación en materia de seguridad y el diseño de instrumentos de prevención.” En el caso específico de la CSH, se apunta que una de las tareas principales de la Comisión debe ser la de procurar clarificar y acercar conceptos, ya que en muchas ocasiones se utilizan los mismos

---

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

términos para referirse a distintos conceptos substantivos. La Delegación chilena considera que para alcanzar las metas propuestas se hace necesario preparar una Conferencia Especial de Seguridad en el Hemisferio bajo el auspicio de la OEA y coordinada por la CSH.<sup>57</sup>

### Estados Unidos y la Seguridad Hemisférica

Para Estados Unidos<sup>58</sup> hoy existen problemas intersectoriales que requieren respuestas multilaterales.<sup>59</sup> Pero esto no implica que se deban definir todos los retos como cuestiones de seguridad; se deben distinguir entre problemas económicos y sociales de los de seguridad. En cuanto a

<sup>57</sup> "Nuevos Conceptos de Seguridad".

<sup>58</sup> La postura de los Estados Unidos en el proceso de redefinición de la seguridad en el Hemisferio Occidental se encuentra expuesta en dos documentos: la presentación del Embajador Víctor Marrero, Representante Permanente de los Estados Unidos ante la OEA, en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999; y la ponencia de Ronald D. Godard, Representante Permanente Adjunto de los EEUU en la OEA, presentada en el *Canadian Council of International Peace and Security*, el 6 de abril de 2000. La presentación realizada en la sesión de la CSH aparece como Anexo 5 del documento *CP/CSH/SA.68/99 Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*; y la presentación del Representante Adjunto Ronald D. Godard, "The OAS and Hemispheric Security", puede consultarse en la página electrónica del Departamento de Estado de los EEUU (<http://www.state.gov/>).

<sup>59</sup> Para una discusión reciente sobre el futuro de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe, véase, entre otros, Buchanan, Paul G., "Chamaleon, tortoise, or toad. The changing U.S. security role in contemporary Latin America", en Domínguez, Jorge I. (Ed.), *International security and democracy. Latin America and the Caribbean in the post-cold war era* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998), pp. 266-288; Buchanan, Paul G., "US defense policy for the Western Hemisphere: new wine in old bottles, old wine in new bottles, or something completely different?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 1, Spring 1996, pp. 1-31; Committee on International Relations, House of representatives, *The U.S. and the Caribbean in the new millennium: what is the agenda?*, Subcommittee on the Western Hemisphere, 17 de mayo de 2000 (<http://www.house.gov/internationalrelations/>); Cope, John A., "The Western Hemisphere: rethinking strategic relations?", en National Defense University/Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world* (Washington, D.C.: National Defense University, June 1999), pp. 169-188; Desch, Michael C., "Why Latin America may miss the cold war. The United States and the future of Inter-American security relations", en Domínguez, Jorge I. (Ed.), Op.cit., pp. 245-265; Horowitz, Irving Louis, "Mythologizing Latin America/demonizing the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997, pp. 163-175; Marcella, Gabriel, y Schulz, Donald E., *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Strategic Studies Institute, March 5, 1999, (<http://carlisle-www.army.mil/usassi/welcome.htm>); Pastor, Robert A., "The Clinton administration and the Americas: the postwar rhythm and blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 4, Winter 1996, pp. 99-123; Schulz, Donald E., *The United States and Latin America: shaping an elusive future*, National Defense University/Strategic Studies Institute, marzo de 2000; Schulz, Donald E., "The United States and Latin America: a strategic perspective", en Manwaring, Max G. (Ed.), *Security and civil-military relations in the new world disorder: The use of armed forces in the Americas*, National Defense University/Strategic Studies Institute, septiembre de 1999; y, The White House, *A national security strategy for a new century*, diciembre de 1999 (<http://usinfo.state.gov/regional/ar/natsec2k.htm>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

las amenazas transnacionales, EE.UU. señala que es necesario instrumentar respuestas cooperativas, y que se debe contemplar la aplicación de medidas coercitivas para las amenazas a la democracia y a los derechos humanos. Por otra parte, considera que es importante crear un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis. En cuanto a la JID, EE.UU. advierte que es necesario fortalecerla y dotarla de nuevas responsabilidades para que cubra cuestiones de la nueva agenda de seguridad. Respecto a la seguridad colectiva, señala que es necesario fortalecer los instrumentos existentes (tales como el TIAR o el Pacto de Bogotá). Finalmente, EE.UU. recalca la pertinencia de que la OEA realice a la brevedad una Conferencia Especial de Seguridad; de que fortalezca las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad; y de que atienda más la evolución de las amenazas transnacionales.

Veamos ahora en detalle la postura de Estados Unidos ante las cuestiones que se han formulado.

**¿Cuál es la evaluación que hace Estados Unidos del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para EEUU, “la Guerra Fría ha sido reemplazada por una nueva era de *Pax Informatica*”.<sup>60</sup> Asimismo, señala que hoy es posible hablar de nuevas preocupaciones de seguridad, ya que la inquietud por las maniobras militares geopolíticas, si no ha desaparecido por completo, sí se ha desvanecido enormemente.

En el plano de la seguridad interamericana, EE.UU. considera que se ha registrado una serie de cambios que han incidido positivamente en la seguridad de todos los países del Hemisferio Occidental. Se ha producido un mayor grado de interdependencia e integración en toda la región. Se han fortalecido varios foros e instituciones regionales como el proceso de Cumbres de las Américas, la OEA, y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Han sido reforzados organismos subregionales como el MERCOSUR, el CARICOM, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, y el TLCAN; y en el plano estrictamente político, el Grupo de Río. No obstante, también se reconoce que “el sistema interamericano requiere mecanismos revitalizados de seguridad colectiva e instrumentos de prevención de controversias.” Mecanismos e instrumentos que “deberán fortalecer los compromisos que ya existen en materia de seguridad colectiva y facilitar respuestas multilaterales a cuestiones de seguridad común.”<sup>61</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Estados Unidos considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** Para EE.UU., el actual sistema de seguridad interamericano, que fue concebido para

---

<sup>60</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security”.

<sup>61</sup> Véase el Anexo 5 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

enfrentar amenazas procedentes de fuera del hemisferio, es hoy insuficiente frente a las amenazas actuales, que se originan de manera primordial desde dentro de la región. Además, se señala que las preocupaciones contemporáneas de seguridad se han ampliado para incluir un terreno mucho más extenso que la agresión militar. Estas amenazas contemporáneas que es necesario enfrentar incluyen el terrorismo, el narcotráfico, los desastres naturales, los desastres medioambientales, las organizaciones criminales transnacionales y la inmigración ilegal. EE.UU. considera que la mayoría de las amenazas contemporáneas “son problemas intersectoriales que requieren respuestas multifacéticas” por parte de las diversas organizaciones nacionales, “según la naturaleza y gravedad de la amenaza”. Por tanto, en muchas ocasiones serán necesarias acciones conjuntas entre autoridades civiles y militares de diversos países. Sin embargo, se puntualiza que para lograr una cooperación multilateral eficaz será necesaria “la capacitación conjunta, la profesionalización de las fuerzas de seguridad y un cierto nivel de interoperatividad entre organismos gubernamentales similares.”<sup>62</sup>

Por otra parte, se reconoce que hay ciertas preocupaciones de seguridad que no son aplicables a todos los países de la región. Por ejemplo, el caso de las necesidades de los pequeños estados del Caribe: muchos de estos Estados no tienen fuerzas militares en el sentido tradicional y se apoyan en fuerzas policíacas relativamente pequeñas; además estos países a menudo definen sus preocupaciones de seguridad de forma más amplia que Estados más grandes (incluyen, por ejemplo, los efectos devastadores de desastres naturales o las “siempre dolorosas consecuencias de ajustes económicos” que son resultado de la globalización).<sup>63</sup> No obstante la importancia que puedan tener las denominadas nuevas amenazas, EE.UU. considera que no se puede pasar por alto que las preocupaciones tradicionales de seguridad aún tienen un peso muy importante en las relaciones entre algunos países del Continente. En este sentido, advierten que entre los últimos meses de 1999 y los primeros de 2000 hemos presenciado por lo menos un intento de cambio extraconstitucional de gobierno (en Ecuador), en el que las fuerzas de seguridad tuvieron un papel importante, y tres disputas fronterizas (entre Honduras y Nicaragua, Nicaragua y Costa Rica, y Guatemala y Belice) en las que se alcanzó el nivel de crisis, con las respectivas fuerzas armadas amenazándose unas a otras “como en los viejos tiempos”.<sup>64</sup>

Se señala, asimismo, que las preocupaciones de seguridad que en este momento son relevantes para EE.UU. pueden dividirse en dos áreas: las amenazas transnacionales (que incluyen el tráfico de narcóticos, el terrorismo, los desastres naturales, los desastres medioambientales, las

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security.”

<sup>64</sup> *Ibíd.*

acciones criminales transfronterizas, y la inmigración ilegal masiva), y las amenazas a la democracia y los derechos humanos. Se dice que en ambas categorías “todos los gobiernos del Hemisferio tienen la responsabilidad de hacer todo lo que puedan para combatir estos serios problemas, estando alerta para proveer asistencia bilateral o multilateral a la solicitud soberana de cualquier país que lo necesite.”<sup>65</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Estados Unidos?** Para la delegación de EE.UU., en estos momentos “hay diferentes conceptos de seguridad entre los estados miembros de la OEA”, y aún no se ha alcanzado un consenso sobre cuáles instituciones pueden ser necesarias para enfrentar las amenazas no tradicionales. Pero no obstante estos problemas, se reconoce que hay un acuerdo general respecto a la necesidad de una revisión de la cuestión a fin de que las instituciones y los procesos se actualicen y reflejen las realidades contemporáneas.<sup>66</sup>

La delegación estadounidense mantiene que es necesario “permanecer alerta para no definir todo los retos como una cuestión de seguridad”, ya que el concepto puede quedar sin significado. En este sentido, la representación de EE.UU. pugna por evitar “etiquetar problemas que son fundamentalmente económicos o sociales como cuestiones de seguridad”, o de lo contrario “nos encontraremos utilizando las herramientas equivocadas para arreglar problemas reales.” Una definición demasiado estrecha de la seguridad, se dice, dejará poco preparada a la comunidad hemisférica para enfrentar las preocupaciones únicas de los Estados pequeños. Y una definición demasiado amplia corre el riesgo de asignar falsas prioridades y recursos inapropiados a problemas fundamentalmente distintos.<sup>67</sup>

Asimismo, EE.UU. advierte que al redefinir la seguridad, y por ende la misión de las fuerzas armadas, se corre el peligro de generar una especie de “megalomanía” en los cuerpos castrenses. Enfrentados con la presión para justificar sus niveles de fuerza, los gobiernos del Continente podrían encontrarse con jefes de los servicios militares reclamando un papel en áreas de seguridad no tradicionales en las que previamente no tenían papel alguno. Al respecto, se señala que quizá sean las entidades civiles, en lugar de las fuerzas armadas tradicionales, las instituciones apropiadas para enfrentar muchas de estas amenazas no tradicionales. Quizá en algunos casos una respuesta que mezcle elementos civiles y militares será necesaria, pero cada país, se dice, tiene que solucionar el balance adecuado, recurriendo a su propia experiencia nacional.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> *Ibíd.*

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Para la delegación de EE.UU., la readecuación del concepto y de las instituciones de seguridad hemisférica a las situaciones actuales debería implicar por lo menos tres cuestiones básicas. Primero, que cuando los Estados miembros de la OEA soliciten asistencia “en materia de ‘alerta avanzada’, en la solución de controversias y en el fortalecimiento de los mecanismos para la prevención de conflictos”, ésta les sea proporcionada. Segundo, que se facilite una respuesta apropiada cuando los Estados miembros de la OEA soliciten ayuda de la comunidad hemisférica “para abordar amenazas a los gobiernos que surgen a raíz de tensiones entre los Estados”. Y tercero, que se organicen respuestas multilaterales coordinadas para las amenazas transnacionales a la seguridad.

En cuanto a la “prevención y resolución de conflictos”, se señala que ésta debe orientarse hacia las áreas de controversias fronterizas y territoriales entre Estados; hacia la prevención de acumulaciones desestabilizadoras de armas convencionales y de la proliferación de armas de destrucción masiva; hacia el establecimiento de mecanismos de alerta avanzada y de resolución de conflictos, tales como un centro de prevención de conflictos y de gestión de crisis; y hacia el fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad ya establecidas, incluida la transparencia en las adquisiciones de armamento y en la elaboración de los presupuestos militares.<sup>69</sup>

Respecto a las amenazas a los gobiernos de la región, se destaca que el renovado sistema interamericano de seguridad deberá ser capaz de organizar respuestas multilaterales, coordinadas para un Estado Americano que solicita ayuda con el fin de abordar dichas amenazas. Por tanto, para Estados Unidos, “las respuestas deberán proporcionar mecanismos que anticipen las amenazas y tomen medidas coercitivas para evitarlas antes de que estas se conviertan en un conflicto entre Estados.”<sup>70</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Estados Unidos?** En el documento de la delegación estadounidense se resalta que en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférica adecuado a las situaciones actuales deberían tenerse en cuenta tres consideraciones. Primero, que la respuesta a las amenazas transnacionales requiere la modernización racional de los sistemas de defensa y una mayor interoperatividad entre las fuerzas de seguridad para facilitar las operaciones multilaterales. Segundo, que es esencial una mayor coordinación a nivel nacional y regional. La respuesta colectiva de la comunidad hemisférica deberá ser siempre apoyar, previa solicitud, cualquier esfuerzo de los grupos

---

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> Véase el Anexo 5 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

subregionales para abordar amenazas a la seguridad y fortalecer su capacidad para responder a dichas amenazas. Y tercero, que los mecanismos de alerta avanzada y de prevención y resolución de conflictos deberán estar a disposición de los Estados hemisféricos.<sup>71</sup>

La delegación de EE.UU. considera que se debería poner mayor atención a las instituciones de seguridad ya establecidas—como la JID— para que adopten nuevos papeles que cubran la amplia naturaleza de las nuevas amenazas de seguridad hemisférica. Mientras que para “enfrentar los persistentes problemas ‘tradicionales’ de seguridad, el sistema interamericano requiere revitalizar los mecanismos de seguridad colectiva—como el TIAR—y los instrumentos de prevención de conflictos.” Se señala que estos mecanismos deben fortalecer los compromisos existentes de seguridad colectiva y buscar que se faciliten respuestas multilaterales a preocupaciones comunes de seguridad. Para esto, EE.UU. recalca que es necesario, entre otras medidas, el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y resolución de conflictos, tales como un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis.<sup>72</sup>

**Para Estados Unidos ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** De acuerdo con la delegación de EE.UU., la OEA necesita dedicar más atención a las amenazas transnacionales y a las posibles respuestas cooperativas que los países del Continente puedan dar a éstas. Por otra parte, se señala que es importante que se cumpla el mandato de la Cumbre de Santiago que señala que el proceso de revisión de la seguridad hemisférica que realiza la CSH debe culminar en la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad dentro del marco de la OEA; y que este evento debe realizarse, cuando más tarde, en los inicios de la próxima década.

Finalmente, se apunta que la cuestión de fortalecer medidas de fomento de la confianza y de la seguridad es “especialmente importante para EE.UU.”, y que se requiere que las instituciones interamericanas pertinentes trabajen más en la implementación universal de esos compromisos, incluyendo la transparencia en adquisiciones y presupuestos militares.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security”.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

### *México y la Seguridad Hemisférica*

México<sup>74</sup> considera que es necesario superar una concepción estrecha de la seguridad, pero advierte sobre los peligros de utilizar aparatos militares para enfrentar las nuevas amenazas y de intentar buscar un concepto de seguridad totalizador, que incluya medidas coercitivas.<sup>75</sup> Aunque México señala que la prioridad hoy debe ser el combate a la pobreza extrema y la desigualdad social, advierte que también es importante combatir cuestiones transnacionales como el tráfico de armas, el narcotráfico y el terrorismo. En cuanto a las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, México considera que la forma en que están planteadas actualmente no es del todo adecuada para el Continente. Respecto a la JID y el TIAR, México percibe que no responden a criterios de representatividad ni de legitimidad; y en el caso específico de la JID, se señala que hay que transformarla para que refleje la subordinación de las autoridades militares a las autoridades civiles, y que es necesario redefinir su vinculación con la OEA. En cuanto a la CSH, México considera que corresponde a ésta fijar los términos del debate sobre seguridad interamericana, y que a esta Comisión se deben incorporar las Cumbres de Ministros de Defensa. Finalmente, México defiende apunta que aún no están dadas las condiciones para convocar la Conferencia Especial de Seguridad, ni para convocar una tercera conferencia sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.

Veamos cuáles son las respuestas que da México a cada una de las cuestiones que se han formulado.

---

<sup>74</sup> La exposición de la postura de México se basa en los documentos presentados por el Embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante la OEA, en las sesiones de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. La presentación realizada por el Embajador Claude Heller aparece como Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99 Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*. Y la intervención del Embajador Heller en la sesión de la CSH del 20-21 de marzo de 2000, nos fue proporcionada por la Delegación de México en la OEA mediante correo electrónico (30/03/2000).

<sup>75</sup> Para una discusión reciente sobre la seguridad mexicana, véanse, entre otros, Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Michael (Eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (México D.F., México: Siglo XXI Editores, 1990); Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Eds.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997); Benítez Manaut, Raúl, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 57-78; Centro Nacional de Comunicación Social, CIEPAC y Global Exchange, *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México* (México D.F., México: Impretei, 2000); Curzio, Leonardo, "La seguridad nacional en México: balances y perspectivas", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 9-30; Piñeyro, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 101-116; y Soriano Gatica, Juan Pablo, "Las fuerzas armadas mexicanas del siglo XXI", *Asamblea (Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal)*, Vol. 3, No. 32, mayo de 2000, pp.18-22.

**¿Cuál es la evaluación que hace México del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para la delegación de México, la seguridad en el Continente Americano se ha desarrollado en un contexto de relaciones interamericanas caracterizadas por profundas asimetrías entre EE.UU. y el resto de los países. Asimismo, señala que a pesar de que en los últimos años ha habido avances significativos en materia de cooperación para la seguridad hemisférica, la seguridad común dependerá “de que los intereses de largo plazo de todos los países del Hemisferio sean salvaguardados y promovidos”. Lo cual solamente será posible con el pleno respeto del Derecho Internacional.<sup>76</sup>

En este contexto, para la Delegación mexicana el optimismo con el que se vislumbraban las relaciones interamericanas luego de la culminación de procesos como la pacificación en Centroamérica y la solución negociada de conflictos territoriales entre varios Estados, ha sido reemplazado por una actitud de mayor cautela frente a desarrollos que podrían traducirse en verdaderos retrocesos para la paz y la integración regionales. Se señala que “[h]emos sido testigos últimamente del resurgimiento de viejas disputas sobre delimitación fronteriza o territorial no resueltos que, de tanto en tanto, derivan en tensiones y parecen poner en entredicho esquemas de integración, así como el clima general de paz y confianza de que goza la región.” Asimismo, se advierte que a fin de consolidar la estabilidad que goza el Continente es necesario superar las herencias de la Guerra Fría, como es la cuestión del aislamiento de las instituciones hemisféricas que hasta el momento sufre Cuba.<sup>77</sup>

En cuanto a las “causas profundas” de la inseguridad en el hemisferio, el análisis de la Delegación mexicana destaca que si bien uno de los principales objetivos del sistema de seguridad interamericano debe seguir siendo la defensa de la democracia, son prerequisite de la promoción y consolidación de la democracia representativa el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza extrema.<sup>78</sup> Finalmente, se considera que no obstante la ausencia de consenso en torno a un concepto común de seguridad hemisférica, ha habido indudables avances institucionales, como el proceso de medidas de fomento de la confianza y la celebración de innovadores instrumentos jurídicos.<sup>79</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que México considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no**

---

<sup>76</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>77</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>78</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>79</sup> En este contexto se ubican la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, aprobadas el 7 de junio de 1999.

**tradicionales', a la seguridad en el hemisferio?** La posición mexicana advierte que, “sin ánimos de minimizar su gravedad”, los desafíos que plantean a la seguridad regional las denominadas nuevas amenazas “no son en nada comparables con las que hubieran resultado de una abierta competencia nuclear entre nuestros países, ...o de una desenfrenada carrera armamentista convencional.”<sup>80</sup> Para México, la seguridad del Hemisferio Occidental está asociada al desarrollo económico y social del Continente. Por tanto, la pobreza extrema y la desigualdad social son calificadas como la principal amenaza para la estabilidad democrática de las sociedades Americanas. Asimismo, se destacan como nuevos desafíos que contribuyen a la inseguridad del sistema interamericano e internacional, la extrema volatilidad de los flujos financieros, la inestabilidad de los precios del petróleo y de las materias primas, los fenómenos climáticos y los desastres naturales. “De ahí la necesidad de enfoques integrales que superen concepciones estrechas del tema de la seguridad.”<sup>81</sup>

La Delegación de México advierte que no es posible aceptar esquemas de seguridad interamericana que busquen la militarización de la OEA. Y en este sentido recuerda que, hasta el momento, “los diversos fenómenos de dimensión transnacional que, en determinadas circunstancias, pueden vulnerar la seguridad hemisférica, como el tráfico de armas ligeras, el narcotráfico y el terrorismo,”<sup>82</sup> han sido enfrentados mediante la concertación de esquemas no militarizados de cooperación, como la Convención CIFTA, el Mecanismo de Evaluación Multilateral en el marco de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD)<sup>83</sup>, y el establecimiento del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).<sup>84</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace México?** Cuando se analizan los elementos del marco institucional de la seguridad hemisférica, según la Delegación mexicana, la primera constatación que se impone es la falta de un concepto de seguridad que sea común a todos los países del Continente. Hay distintas percepciones, en ocasiones contrapuestas, de

---

<sup>80</sup> Véase Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>81</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Por mandato de la II Cumbre de las Américas, los Estados miembros de la CICAD asumieron el compromiso de desarrollara un proceso “único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema de las drogas.” Este mecanismo de evaluación fue aprobado en octubre de 1999, aunque aún hasta el momento no ha generado ninguna evaluación. Véase <http://www.cicad.oas.org/>

<sup>84</sup> Durante la Segunda Conferencia Especializada Interamericana Sobre Terrorismo, celebrada en noviembre de 1998, se resolvió recomendar a la OEA la creación del CICTE. Véase <http://www.summit-americas.org/Terrorism/MardelPlata-terrorism-spanish.htm>.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

las preocupaciones de seguridad de cada país. En este sentido se señala que se hace necesario “definir un concepto de seguridad hemisférica que esté en consonancia con las realidades políticas del Hemisferio.”<sup>85</sup> Y al respecto se apunta que “la mera transposición a nuestra región de las medidas de fomento de la confianza pensadas para las condiciones únicas impuestas por el riesgo de una conflagración nuclear en territorio europeo, sin ser del todo inútiles, especialmente en el ámbito subregional, no han conseguido disipar las percepciones tradicionales de inseguridad, como lo demuestran los hechos recientes.”<sup>86</sup>

En la perspectiva mexicana, en estos momentos la cuestión fundamental del debate no es que exista “una competencia entre conceptos acabados de seguridad hemisférica”, sino que hay múltiples percepciones sobre las preocupaciones que en cada Estado, como resultado de su entorno y de su grado de desarrollo, son consideradas como amenazas a la seguridad nacional. Así se explica la existencia de diversas agendas de seguridad hemisférica, que incorporan desde las preocupaciones militares más tradicionales, hasta las llamadas nuevas amenazas a la seguridad. Por tanto, resulta difícil establecer jerarquías en cuestiones de seguridad hemisférica, “pues todas las preocupaciones de seguridad son legítimas” y porque existe el riesgo de pretender alcanzar un concepto totalizador que no satisfaga los requisitos de otros miembros de la comunidad interamericana.<sup>87</sup> Por estas razones, la Delegación de México ha insistido en la necesidad de abordar los temas de la seguridad hemisférica “desde una perspectiva integral” que, identificando primero los elementos de un concepto común de seguridad, permita abordar la cuestión de la adecuación del marco institucional. Y esto siempre teniendo en cuenta el pleno respeto del Derecho Internacional, que debe ser el sustento del sistema de seguridad. “Sin ello todo lo demás tendrá poca o nula relevancia en los años por venir.”<sup>88</sup>

La postura mexicana enfatiza que el respeto al Derecho Internacional, en cuanto a la aplicación de medidas coercitivas, es un punto que le preocupa de manera particular, en tanto que la adopción de medidas de este tipo en el ámbito regional entra en conflicto con la Carta de la OEA, ya que solamente el Consejo de Seguridad de la ONU está legitimado para adoptar este tipo de medidas.<sup>89</sup> En este sentido, México

---

<sup>85</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>86</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>87</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>88</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>89</sup> La Carta de las Naciones Unidas establece, en su Capítulo VIII sobre Acuerdos Regionales, lo siguiente: Artículo 52º. “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.” “Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán

señala que “no puede admitir que, en aras de la eficacia para hacer frente a fenómenos multidimensionales que tienen trascendencia internacional, se promueva la militarización del sistema interamericano.”<sup>90</sup> Por tanto, advierte que no se debe “plantear el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva, como una meta *per se*, sin tener claridad respecto de los objetivos que los Estados” quieren asignarle a dicho sistema.<sup>91</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone México?** En opinión de la delegación de México, las instituciones del sistema interamericano de seguridad, y los instrumentos jurídicos que las regulan, deben responder a las condiciones políticas prevalecientes. Por tanto, cualquier ejercicio de readecuación del sistema interamericano debe partir del reconocimiento de que instituciones e instrumentos como el TIAR y la JID “han quedado superados hace ya varios años por el contexto político.”<sup>92</sup> Se advierte que tanto el TIAR como la JID ya no responden a los criterios de representatividad y legitimidad de la comunidad hemisférica en su conjunto y que esta situación subraya la urgencia de definir el futuro de estas instituciones.

Respecto al TIAR, se apunta que ha quedado rebasado por la historia y que es un pacto de asistencia mutua que consagra una concepción anacrónica de la seguridad. Por tanto, se considera que ha llegado el momento de evaluar la conveniencia de una Conferencia de las Partes, “cuyo objetivo debería ser tomar una decisión final sobre el TIAR.”<sup>93</sup>

En el caso de la JID, se señala que debería transformarse para que su forma de operación “sea democrática y refleje la genuina subordinación de los institutos armados en regímenes democráticos al poder civil.” Situación que necesariamente implica la redefinición de su vinculación con la OEA.<sup>94</sup> Se argumenta que la democratización de las sociedades

---

todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.” “El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.” Más adelante, en Artículo 53° de la Carta, se establece que el Consejo de Seguridad “utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, *no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...*” (Énfasis añadido).

<sup>90</sup> Véase el Anexo 3 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>91</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Esta posición ya había sido manifestada por México en la II Reunión de Ministros de Defensa de las Américas de 1996, a la que México acudió solamente como observador. Véase, *Discurso del Ministro de Defensa de México. II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar/>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

latinoamericanas y la preeminencia del Estado de derecho no son compatibles con instituciones que han funcionado “como coto autónomo de las fuerzas armadas, al margen de la supervisión que deberían ejercer los gobiernos, como si estuviéramos en décadas pasadas y no se hubieran producido cambios democráticos en nuestro hemisferio.” La Delegación mexicana ve “con enorme preocupación que se quiera otorgar a la JID facultades para tratar asuntos que no son de su competencia.” Y se reitera “que esa entidad carece de autoridad política para auto otorgarse mandatos no conferidos por las instancias gubernamentales apropiadas.” Por tanto, se señala que mientras no se alcance un acuerdo sobre el futuro de las instituciones de la seguridad hemisférica, los gobiernos deberán guiarse “por el principio de que éstas [instituciones] no tienen facultades residuales, ni pueden ejercer más atribuciones que las que se establecen expresamente en sus instrumentos constitutivos.”<sup>95</sup>

Se apunta, asimismo, que las instituciones de la seguridad hemisférica no pueden ser monopolizadas por ningún país. Y que la reforma de estas instituciones debe reflejar el consenso de la comunidad interamericana y cumplir con los requisitos mínimos de universalidad, representatividad y funcionamiento democrático. En este sentido se considera que un futuro órgano consultivo en materia de seguridad hemisférica debería responder a dos requisitos mínimos: 1) las delegaciones gubernamentales deberían ser encabezadas por los Representantes Permanentes ante la Organización, con la asesoría de los expertos militares y técnicos que designen los Estados miembros; y 2) las funciones de este órgano consultivo deben ser resultado del consenso y de la genuina participación de todos los Estados miembros de la OEA. Finalmente, se señala que tales funciones del futuro organismo no podrían ser exclusivamente militares, pues el concepto de seguridad común que se acuerde no responderá únicamente a amenazas de carácter militar.<sup>96</sup>

**Para México, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** Según la delegación de México es a las autoridades civiles de los Estados miembros de la OEA a quienes corresponde fijar los términos y orientar los debates sobre los temas de la seguridad hemisférica. De ahí la pertinencia de consolidar a la CSH como el foro idóneo de debate y negociación del conjunto de temas que constituyen la agenda de seguridad interamericana.<sup>97</sup> En este sentido se sugiere que el proceso de las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas sea eventualmente trasladado al seno de la OEA y en particular a la CSH.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>98</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Asimismo, se considera que las instituciones interamericanas deben reflejar el avance de la democracia y del fortalecimiento del Estado de derecho en el Hemisferio. Por tanto, y en clara referencia a Cuba, se señala que en dichas instituciones deberán estar representados “todos los Estados miembros de la OEA y sus autoridades deben resultar del principio de la representación geográfica equitativa.”

Finalmente, respecto a la iniciativa de que la OEA realice una conferencia especial para analizar el sistema de seguridad interamericano, México considera “que no están dadas aún las condiciones propicias para convocar una Conferencia Especial de Seguridad, y mucho menos una tercera Conferencia de Medidas de Fomento de la Confianza” y que lo importante ahora es consolidar los frágiles avances logrados y sentar las bases de un diálogo incluyente.<sup>99</sup>

### **Análisis de las Posiciones (véase el [Apéndice](#))**

De la revisión de las posiciones que las delegaciones de Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México han presentado en las reuniones de la CSH de la OEA, podemos concluir que en la actualidad las diferencias existentes son más que las coincidencias; aunque la importancia de las cuestiones en las que se comparten posiciones es mayor. Asimismo, es posible afirmar que hoy no existe una visión de cómo enfrentar las diversas dimensiones que componen la problemática de seguridad hemisférica que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de los gobiernos del Continente. Tampoco parece existir, aún, una firme voluntad en todos los actores estatales para que en sus respectivas agendas de seguridad se defina el concepto “prioridad” de forma que se incrementen las relaciones de colaboración, en materia de seguridad, que existen hasta el momento. Esto quizá se deba a que no existe un elemento catalizador que impulse de manera decisiva la conformación de un nuevo sistema de seguridad hemisférica. Y a que seguramente las posiciones analizadas no solamente tienen en cuenta la cuestión de qué concepto y cuáles instituciones de seguridad regional es pertinente desarrollar para enfrentar los problemas de la región, sino que están directamente relacionadas con las expectativas que tiene cada actor sobre el futuro de las relaciones interamericanas.

No obstante, no todos son desacuerdos en la discusión sobre el futuro de la seguridad hemisférica. Existe una serie de puntos de encuentro, o puntos de vista compartidos, muy importantes que será fundamental potenciar para avanzar en la cooperación en materia de seguridad interamericana. A continuación abordaremos, primero, las cuestiones sobre las que existe una amplia coincidencia, para después

---

<sup>99</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

revisar aquellos aspectos en los que hasta el momento parece no haber posiciones compartidas.

### Las Coincidencias

Después de examinar las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México, consideramos que pueden identificarse ocho cuestiones sobre las que existen amplias coincidencias:

**La necesidad de renovar el sistema interamericano de seguridad.** En primer lugar, todas las delegaciones analizadas consideran que, a una década del fin de la Guerra Fría, ha llegado el momento de redefinir el concepto de seguridad del Hemisferio y de revisar las instituciones que durante más de cincuenta años han cimentado el sistema interamericano de seguridad.

**Búsqueda de consensos.** En segundo término, las posturas de las seis delegaciones coinciden en señalar que el mecanismo para avanzar en este proceso de redefinición debe ser el de la búsqueda de consensos y no el de la imposición de las visiones de los actores con más peso en la región.

**Baja posibilidad de conflictos interestatales.** En tercer lugar, se considera que los riesgos de naturaleza militar han disminuido de manera importante en el Continente Americano; aunque también hay coincidencia en señalar que esto no implica que se deba descartar del todo la posibilidad de que puedan desencadenarse conflictos interestatales en los que pueda utilizarse la fuerza militar.

**Nuevas dimensiones de la seguridad.** En cuarto lugar, las delegaciones de los seis países señalan que hay nuevas dimensiones de la seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad de las Américas. Dimensiones que habrá que considerar en la redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad interamericana.

**Incrementar la cooperación.** En quinto lugar, existe una amplia coincidencia entre las seis delegaciones respecto a que a fin de enfrentar de manera más efectiva las amenazas transnacionales es necesario incrementar la cooperación entre los Estados, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

**Más democracia e integración económica.** En sexto lugar, hay acuerdo respecto a que se deben consolidar y defender los procesos de democratización y de integración económica, ya que éstos son elementos que inciden de manera muy positiva en la paz y la estabilidad en las Américas.

**Necesidad de más diálogo.** En séptimo lugar, las seis delegaciones señalan que el proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica y de revisión de las instituciones del sistema de seguridad interamericano, requiere aún de más diálogo entre los Estados para que se concreten las transformaciones a realizar.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

**Respaldo a la Comisión de Seguridad Hemisférica.** Finalmente, hay un amplio respaldo a la CSH de la OEA, que es señalado como el único foro legitimado para discutir y proponer reformas. En este sentido, las seis delegaciones coinciden en apuntar la necesidad de que la Comisión continúe impulsando y coordinando el proceso de diálogo sobre la redefinición del sistema interamericano de seguridad.

### **Los Desacuerdos**

Consideramos que, en términos generales, las cuestiones en las que aún persisten los desacuerdos pueden agruparse en nueve temas:

**Las nuevas dimensiones de la seguridad.** No obstante los consensos existentes respecto a que hoy la agenda de seguridad del continente ha dejado de ser puramente militar, a que se deben contemplar diversas dimensiones de la seguridad, y a que es importante distinguir entre cuestiones de defensa y cuestiones de seguridad, la delegación de EE.UU. considera que se debe evitar clasificar problemas “que son fundamentalmente económicos o sociales” como cuestiones de seguridad. A esta consideración del gobierno estadounidense todos los demás gobiernos analizados han opuesto la idea de que el nuevo concepto de seguridad hemisférica deberá incluir consideraciones políticas y sociales. En este sentido se han pronunciado específicamente Brasil y Chile, al solicitar que se incluyan las consideraciones del concepto de “seguridad humana”, y México, al señalar que las principales amenazas a la seguridad son la pobreza extrema y la desigualdad social. En algunos casos también se ha mencionado la necesidad de incluir la dimensión medioambiental en el nuevo concepto de seguridad, pero ciertos gobiernos (como el de Brasil) se muestran reticentes, en tanto que consideran que en nombre del combate a la degradación medioambiental podrían vulnerarse la integridad territorial, o la soberanía, de sus países. Al respecto, cabe señalar que Argentina y Chile han señalado que cada país debe definir las prioridades de su agenda de seguridad y el tipo de respuestas que será necesario dar a cada una, ya que no todas las amenazas son aplicables a todos los países de la región.

**El grado de importancia de las amenazas tradicionales.** Aunque hay consenso respecto a la disminución de los riesgos de naturaleza militar, Brasil ha enfatizado la vigencia de la importancia de mantener ciertos niveles de poderío militar que le permitan disuadir posibles agresiones y obtener un mejor posicionamiento en la arena internacional.

**Impacto de la cooperación en seguridad en la soberanía.** Si bien hay coincidencia respecto a que para enfrentar las amenazas transnacionales se requiere de mayor cooperación, a algunos gobiernos les preocupa que este incremento de la cooperación pudiera esconder la intención de vulneración de su soberanía, en tanto que podría disminuir el

control de las autoridades civiles sobre sus fuerzas armadas. Inquieta sobre todo a Brasil y México que EE.UU. considere que para que exista más cooperación se requiere la capacitación conjunta y la profesionalización de las fuerzas de seguridad de los países del Continente, así como un cierto nivel de interoperatividad. México y Brasil consideran que esta interoperatividad podría traducirse en la imposición de las doctrinas militares estadounidenses sobre sus respectivas fuerzas armadas.

**Mecanismos de prevención y gestión de crisis.** Respecto a la ausencia de mecanismos regionales ejecutivos para la prevención, gestión y resolución de conflictos, son dos gobiernos, los de Argentina y EE.UU., los que han destacado más la cuestión (aunque Chile también ha apoyado la iniciativa). Y ante la propuesta de la delegación estadounidense de creación de un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis, Canadá y México consideran que si el conjunto de países que forman la comunidad interamericana acuerda que es necesario crear nuevos organismos en el sistema de seguridad hemisférico, estos organismos deberán incluir a todos los miembros de la comunidad interamericana, deberán ser democráticos en cuanto a sus procedimientos, y deberán estar supeditados directamente a las autoridades civiles del Continente. Cabe destacar que aunque México y Canadá son signatarios del TLCAN, y por tanto son socios comerciales fundamentales para EE.UU., resultan ser dos de los tres gobiernos que manifiestan más desacuerdos con las posturas estadounidenses; el otro gobierno es el de Brasil.

**La aplicación de medidas coercitivas.** En cuanto a la sugerencia estadounidense de que las nuevas instituciones pudieran contar con la capacidad de adoptar medidas coercitivas, el gobierno de México se ha manifestado enérgicamente en contra y ha manifestado que esto va en contra de la Carta de la ONU. Y en el mismo sentido se ha manifestado el gobierno de Brasil al solicitar que no se introduzcan instancias militares en la OEA. A las delegaciones de Canadá, Brasil y México les preocupa que no se señale que la importancia del proceso de renovación conceptual radica en las repercusiones que esto puede tener en el futuro de las relaciones interamericanas.

**La cuestión cubana.** En lo que respecta a la cuestión de la incorporación de todos los Estados del Continente a las instituciones interamericanas, el gobierno de México es el único que directamente ha señalado reiteradamente la necesidad de reincorporar a Cuba, que está ausente de estas instituciones desde hace casi cuarenta años.

**La subordinación de militares a las autoridades civiles.** Por otra parte, aunque para la mayoría de las delegaciones está claro que debe haber una mayor coordinación entre autoridades civiles y autoridades militares para enfrentar algunas de las amenazas de la nueva agenda de seguridad, algunos gobiernos (como los de Canadá y México) se muestran preocupados porque, en su opinión, no se enfatiza lo suficiente la

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

subordinación que las autoridades militares de la región deben a sus respectivas autoridades civiles.

**El papel de la JID y del TIAR.** Respecto a las instituciones del sistema de seguridad interamericano, EE.UU. señala que la JID debería adoptar nuevas misiones que cubran cuestiones de la nueva agenda de seguridad, pero no todos los países se muestran de acuerdo con esta idea. Y tanto la Delegación de México como la de Canadá han manifestado la necesidad de subordinar tanto la Junta Interamericana de Defensa y las Reuniones Ministeriales de Defensa a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Por otra parte, mientras que para EE.UU. es necesario revitalizar las instituciones de seguridad colectiva mediante el fortalecimiento de los instrumentos que ya existen en la materia (TIAR y Pacto de Bogotá), Argentina, Brasil, Chile y México consideran que estos instrumentos de seguridad colectiva no son adecuados a las situaciones actuales, que no son representativos ni incluyentes, e incluso que habría que considerar su desaparición. Estas delegaciones consideran que en tanto que todos los Estados analizados no prevén que en el mediano o largo plazo sea necesario recurrir a la defensa armada del Continente, los mecanismos diseñados para enfrentar amenazas externas de naturaleza militar hoy son irrelevantes. Canadá, aunque no es parte de ninguno de estos instrumentos jurídicos, comparte esta idea, y señala que el hecho de que en ellos no participe toda la comunidad Americana les resta legitimidad.

**La OEA y la conferencia especial sobre seguridad.** Finalmente, mientras que Chile y EE.UU. han urgido a que la CSH cumpla el mandato de la Asamblea General de la OEA de celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad, y a que se avance en la implementación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad (MFCS), México considera que aún no están dadas las condiciones para celebrar esta conferencia especial y que antes de pensar en aplicar nuevas MFCS convendría consolidar los pasos que hasta el momento se han dado en la materia.

### Consideraciones Finales

A partir del análisis de las posiciones de las delegaciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México en el proceso que ha coordinado la CSH, hemos podido acercarnos a la complejidad que plantea la definición de un enfoque conceptual singular sobre la seguridad hemisférica en los albores del siglo XXI. Existe unanimidad respecto a la necesidad de reformar el concepto y las instituciones del sistema de seguridad, pero algunos actores no comparten las mismas expectativas en materia de cooperación para la seguridad. Así, aunque para algunos de los países del Hemisferio los problemas básicos de seguridad están hoy relacionados con amenazas a su desarrollo económico, social y político, y con la conservación de su medio ambiente; para otros, las cuestiones

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

tradicionales de defensa militar continúan teniendo gran relevancia. Asimismo, el carácter polifacético de los asuntos que componen la denominada “nueva agenda” de seguridad plantea la interrogante de si la reconceptualización de la seguridad hemisférica puede ser multidimensional. Y si ese fuera el caso, cómo se podría, en realidad, unificar los conceptos y definiciones sobre cuestiones de seguridad a fin de poder emprender acciones conjuntas.

Hemos visto que entre los seis países analizados no existe aún una visión compartida de cómo afrontar la reforma de los conceptos y las instituciones de seguridad en el Hemisferio Occidental. Aunque con el fin de la Guerra Fría se incrementó el número de actores que son parte de algunos de los componentes del sistema de seguridad interamericano (destacando marcadamente la incorporación de Canadá a la OEA) y cambiaron las preferencias de éstos actores (p.ej. el fin de las políticas de combate al comunismo), no se ha podido consolidar estrategias de cooperación en seguridad que sean compartidas por todos los países del hemisferio. Esto quizá se explique porque no todos los países de las Américas son integrantes de los mecanismos del sistema de seguridad; o porque no se han incrementado de igual forma los incentivos / beneficios de la cooperación en seguridad para todos los actores; o por el comportamiento de algunos miembros, que con su continuada violación de las normas que constituyen el sistema lo han invalidado en muchos aspectos; o quizá, por los obstáculos que plantean los problemas de información sobre defensa y seguridad entre países que tienen un poder nacional tan asimétrico.

Quizá la decisión definitiva sobre estos desacuerdos tendrá que esperar los resultados de los acuerdos que alcancen los jefes de Estado en la III Cumbre de las Américas, que se celebrará en Québec, Canadá, en 2001. Al respecto, cabe señalar que hasta antes de la Cumbre de Santiago, en 1991, la OEA era el cuerpo político institucionalizado de más alto rango del Hemisferio, pero a partir del proceso de institucionalización que ha experimentado el proceso de Cumbres de las Américas, y debido al proceso de fusión de agendas entre este proceso y la OEA, pudiera ser que esta última se convierta en un mero brazo ejecutor de las decisiones de las Cumbres.<sup>100</sup> De cualquier forma, lo que queda claro es que aún queda un largo período de construcción de consensos sobre cómo debe renovarse el sistema interamericano de seguridad.

En síntesis, no obstante que hoy el discurso diplomático aborda algunas cuestiones de seguridad que son de interés común, la transformación de tales preocupaciones en una motivación para adoptar acciones colectivas concretas, en áreas altamente sensibles para muchos

---

<sup>100</sup> Sobre la importancia del proceso de cumbres, véase, Rojas Aravena, Francisco, “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas* (Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 2000), pp. 13-54.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

gobiernos, es aún muy complicada en las Américas. Y esta situación se complica aún más cuando las propuestas de acción son interpretadas por algunos actores como una posible vulneración de la soberanía o una vulneración del principio de no-intervención.

En noviembre de 1998, durante la sesión inaugural de la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, César Gaviria, Secretario General de la OEA se refería a la cuestión en términos que compartimos ampliamente y que queremos utilizar como punto final de este artículo: “Quizás no exista otro tema en la actual agenda hemisférica de la cual se pueda decir, sin caer en exageraciones, que de su definición y de su nueva concepción y contenidos, dependerá en qué medida vamos a avanzar en la construcción de un nuevo orden internacional en las Américas, en un entorno de seguridad y respeto mutuos y cooperación, para hacer frente a las amenazas comunes”.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> “Palabras del Secretario General de la OEA en la Sesión de Instalación de la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas” (<http://www.oas.org>).

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 1

Spring 2001

## **Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile: Análisis y proposiciones**

**Mario Polloni, Arturo Contreras y Claudio Ortiz**

**Mario Polloni C.** is a retired Lieutenant Colonel from the Chilean Army. Polloni has his law degree from the Universidad Católica de Chile, and a Master's in National Security from the Naval Post-Graduate School in Monterrey, California. He has authored essays and publication in military journals in Chile and abroad, of note:: "La Movilización de Recursos Materiales e Industriales en el Estado de Excepción Constitucional de Asamblea", and "Los Poderes de Guerra y las Relaciones de Conflicto entre el Presidente y el Congreso en Estados Unidos: Estudio de Casos en el Golfo Pérsico y Haití". Currently, Mr. Polloni is an advisor on the Minister of National Defense's Advisory Committee, and Professor in the School of Law at Chile's Army War Academy.

**Colonel Arturo Contreras P.** es especialista en Estado Mayor. Contreras is a Professor of Military History and Strategy, with a Master's in Security and Defense from the Universidad Complutense de Madrid. He is a graduate of the Advanced International Studies Course of the Spanish Society of International Studies, and professor for the same. Contreras has authored several publications, among them: "Chile: Proceso Político y Rol Militar en el siglo XIX", "Introducción a los Estudios del Conflicto, la Guerra y la Estrategia", "Chechenia, el Camino de la Derrota". In addition, he has written many articles and essays on topics of his specialization and profession. Contreras has served as head of the department of Strategy in the graduate programs of the Army War Academy, the Military Polytechnic Academy and the National Academy of Policy and Strategic Studies; of the department of International Studies of the University of Santiago; and of the department of Latin American Studies for the Universidad Complutense's summer program. Currently Colonel Contreras is the Deputy Director of the National Academy of Policy and Strategic Studies.

**Claudio Ortiz L.**, is a graduate in History from the Universidad Católica of Chile. He has been a researcher on several Chilean political and cultural history projects. From 1995-2000 he was an advisor to the President of Chile, Mr. Patricio Aylwin. Ortiz is a Master's candidate in political science with a focus in defense at the Universidad Católica. Currently Mr. Ortiz is cultural and historical advisor to the Chilean Minister of National Defense.

[\[ Back \]](#)

# **Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile:**

## **Análisis y proposiciones**

**Mario Polloni, Arturo Contreras y Claudio Ortiz**

### **Introducción**

El presente trabajo estudia las relaciones entre el Congreso chileno y las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y el rol que le cabe al Poder Ejecutivo en éstas. Su propósito es analizar de qué manera esta relación se materializa, establecer cuales son los problemas de orden jurídico y político que resultan de los procedimientos empleados y, finalmente, proponer soluciones a estos problemas.

La importancia de esta investigación radica en la necesidad de establecer una adecuada armonía entre el marco jurídico que regula estas relaciones con la necesidad política de materializarlas. En efecto, si de la investigación en la perspectiva jurídica se aprecia un cierto grado de rigidez normativa que impediría la materialización de estas en la forma requerida, entonces habría que formular propuestas para hacerlas más funcionales y eficientes. Esta necesidad se ve acrecentada, además, si se toma en cuenta el interés por avanzar en modelos más eficientes y participativos de convivencia democrática, en donde todos los actores institucionales se incorporen activamente en los procesos de decisiones políticas. Esta afirmación encuentra una especial aplicación en el caso del Poder Legislativo en Chile, poder del Estado que históricamente ha reclamado mayores niveles de participación en estos procesos. De ahí que, tomando en consideración que el país ya ha vivido una década bajo un sistema de gobierno democrático, sea oportuno hacer un análisis del marco jurídico que regula las relaciones entre las Fuerzas Armadas con el Congreso y extraer las conclusiones para hacerlas más productivas.

En este contexto, hay que señalar además, que en una sociedad democrática desarrollada, la normativa legal debiera asegurar al Poder Legislativo el contar con instrumentos acordes a su necesidad de poseer información suficiente para el cumplimiento de las tareas constitucionales que emanan de su propia naturaleza. Como corolario de lo anterior, esta normativa debiera también contemplar procedimientos que permitan a las instituciones de las Fuerzas Armadas relacionarse con el Congreso de manera tal de entregar su opinión técnica en el tratamiento de los temas pertinentes a este poder del Estado. En el marco político a proponer, estas opiniones no tendrían porqué alterar el cuadro de convivencia democrática imperante. Por el contrario, es

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

sobre la base del acuerdo y también del disenso por donde se puede consolidar la democracia en un país.

Para el cumplimiento del propósito formulado, la investigación entra al estudio de las normas jurídicas que regulan la relación de las Fuerzas Armadas con el Congreso. Finalmente, el trabajo entrega propuestas destinadas a hacer más eficiente estas relaciones.

### El marco jurídico que impera en la actualidad

A partir de 1990, Chile ingresó en un proceso en el cual se buscó restablecer la tradición democrática del país, pero evitando caer en los vicios y con la nueva realidad política de la Constitución Política de 1980.<sup>1</sup> En efecto, entre 1990 y el presente, Chile ha vivido en lo político, un proceso gradual de aproximación a un régimen democrático, en el cual las instituciones que lo conforman funcionan con arreglo a un Estado de Derecho.

En el marco democrático en desarrollo, la estructura de separación de funciones y balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se mantiene en una dimensión que otorga al Presidente de la República una gran autoridad sobre las Fuerzas Armadas y una muy limitada al Congreso Nacional. Este marco político, además, informa de manera importante al conjunto de normas jurídicas que regulan estas relaciones.

La influencia de lo cultural y político en el marco jurídico se evidencia especialmente en cómo la teoría de la separación de poderes ha ido quedando plasmada en los sucesivos textos constitucionales de Chile, desde su independencia hasta hoy. A diferencia de otros países, en donde la conformación del poder central se fue gestando gracias a la cesión de soberanía por parte de los núcleos componentes del estado nacional,<sup>2</sup> el caso chileno se caracteriza por el importante rol que le cupo a este poder central en la organización política del país.<sup>3</sup> Este proceso de formación y consolidación del

---

<sup>1</sup> Antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, se pactó entre el gobierno y la oposición una serie de reformas a la Constitución de 1980, pero que según los políticos fueron insuficientes para asegurar una democracia plena. Por ejemplo, el Presidente no podía remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con lo que estos al menos se aseguraban su permanencia por cuatro años. Además, estaba la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, el sistema electoral binominal y los senadores designados, los que han sido considerados por importantes sectores del país como trabas para el proceso democrático pleno.

<sup>2</sup> El caso más notorio es de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la conformación del Estado Federal es producto de la decisión soberana de cada uno de los estados de ceder parte de su poder para dar paso a la organización de un gobierno federal en 1789, 16 años después de que las 13 colonias declararan su independencia de Gran Bretaña, y dieran a paso a la creación de una Confederación sustentada en un estatuto jurídico llamado "Artículos de la Confederación."

<sup>3</sup> Según el historiador Bernardino Bravo Lira, la principal característica del Estado Constitucional que emerge en Chile a partir de 1830 es un gobierno fuerte y centralizador, en donde la figura del presidente aparecía como clave en la estructuración del poder. Para Bravo, Diego Portales, el creador de esta visión de gobierno, "dejó subsistir la dualidad Presidente-Congreso de la Constitución de 1828, pero dio al presidente una primacía indisputable dentro del Estado y frente al Congreso". En Bernardino Bravo Lira, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986), p.136.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Estado Nación—inicialmente con características claramente autoritarias—otorgó al sistema político chileno un fuerte rasgo presidencialista, el cual se refleja en el actual texto constitucional al ubicar al Poder Ejecutivo en una posición de preeminencia en la estructura jurídico-política nacional, por sobre el Congreso.

El carácter presidencialista del sistema político chileno, así como la posición de privilegio que el Poder Ejecutivo tiene en relación al Congreso, queda de manifiesto en las normas jurídicas que regulan las relaciones políticas entre ambos poderes del Estado en lo que respecta a las Fuerzas Armadas. En efecto, el Presidente de la República cuenta con una serie de facultades constitucionales que le permiten orientar la política de defensa y militar sin mayores contrapesos del Congreso, comenzando por la establecida en el artículo 24 de la Constitución Política, en donde se señala el rol que le cabe al Presidente de la República como Jefe de Estado, cuya autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República. Además, la dependencia de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, configura el marco general en el cual se dan las relaciones Fuerzas Armadas-Congreso Nacional.

No obstante lo señalado, y al contrario de lo que en una primera aproximación se pudiera pensar, pareciera que la existencia de un fuerte presidencialismo no impide la existencia de una relación fluida y constructiva entre las ramas de las Fuerzas Armadas con el Congreso. En efecto, al revisar las normas en esta materia, aparece con nitidez un conjunto de alternativas procesales que permiten establecer adecuados lazos entre estos entes, los que permiten al Poder Legislativo cumplir con las labores para las que fue creado, y dentro de los parámetros normales en los que se inscribe una sociedad democrática. Lo afirmado no implica adscribir totalmente al sistema normativo que regula estas relaciones. Como se verá, existen situaciones en que el Congreso queda totalmente desprovisto de herramientas para poder interactuar con las Fuerzas Armadas, pero esto no impide constatar la existencia de un marco general propicio a estas relaciones.

Lo que procede a continuación es describir y analizar el marco jurídico que regula las relaciones entre el Congreso y las Fuerzas Armadas, así como poner en evidencia el rol que le cabe al Poder Ejecutivo en estas relaciones. Para estos efectos, se ha estimado conveniente realizar este trabajo distinguiendo estas relaciones según las áreas específicas en donde se materializan. De acuerdo a este criterio, estas áreas son: legislativa, fiscalizadora, acusatoria y seguridad nacional.

### El área legislativa

En materia de formación de la ley, la Constitución Política<sup>4</sup> asigna tanto al Presidente como al Congreso Nacional atribuciones de colegisladores. En efecto, el artículo 32, N° 1 establece que son atribuciones especiales del

---

<sup>4</sup> *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile Ed. Oficial, 1998).

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Presidente de la República concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas. A la vez, el N° 3 del señalado artículo autoriza al Presidente para dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución. En cuanto a las atribuciones del Congreso, el artículo 42 establece, de manera general, que ambas cámaras del Congreso concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución.

Estas normas constitucionales, entregando facultades legislativas tanto al Presidente como al Congreso, encuentran un primer desbalance a favor del primero en relación a las Fuerzas Armadas cuando, en su artículo 62, entrega como exclusiva iniciativa presidencial el inicio de la tramitación de las normas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él. La exclusiva iniciativa presidencial para dar inicio a la tramitación de estas normas implica que el Congreso no puede proponer ni introducir proyectos de ley relacionados con estas materias. Esta norma, unida a las limitadas facultades del Congreso en materia de presupuesto, restringe de manera relevante la participación del Parlamento en la formulación de las políticas de defensa del país.

Ahora bien, dividido en dos cámaras—el Senado y la Cámara de Diputados—el Congreso Nacional realiza su labor legisladora organizándose para tales efectos en comisiones permanentes de estudio de los proyectos de ley, según se señala en el artículo 17 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional,<sup>5</sup> para informar los proyectos sometidos a su consideración a la respectiva cámara, para efectos de su aprobación o rechazo. En cumplimiento de lo anterior, los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados crean las comisiones de defensa como instancias permanentes de estudio para fines legislativos en materias relacionadas con el sector. La Ley 18.918, además, ordena en su artículo 9 a los organismos de la Administración del Estado—las Fuerzas Armadas están comprendidas dentro de esta expresión—proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados. En este último caso, tal como en aquellos donde el carácter de secreto o reservado provengan de su sola naturaleza o por disposición especial que no tenga fuerza de ley, la información será proporcionada por medio del Ministro del que dependa dicho organismo, en sesión secreta. Es decir, sólo en estos últimos casos, las ramas de las Fuerzas Armadas quedan legalmente impedidas de concurrir directamente al Congreso a entregar esta información, debiendo hacerse a través del Ministro de Defensa Nacional, como parte del Poder Ejecutivo.

---

<sup>5</sup> Ley 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, publicada en el Diario Oficial de 5 de Febrero de 1990.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

En la misma línea, el artículo 22 de este cuerpo legal dispone que las comisiones permanentes podrán solicitar a las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en la situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes.

De lo señalado, queda claramente establecido que las ramas de las Fuerzas Armadas, en cuanto organismos de la Administración del Estado, primero, están obligadas a informar a las comisiones de estudio sobre aspectos que tengan que ver con los proyectos en revisión, sea a través de la remisión de informes escritos, o sea a través de la concurrencia personal de las autoridades a las sesiones a que se cite para estos efectos; y, segundo, por lo mismo a mantener una relación directa con el órgano legislativo. La única excepción a la regla señalada opera en el caso de que los antecedentes sean secretos o reservados, en cuyo caso aparece la figura del Ministerio de Defensa Nacional como ente portador de los mismos ante el Congreso.

Otra materia que cabe incluir dentro del ámbito legislativo es lo relacionado con la aprobación de los tratados internacionales. Al respecto, señala el artículo 32, N° 17, de la Constitución, que es una atribución especial del Presidente de la República el conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país, los que deberán estar sometidos a la aprobación del Congreso. A su vez, el artículo 50, N° 1 de la Carta Fundamental establece como atribución exclusiva del Congreso el aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Agrega la citada norma que la aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley, de lo que se desprende que todo tratado internacional, debidamente aprobado, ratificado y tramitado según lo establecido para una ley, se incorpora al derecho positivo nacional con rango legal.

De esta última afirmación se concluye que para el trámite de aprobación o rechazo de un tratado internacional el Congreso se organiza de la misma manera que lo hace para efectos de tramitar una ley. De aquí que a las comisiones de estudio les caben las mismas responsabilidades y facultades, quedando por tanto autorizadas para solicitar en forma directa informes y antecedentes a las ramas de las Fuerzas Armadas, en tanto estas son organismos de la Administración del Estado, con la excepción de antecedentes de carácter secreto o reservado, en cuyo caso debe hacerse a través del Ministerio de Defensa Nacional, o bien solicitar la comparecencia de las autoridades correspondientes.

Un tercer aspecto de orden legislativo que interesa describir es el de la ley de presupuesto. Es conveniente tratarlo de manera separada porque, en primer lugar, el carácter anual de esta norma legal y el proceso prelegislativo que conlleva origina un programa de trabajo muy intenso y normado. Esto hace interactuar de manera estrecha a las ramas de las Fuerzas Armadas con el

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Ministerio de Defensa Nacional, y también con la Dirección Nacional de Presupuestos,<sup>6</sup> antes de que el proyecto sea aprobado por el Presidente de la República y enviado al Congreso. Las normas que regulan este proceso prelegislativo están establecidas en Decreto Ley 1.263 de Administración Financiera del Estado,<sup>7</sup> y por la propia Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, al disponer que, con el objeto de incluir los recursos que requieren las Fuerzas Armadas en la Ley de Presupuestos, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias, dentro del plazo y de acuerdo con las modalidades establecidas para el sector público.

En segundo lugar, es conveniente tratar esta materia aparte porque la discusión legislativa que conlleva se ciñe a un procedimiento distinto en términos de plazos y trámite. En cuanto a plazos, señala el artículo 64 de la Constitución que el proyecto de Ley de Presupuesto deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir (el primero de enero de cada año); y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En lo relativo al trámite, según se establece en la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, este proyecto se debe estudiar exclusivamente por una comisión mixta especial, integrada con el mismo número de diputados y senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras.

Finalmente, es sugerente su trato separado debido al limitado rol que le cabe al Congreso en materia de discusión presupuestaria. Como lo señala el artículo 64 de la Constitución, el Poder Legislativo no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo aquellos establecidos por leyes permanentes, excepción última que precisamente se aplica a las Fuerzas Armadas. Esto es así, debido a que la Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas,<sup>8</sup> en su artículo 96, establece que la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo, para los gastos que no sean en personal, un aporte en moneda nacional no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor (IPC) del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del

---

<sup>6</sup> La Dirección Nacional de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, es el organismo encargado de coordinar y consolidar el proyecto de Ley de presupuesto que el Presidente de la República somete a consideración del Congreso todos los años. En comparación con el proceso presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica, la Dirección Nacional de Presupuesto equivale a la Office for Management and Budgeting (OMB), dependiente del Poder Ejecutivo federal.

<sup>7</sup> *Decreto Ley 1.623, Administración Financiera del Estado*, publicada en el Diario Oficial de 28 de Noviembre de 1975.

<sup>8</sup> *Ley 18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*, publicada en el Diario Oficial de 27 de Febrero de 1990.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

año 1989. Con esta norma, por tanto, el Congreso si bien puede rebajar los gastos para las Fuerzas Armadas, sólo puede hacerlo sin sobrepasar el límite mínimo establecido en el cuerpo legal citado.

Los tres elementos descritos—la fase prelegislativa, los plazos y trámites, y el limitado rol del Congreso en la discusión presupuestaria—introducen cambios en la forma como las Fuerzas Armadas se relacionan con el Poder Legislativo y en el rol que le cabe al poder ejecutivo, representado por el Ministerio de Defensa Nacional, en el proceso presupuestario en cuestión. En lo fundamental, estos cambios llevan a concluir que las ramas de las Fuerzas Armadas definen sus necesidades, y prácticamente aseguran el contar con los recursos necesarios provenientes del presupuesto público, en la discusión prelegislativa, sea con el Ministerio de Defensa Nacional, sea con la Dirección Nacional de Presupuestos, dejando al Congreso un rol más bien notarial. Por lo mismo, el debate legislativo no está orientado a un análisis a fondo de los distintos ítemes y programas que contiene la partida “Defensa Nacional” del presupuesto y no origina, por tanto, una discusión sustancial en lo relativo a los recursos considerados en ésta. Sin perjuicio de lo anterior, la comisión especial que se forma para tratar esta materia cuenta con las facultades para solicitar en forma directa los informes y antecedentes a las ramas de las Fuerzas Armadas, como la comparecencia de sus miembros, sin requerir la participación del Ministerio de Defensa Nacional, con la excepción ya comentada en lo relativo a informaciones de carácter reservada o secreto.

### El área fiscalizadora

Una de las tareas más importantes que le cabe cumplir al Congreso Nacional es la de fiscalizar los actos del Gobierno. Esta misión es entregada en forma exclusiva por la Constitución a la Cámara de Diputados, al señalar su artículo 48, N°1, que para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Agrega esta norma constitucional que, en ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Finaliza esta disposición facultando a cualquier diputado solicitar determinados antecedentes al gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Además de lo señalado en la Constitución, la función fiscalizadora la ejerce el Congreso a través de la constitución de comisiones que se crean especialmente para abordar este tipo de materias. Su regulación está radicada en la Cámara de Diputados, y regulada en su reglamento, el que señala en su artículo 297 que las comisiones investigadoras podrán citar a los Ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los Servicios de su dependencia y para

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

responder a las observaciones que los diputados les formulen al respecto. Asimismo, el reglamento de la Cámara de Diputados se remite a lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en lo referido a la solicitud de informes y antecedentes específicos que estimen pertinentes o que sean requeridos.

De las normas descritas, y no obstante reconocer que éstas asignan a los ministros de estado un rol protagónico como contrapartes del Congreso (i.e., Cámara de Diputados), queda abierta la posibilidad de que en el ejercicio del rol fiscalizador que cumple el Poder Legislativo, éste solicite a las Fuerzas Armadas, como organismos partes de la Administración del Estado, la remisión de determinados informes, o derechamente la concurrencia de algunos de sus miembros para declarar ante una determinada comisión investigadora.

### El área acusatoria

La Constitución Política entrega al Congreso la tarea de declarar si ha lugar una acusación constitucional y juzgar a determinados funcionarios del Estado que aparezcan cometiendo actos que la Carta Fundamental considera reñidos con el cargo de que son investidos. En el ejercicio de esta responsabilidad, según lo dispone el artículo 48, N°2 de la Constitución, a la Cámara de Diputados se le asigna la atribución exclusiva de declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las autoridades señaladas en el texto constitucional.<sup>9</sup> A su vez, el Senado, conforme lo dispone la Constitución en su artículo 29, N°1), tiene la atribución de conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable, resolviendo como jurado.

A su vez, en cuanto al modo de operar de la Cámara de Diputados, la Ley del Congreso Nacional dispone la constitución de una comisión de cinco diputados para que informe si procede o no la acusación. Este informe, según se señala en su artículo 41, deberá contener, al menos, una relación de las actuaciones y diligencias practicadas por la comisión; una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos e infracciones o abusos de poder que se imputen en ella; una relación de la defensa del o de los acusados; un examen de los hechos y de las consideraciones de derecho, y la o las resoluciones adoptadas por la comisión. Este informe es visto por la Cámara, la que vota por su admisibilidad.

De lo colegido en esta materia, pareciera que no existe disposición alguna que impida a la comisión encargada de investigar una determinada acusación constitucional el solicitar antecedentes o informes a las ramas de las Fuerzas Armadas e, incluso, disponer la comparecencia de alguno de sus representantes a las sesiones con el objeto de ilustrar los debates, en particular a los

---

<sup>9</sup> Dentro de las autoridades que quedan sujetas a una acusación constitucional, según establece el artículo 48, letra d) de la Constitución, están los generales y almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

comandantes en jefe. Lo afirmado se deduce del hecho de que ni la Ley del Congreso Nacional, ni el Reglamento de la Cámara de Diputados, prohíben tales requerimientos. A mayor abundamiento, el texto reglamentario ni siquiera define lo que es una comisión investigadora constituida para el estudio de una acusación constitucional. En efecto, la comisión investigadora definida en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 1, sólo se refiere a aquella encargada del ejercicio de las facultades fiscalizadoras del Congreso, y no de las tareas que se derivan de una acusación constitucional. De ahí que, en esta materia, jurídicamente es posible establecer una relación directa entre el Congreso y las ramas de las Fuerzas Armadas, sin la intervención y participación de las autoridades políticas del Poder Ejecutivo.

### El área de la seguridad nacional

Por consideraciones de seguridad nacional, según lo establece la Constitución en su artículo 39, el país puede vivir una de las siguientes situaciones de excepción constitucional: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública. Todas estas situaciones ameritan la declaración de los estados constitucionales de excepción constitucional, lo que implica restricciones al ejercicio de los derechos y garantías individuales reconocidas en la Constitución. En casos de guerra externa, corresponde el estado de asamblea; en casos de guerra interna o conmoción interior, el de sitio; en casos de emergencia, el de emergencia; finalmente, en casos de calamidad pública, el de catástrofe. De estas situaciones de excepción, interesa describir la relación entre el Congreso y las Fuerzas Armadas en el de guerra externa y de guerra interna o conmoción interior. Las otras dos corresponden a decisiones que adopta el Presidente de la República sin la participación del Congreso, sólo con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

Con respecto a la primera, el artículo 32, Nº 21, de la Constitución Política entrega al Presidente de la República la atribución especial de declarar la guerra, previa autorización por ley, dejando constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, este último órgano de rango constitucional presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. La necesidad de que la declaración de guerra deba ser autorizada por ley emana del propio texto constitucional, de acuerdo a norma expresa que aparece en el artículo 60, Nº15. Una vez declarada la guerra, dispone la Constitución en su artículo 40, Nº1, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.

De lo señalado se infiere que para declarar la guerra, en tanto se requiere de una ley para esta declaración, las Fuerzas Armadas podrían eventualmente ser llamadas para efectos de dar su opinión en la materia, en los términos requeridos para la formación de la ley. Lo anterior, eso sí, con la consideración de que el Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

colegisladoras, debiera solicitar trámite de discusión inmediata al proyecto, lo que implicaría que la cámara requerida debiera despachar la ley en un plazo máximo de tres días. Esta urgencia, unido a la materia objeto del proyecto, hace poco probable que el Congreso solicite la opinión de las Fuerzas Armadas en esta instancia. Por otra parte, la participación de los comandantes en jefe y el presidente del Senado en el proceso que lleva a la declaración de guerra no implica una relación Congreso-Fuerzas Armadas, ya que esta participación es en virtud de su condición de miembros del Consejo de Seguridad Nacional, órgano que adopta sus acuerdos en forma colegiada, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto, según lo señala el artículo 95 de la Constitución. Además, los acuerdos que en este sentido adopta el Consejo de Seguridad Nacional no son vinculantes para el Presidente de la República, ya que la Carta Fundamental sólo lo obliga a oír a este Consejo, pero no a actuar en función de sus acuerdos.

En lo que dice relación a la situación de guerra interna o conmoción interior, señala el artículo 40, N° 2, que, una vez constatada la existencia de esta situación, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio. En términos de procedimiento, el Congreso dispone de diez días para pronunciarse, aceptando o rechazando la proposición. Sin embargo, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso está facultado para, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el estado de sitio que hubiere aprobado.

Aparentemente, y sin perjuicio de constatar que el acuerdo del Congreso para declarar el estado de sitio no implica la dictación de una ley, sí puede inferirse que para el estudio de estas materias una de las comisiones de las cámaras debiera abocarse al análisis de los antecedentes que contribuyan a adoptar una decisión más informada, lo que requeriría de la opinión de las Fuerzas Armadas. De ahí que se estime que en estos casos, las instituciones castrenses pueden ser invitadas al Congreso para los efectos mencionados.

### Conclusiones que se derivan del marco jurídico

Hasta aquí la descripción del marco jurídico que regula la relación con las Fuerzas Armadas-Congreso. Resumiendo, en cada una de las áreas analizadas se da un tipo de relación entre las ramas de las Fuerzas Armadas y el Congreso. Cada una presenta matices y distinciones en función de la naturaleza de las materias que tratan y las normas jurídicas que las regulan. Sin perjuicio de reconocer estas diferencias de fondo y forma, lo que queda claro es que el marco jurídico considera las alternativas para establecer una relación directa entre estos entes, lo que permite al Congreso informarse debidamente para el cumplimiento de sus deberes legislativos, fiscalizadores, acusatorios y aquellos relacionados con el tratamiento de materias de Seguridad Nacional.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Esta realidad, sin embargo, encuentra algunas excepciones notables. Una de éstas, como se vio, es la que se da en la discusión de la Ley de Presupuesto, en donde la labor del Congreso se ve limitada a un rol prácticamente notarial, sin poder influir significativamente en la formulación del presupuesto público. Otra está marcada por la falta de atribuciones del Congreso en materia de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, aspecto que la Constitución entrega en forma exclusiva al Presidente de la República.

Es legítimo preguntarse hasta dónde es posible avanzar hacia el otorgamiento de mayores poderes al Congreso en materias como las indicadas. Por lo pronto, en forma creciente se aprecian esfuerzos, aislados todavía, de miembros del Congreso haciendo presente la necesidad de una mayor capacidad del Poder Legislativo para participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con políticas de defensa. Lo afirmado quedó en evidencia con ocasión del actual proceso de compra de aviones F-16, en el marco de la renovación de material para la Fuerza Aérea, respecto del cual diputados de la coalición de gobierno—entre ellos el presidente de la comisión de Defensa de la Cámara—solicitaron la suspensión de esta operación en tanto no se realice un intenso debate nacional y parlamentario en relación al tema, en particular, como lo señalaron los parlamentarios, tomando en consideración los niveles de pobreza y las urgentes necesidades de inversión social.<sup>10</sup> No obstante estos esfuerzos, no se aprecian iniciativas orientadas a modificar el marco legal de manera tal de permitir al Congreso intervenir en estos procesos con una real capacidad decisoria.<sup>11</sup>

### Conclusiones finales de la investigación

De acuerdo a lo planteado en el presente trabajo, para entender y proyectar las relaciones que se dan entre diversos actores en el sistema político-institucional chileno, se ha desarrollado un marco global incluyendo las variables que inciden en la forma como estas relaciones ocurren. En este contexto, se ha pensado que un marco como el descrito requiere incorporar los elementos culturales, políticos y jurídicos que lo informan. En el caso del estudio, este esquema global ha estado dirigido al análisis de las relaciones Fuerzas Armadas con el Congreso y al rol que le cabe al Poder Ejecutivo en éstas.

Lo anterior, como fue advertido en la parte introductoria, se ha realizado teniendo presente que su propósito final es dual. Por una parte, está la necesidad de que el Congreso, para el eficaz cumplimiento de sus tareas señaladas en la Constitución, cuente con la información oportuna originada en los órganos de la Administración Pública, incluidas en éstos a las Fuerzas

---

<sup>10</sup> “Piden Suspender Compra de F-16”, diario La Tercera, 21 de Marzo del 2001.

<sup>11</sup> Como se ha comentado en este trabajo, el Congreso podría solicitar a las ramas de las Fuerzas Armadas o al Ministerio de Defensa Nacional la concurrencia de autoridades políticas y militares para explicar las razones de una u otra decisión en el proceso de compra—lo que efectivamente ha ocurrido—pero sólo para los efectos de debatir en la materia, sin ningún tipo de efectos vinculantes.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Armadas. Por otra parte, está la conveniencia de que las ramas castrenses cuenten con los mecanismos legales para que dentro de los límites impuestos por un sistema democrático, un Estado de Derecho y la propia prudencia, puedan dirigirse al Poder Legislativo y hacer presente las opiniones en las materias que profesionalmente les competen. En una perspectiva jurídica, se ha visto que las áreas en donde las Fuerzas Armadas pueden brindar su aporte al Congreso son las relacionadas con las funciones legislativas, fiscalizadoras, acusatorias y las que dicen respecto a la Seguridad Nacional.

Este enfoque jurídico, por cierto, se hace cargo y responde al basamento cultural de la sociedad chilena. En este ámbito, se puede decir que el elemento cultural constituye una variable cuyos componentes proyectan al régimen jurídico y político en una línea de continuidad, tomando en cuenta los factores del pasado y proyectándolos al futuro. Esta continuidad cultural se manifiesta en la importancia que el sistema otorga a la figura del Presidente de la República, ejerciendo ésta un rol conductor de primer orden en la marcha política del país. Siguiendo una línea marcada por la estructura legal y administrativa heredada del período colonial, esto fue así desde que Chile conquistó su independencia y lo sigue siendo sin mayores variaciones en el presente. Por lo mismo, la figura del Presidente de la República representa para las Fuerzas Armadas en Chile el símbolo máximo de autoridad política, el cual debe ser respetado y obedecido en todo aquello que se ajusta a las normas jurídicas que regulan su accionar como encargado de conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la República. Por lo mismo, esta impronta presidencialista en la sociedad chilena, y en las Fuerzas Armadas en particular, representa un factor que circunscribe de manera relevante la relación de éstas con el Congreso Nacional.

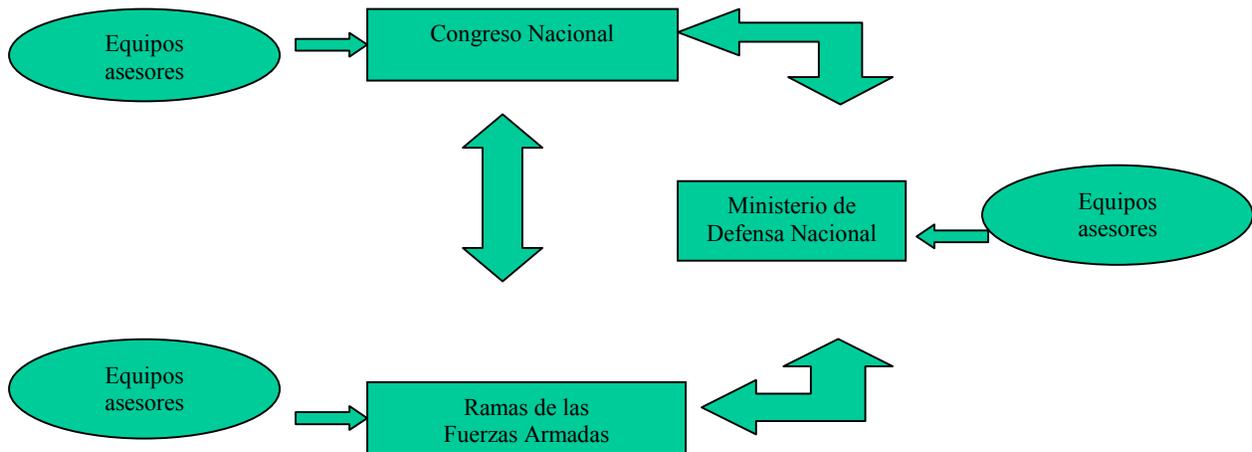
En el contexto señalado, se estima que el actual marco jurídico contribuye a hacer fluidas las relaciones Congreso-Fuerzas Armadas. En efecto, al contrario de lo que pudiera pensarse, las normas que las regulan permiten adecuadamente este propósito dual que se mencionaba. En efecto, de su análisis no se perciben grandes dificultades para que el Congreso cuente con la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, ni tampoco se aprecian obstáculos de consideración que impidan a las Fuerzas Armadas dirigirse al Congreso y plantear sus puntos de vista profesionales. Lo afirmado, por cierto debe ser matizado en el contexto cultural descrito, el que configura un tipo de relación muy distinto al de otras sociedades democráticas con un sistema presidencial.

Sin embargo, si bien el marco jurídico para regular estas relaciones es el adecuado, sí se aprecia una carencia de ciertas normas que, en un sentido procedimental, podrían contribuir a hacer estas relaciones más ordenadas, coordinadas y eficaces. Esta carencia se observa en las estructuras organizacionales de los tres entes que participan en esta relación. Por parte del Congreso, hay que decir que no existe en el Poder Legislativo un cuerpo de asesores permanentes y expertos en defensa, de manera de poder cooperar a los parlamentarios en el trabajo que se origina de las tareas propias de este órgano del Estado. La no existencia de este cuerpo de asesores dificulta el

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

análisis de los temas e impide, por tanto, una adecuada asesoría a los congresistas. Por parte de las ramas de las Fuerzas Armadas, tampoco se observa una estructura y recursos destinados a fortalecer esta relación sobre bases permanentes, lo que requeriría organizar un cuerpo de manera de mantener en forma estable una coordinación con las distintos organismos del Congreso (i.e., asesores, comisiones, parlamentarios). Esta coordinación habría que entenderla en el nivel técnico y no en el político, materia que, por cierto, debiera canalizarse a través de las instancias formales (i.e., Ministerio de Defensa, comandantes en jefe). Finalmente, en el Ministerio de Defensa Nacional tampoco se evidencia la existencia de una organización que articule las relaciones y participe de éstas según sea necesario o conveniente.

Este último aspecto—la participación del Ministerio de Defensa Nacional—es de especial relevancia, ya que de no ser éste considerado en el modelo de relaciones Fuerzas Armadas-Congreso, el sustento cultural, político y jurídico en que éstas se sostienen tiende a quebrarse. En esta materia, el Presidente del Senado, Senador Andrés Zaldívar Larraín opina, “Un punto que no debiéramos soslayar...es no perder de vista la constitucionalidad democrática, en el sentido que las tres ramas de las Fuerzas Armadas dependen y son parte de otro poder del Estado—el Poder ejecutivo; su relación con el Congreso Nacional, en estricto rigor constitucional debiera darse a través del Ministerio de Defensa Nacional o, a lo menos, siempre con su información y conocimiento previo, y a través de conducto regular interinstitucional”.<sup>12</sup> Así, el modelo podría quedar representado de la siguiente manera:



<sup>12</sup> Andrés Zaldívar, *El Congreso y la Defensa Nacional: Una Mirada de Futuro*, conferencia dictada en la Academia de Guerra Naval, el 2 de octubre de 2000, p.16.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Finalmente, hay que señalar que el elemento político, tercer componente de este modelo, ha representado lo más problemático de las relaciones desde el advenimiento de la democracia en Chile. La causa de esta situación obedece a factores que tienen relación con un proceso de transición complejo de un sistema autoritario a uno democrático, el cual no ha estado exento de dificultades. No obstante, sin dejar de reconocer que va ser siempre difícil, el componente político aparece como el más cambiante en términos positivos en una perspectiva de mediano plazo. Si bien, los hechos del pasado reciente en el país, unido a una histórica relación civil militar dificultosa, aconsejan tener una aproximación cautelosa en el tema, se constata, sin embargo, que Chile se encuentra en el umbral de un cambio cualitativo en estas relaciones. Los pasos que se han dado en orden a reconstruir relaciones entre el mundo político y castrense sobre la base de la franqueza y el respeto permiten avizorar una nueva dimensión en estas relaciones. Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye el Libro de la Defensa 1997, en el cual reunió a un selecto grupo de representantes del mundo político, militar y académico,<sup>13</sup> para analizar y concordar en los contenidos que ese Libro incluye.<sup>14</sup>

En suma, se estima que la propuesta aquí presentada, en todas sus partes, es compatible con la existencia de un sistema democrático y con un país que se desenvuelve en el marco de un estado de derecho. En este esquema, si bien las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas al Poder Ejecutivo, representado en la figura del Presidente de la República, es perfectamente posible concebir un modelo en donde éstas mantengan una normal y directa relación con el Congreso. Cuán directa es una materia que debe aun definirse. Como se comentó, siempre va a ser necesario y conveniente crear un procedimiento a fin de que Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, participe de alguna manera en esta relación, pero lo anterior no debiera significar una intervención en su contenido. Es más, pudiera ser que en esta labor asesora y de información las Fuerzas Armadas plantearan posiciones divergentes a la del Presidente en torno a un determinado tema de defensa, por ejemplo, la aprobación de un tratado de límites. Si bien este planteamiento es hipotético y, en consideración a elementos culturales ya explicados, aun poco probable en Chile, en el plano de una democracia desarrollada, donde las instituciones propias de un estado de derecho funcionan, la discrepancia en temas de alto contenido técnico no debiera significar necesariamente la fractura del sistema como un todo. Hacia ese estadio de cosas, es adonde la sociedad chilena debe dirigirse.

Queda pendiente en esta propuesta, eso sí, los constantes y crecientes reclamos del Congreso por mayores poderes de decisión en materias presupuestarias y de conformación de la fuerza militar. El presente trabajo, aun cuando no lo desarrolla en profundidad, reconoce el tema como importante y

---

<sup>13</sup> Conocido como la "Comunidad de Defensa"

<sup>14</sup> Actualmente está en desarrollo el proceso de preparación del Libro de la Defensa 2002, siguiendo para tal efecto un procedimiento similar al anterior.

## Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

concuera en la necesidad de abordarlo a futuro, en particular en la perspectiva de la teoría democrática de la separación de funciones y de la representación política.

# Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

## Bibliografía

### 1. Libros

- Bravo Lira, Bernardino. *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986.
- Campos Harriet, Fernando. *Historia Constitucional de Chile*. Santiago, Ed. Jurídica de Chile. 3ª edición, 1960.
- Contreras P., Arturo. *Chile: Proceso Político y Rol Militar en el Siglo XIX*. Santiago, Ejército de Chile, EMGE, 1990.
- Godoy, Oscar. *El Carácter Chileno*. Santiago, Editorial Universitaria, 1987.

### 2. Periódicos

- *La Tercera*. Santiago de Chile. 21 de Marzo del 2001.

### 3. Documentos legales

- *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago, Ed. Jurídica de Chile. Ed. Oficial. 1998.
- *Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Publicada en el Diario Oficial de 5 de Febrero de 1990.
- *Ley 18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Febrero de 1990.
- *Decreto Ley 1.623, Administración Financiera del Estado*. Publicada en el Diario Oficial de 28 de Noviembre de 1975.

### 4. Otras fuentes

- Encuesta de opinión realizada por el equipo periodístico de Radio Chilena, el 27 de diciembre de 1992.
- Zaldívar, Andrés. *El Congreso y la Defensa Nacional: Una Mirada de Futuro*. Conferencia dictada en la Academia de Guerra Naval, el 2 de octubre de 2000.

# Proceso de Reforma del Servicio Militar en el Perú

**Soraya Altabás Kajatt**

Asesora, Congreso del Perú

Desde inicios de la República, nuestro ordenamiento jurídico se adscribió al sistema del servicio militar obligatorio<sup>1</sup>. Así, la Constitución de 1823 estableció que ningún peruano podía excusarse del servicio militar, según y como fuere llamado por ley<sup>2</sup>. La obligatoriedad se mantuvo hasta la promulgación de la Ley N° 27178 el 29 de septiembre de 1999, norma que entró en vigencia el 1° de enero de 2000<sup>3</sup> y que ha consagrado un modelo voluntario rotatorio de prestación del servicio militar.

Entre las principales características del modelo hoy derogado encontramos el considerar el servicio militar como una obligación de los peruanos en edad militar que comprendía entre los 18 y 50 años para los varones y de 18 a 45 años para las mujeres. El servicio estaba orientado a brindar al recluta adiestramiento militar para su adecuada participación en la Defensa Nacional. Los procedimientos establecidos en la norma eran obligatorios para todos los peruanos en edad militar y su omisión era tipificada como delito cuyo conocimiento correspondía a la justicia militar. El servicio en el activo, que tenía una duración que oscilaba entre los 12 y 24 meses, se prestaba bajo las modalidades de acuartelado y no-acuartelado y se contempló la posibilidad del servicio militar anticipado para los mayores de 16 años. La prestación del servicio era obligatoria para quienes resultaban seleccionados, pero cuando su número excedía las necesidades de efectivos requeridos, se realizaba un sorteo. No prestaban servicio los exceptuados y los no-seleccionados. Sin embargo, en la práctica el servicio era cumplido sólo por las personas de los estratos socioeconómicos más bajos. Finalmente, es importante referir que si bien la ley preveía

La vigencia de este sistema fue materia de debate como consecuencia de informes sobre presuntos abusos, malos tratos, desertiones, entre otros; hechos que se tradujeron en el cuestionamiento por diversos sectores de la sociedad de la obligatoriedad de la prestación, su futura configuración, posibles formas alternativas o sustitutorias de servicio,

---

<sup>1</sup> El antecedente remoto del servicio militar lo encontramos en la denominada “leva”, procedimiento de reclutamiento utilizado en la época virreinal (s. XVIII) y principios de la República (s. XIX). La primera regulación integral sobre la materia fue la Ley de Conscripción de 1847 que estableció la edad para la modalidad de reclutamiento por sorteo desde los 18 hasta los 45 años. Las modalidades: enganche (personas contratadas a quienes se les pagaba por enrolarse); reclutamiento de vagos (constituía una verdadera leva); y los sorteados (luego de reclutar a los vagos, el resto de personal se completaba con reclutas elegidos por sorteo en un distrito).

<sup>2</sup> Artículo 180° de la Constitución de 1823.

<sup>3</sup> La Segunda y Cuarta Disposiciones Finales entraron en vigencia al día siguiente de la publicación de la Ley N° 27178 – Ley del Servicio Militar, en el Diario Oficial “El Peruano”.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

así como su necesaria adecuación a los nuevos tiempos que vive el país y el mundo.

Es en este contexto, que el Poder Legislativo por medio de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, decide abocarse al tema de la reforma de la Ley del Servicio Militar, en estrecha coordinación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa.

Para la reforma, se tuvieron en cuenta diversos factores externos e internos que finalmente influyeron en el legislador para modificar el sistema que durante décadas rigió en nuestro país, pero ¿cuáles fueron estos factores?

En el ámbito internacional<sup>4</sup>, especialmente en Europa, la regulación del servicio militar se ha transformado sobre todo en las últimas décadas como consecuencia de las guerras que han herido a la comunidad mundial y de los trascendentales cambios ocurridos con el fin de la guerra fría y la confrontación este-oeste. Este nuevo panorama ha disminuido las hipótesis de conflagración a gran escala originando el decrecimiento en el volumen de los contingentes requeridos por las Fuerzas Armadas, produciéndose así una transición del modelo de ejército de masas-soldado universal—a uno profesional y voluntario. A esto debemos agregar los avances tecnológicos que determinan que el poder militar no resida tanto en el número de efectivos como en la tecnificación de los equipos y armamento.

Como resultado de ello, diversos países han cambiado la prestación obligatoria del servicio militar por un modelo voluntario, al punto que comienza a hablarse de una tendencia internacional.

En América Latina, aunque por motivos distintos a los de la guerra fría, también han disminuido las tensiones políticas y militares, lo que ha dado origen a una discusión sobre la obligatoriedad del servicio militar como parte de una reforma de las instituciones militares, incluyendo medidas tales como reducción del tiempo de prestación del servicio—en algunos casos la abolición—y el paso a ejércitos profesionales y completamente voluntarios, la tecnificación del contenido de la instrucción y el incremento de salvaguardas legales que protejan los derechos y la dignidad personal de los soldados, estableciéndose beneficios para quienes cumplan con el servicio.

En esta forma la conscripción forzosa tiende a desaparecer consagrándose en las legislaciones contemporáneas el derecho al servicio militar, entendido como una decisión propia, libre y voluntaria que corresponde a cada ciudadano.

A estos factores externos, debemos sumar la actual coyuntura socio-política imperante en nuestro país en la cual, la misma que no ameritaba mantener un modelo obligatorio netamente orientado al adiestramiento militar

---

<sup>4</sup> Cabe referir los casos de Bélgica y Francia. En el primero, en diciembre de 1994, se suprimió el servicio militar obligatorio, y en el segundo a partir del año 2002 el Servicio Militar Obligatorio será sustituido por la denominada “cita ciudadana” por la cual los jóvenes franceses entre los 18 y 20 años de edad, se concentrarán 5 días para someterse a pruebas médicas, psicotécnicas y socioprofesionales, recibiendo un cursillo de formación cívica. Vid., Francisco Fernández Segado, “La Reforma de la Regulación Vigente sobre el Servicio Militar Obligatorio y su adecuación a los presupuestos de un Estado de Derecho”, en: Debate Defensorial, Revista N° 1 de la Defensoría del Pueblo, septiembre de 1998, pág. 174.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

sobre todo si se tiene en cuenta el nuevo rol que adicionalmente al tradicional asumen las Fuerzas Armadas en el desarrollo socio-económico del país conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú de 1993 (infraestructura: construcción y mantenimiento de carreteras, puentes; participación en programas de alfabetización, salud, entre otros).

Durante muchos años los peruanos tuvimos que hacer frente a conflictos en los ámbitos interno y externo los cuales, si bien actualmente no representan amenazas latentes gracias al éxito alcanzado por nuestras Fuerzas Armadas en la lucha contrasubversiva, aunado a la conclusión de la demarcación de nuestra frontera norte, han surgido nuevas amenazas contra la seguridad de similar o mayor peligrosidad originadas por el tráfico ilícito de drogas, contrabando, los intereses económicos, la extrema pobreza, los atentados contra el medio ambiente y otros, a las que el Estado tiene la obligación de afrontar.

Esta realidad influyó en la decisión del legislador para mantener el servicio militar y cambiar el modelo obligatorio en concordancia con las corrientes legislativas mundiales. Sin embargo, si bien se produce un cambio el modelo voluntario que se adopta no es el profesional, que es el típico modelo adoptado por otros países, sino uno de carácter rotatorio. Este modelo, que responde a nuestras actuales necesidades, permite a las Fuerzas Armadas contar con una fuerza preventiva y disuasiva capaz de cumplir con las finalidades que las normas constitucionales y legales les asigna y enfrentar con éxito las amenazas que pudieran surgir<sup>5</sup>.

Para ésta reforma, el primer aspecto que se tuvo en cuenta fue determinar si la modificación legislativa del servicio militar obligatorio requería de una reforma constitucional.

A diferencia de la Constitución Política del Perú de 1979 que estableció el servicio militar como una obligación patriótica de todos los peruanos<sup>6</sup>, la Constitución vigente (1993) no contiene norma expresa al respecto sólo se limita a señalar<sup>7</sup> que aquellos que infrinjan la ley del servicio militar obligatorio se encuentran sometidos al Código de Justicia Militar. Se trata de una norma de competencia de fueros en caso de infracción y, en tal sentido, correspondía al legislador determinar el carácter obligatorio o voluntario del servicio e inclusive la posibilidad de establecer un modelo mixto, por ende se consideró que la modificación legislativa del servicio militar no requería de una reforma constitucional.

Si bien se estimó conveniente la reforma servicio, se era consciente que el modelo a ser adoptado debía ser acorde con el marco jurídico constitucional y enmarcarse dentro de los principios de la seguridad hemisférica y cooperación internacional.

---

<sup>5</sup> En el modelo voluntario rotatorio el soldado no hace necesariamente carrera militar. Se le brinda adiestramiento militar y capacitación técnico laboral para su posterior incorporación a la Población Económicamente Activa – PEA, y con ello contribuir al desarrollo nacional. Este modelo permite la renovación de los cuadros por cuartos –25 % cada semestre- si el servicio es de dos años y la renovación anual del 50% si el servicio es de un año, dado que las Fuerzas Armadas no pueden encontrarse con reclutas sin adiestramiento. Este sistema garantiza contar con un 75% o 50%, según sea el caso, de personal capacitado.

<sup>6</sup> Artículo 78° de la Constitución de 1979.

<sup>7</sup> Segundo párrafo del artículo 173° de la Constitución de 1993.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

Dentro de la perspectiva constitucional, uno de los deberes primordiales del Estado peruano es defender la soberanía nacional, independencia, integridad territorial y su patrimonio, así como proteger a la población de las amenazas contra su seguridad<sup>8</sup>, contando para tal fin con el Sistema de Defensa Nacional del cual las Fuerzas Armadas son componente principal. Asimismo, la Carta Magna prevé la obligación de toda persona natural o jurídica de participar en la Defensa Nacional de acuerdo a ley<sup>9</sup>.

Dentro de este marco constitucional, el servicio militar representa una forma de participación en la Defensa Nacional que permite al Estado contar, en un momento determinado, con personal calificado y debidamente adiestrado en el ámbito militar.

El cambio de modelo requería de consenso entre la sociedad civil y la organización estatal, porque el que se adoptara debía responder a las necesidades de Defensa y Desarrollo Nacionales de nuestro país, al respeto de la persona humana y reconocimiento de su dignidad en toda circunstancia.

Con tal fin, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, en estrecha coordinación y con la colaboración del Ministerio de Defensa, promovió un debate nacional en torno a la reforma del servicio militar. Para ello se utilizaron diversos mecanismos tales como la verificación in situ de las condiciones en las que los reclutas prestaban el servicio en las principales regiones militares a las cuales viajaron los congresistas integrantes de la Comisión y donde se llevaron a cabo audiencias públicas<sup>10</sup>; también se contó con la colaboración de la ciudadanía por medio del sistema de participación ciudadana del Congreso que vía Internet les permite acceder a las diversas iniciativas y formular propuestas; y, en general la activa participación de los diversos sectores de la sociedad, permitió recopilar en este proceso diversas sugerencias, opiniones y propuestas, muchas de las cuales han sido incorporadas en la ley vigente, la cual fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia así como por el Pleno del Congreso de la República.

La nueva ley prevé el sistema voluntario para la prestación del servicio militar en el activo<sup>11</sup>, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Militar<sup>12</sup>, así como del proceso de calificación y selección. Esta propuesta se estimó necesaria por cuanto al efectuar una calificación y selección de los inscritos se determina quiénes son los que se encuentran en

---

<sup>8</sup> Artículo 44° de la Constitución de 1993.

<sup>9</sup> Artículos 163° y 165° de la Constitución de 1993.

<sup>10</sup> Esta discusión pública se inició en diciembre del año 1998 en Lima y continuo en las ciudades de Jaén (Cajamarca), Bagua (Amazonas), Huamanga (Ayacucho) y Tacna.

<sup>11</sup> El Servicio Militar se cumple en el activo o en la reserva. En este última mediante la concurrencia a períodos de instrucción, en casos de movilización o de grave amenaza o peligro inminente para la Seguridad Nacional.

<sup>12</sup> La nueva ley adecua el procedimiento de inscripción a los cambios en materia de registros de identidad, observándose una mayor coordinación entre las entidades relacionadas con la ejecución de la ley. Así, se dispone que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, remita anualmente la relación de jóvenes que por cumplir 17 años se encuentran en la obligación de inscribirse en el Registro Militar. Igual obligación corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de los peruanos nacidos en el exterior, así como de los residentes.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

condiciones de prestar servicio en el activo, los no-seleccionados y exceptuados, permitiendo así a las Fuerzas Armadas conocer el potencial humano con el que cuentan en casos de movilización.

Acorde con el principio de igualdad, se unifica para varones y mujeres la edad militar para servir en el activo entre los 18 y 45 años<sup>13</sup>. Asimismo, siguiendo la tendencia contemporánea se suprime la posibilidad de que menores de 18 años puedan prestar servicio militar anticipado.

Aspecto importante a resaltar es que el servicio militar no sólo brindará adiestramiento militar sino también capacitación técnico laboral a quienes lo presten para que al término del servicio puedan integrarse al mercado laboral y, consecuentemente, contribuir al desarrollo nacional. Para tal fin, se ha fijado el tiempo máximo de prestación en un período no mayor de 24 meses, plazo que permitirá obtener el grado de instrucción militar conveniente y, al mismo tiempo, procurar la capacitación requerida para el posterior desempeño de un oficio.

En tal perspectiva, los soldados serán capacitados como mecánicos, mecánicos electricistas, carpinteros, albañiles, fontaneros, radio operadores, digitadores, panaderos, calderos, operadores de equipos de ingeniería, choferes profesionales, entre otras especialidades. Es importante resaltar que durante la vigencia Ley del Servicio Militar Obligatorio, las Fuerzas Armadas proporcionaban a los soldados capacitación técnica en las áreas antes indicadas, no obstante que la ley no disponía tal adiestramiento; la diferencia con la ley vigente es que la capacitación es obligatoria otorgándoles al término del servicio el certificado con valor oficial.

Para una mejor administración de los recursos humanos y físicos se han creado las Oficinas de Registro Militar<sup>14</sup>, que están integradas por miembros de los tres Institutos de las Fuerzas Armadas y funcionan en todas las capitales de provincia, salvo en la Capital de la República y en ciudades con más de un millón de habitantes, donde podrán funcionar más de una Oficina de Registro Militar, suprimiéndose en esta forma los registros independientes por Instituto Armado.

Teniendo en cuenta que las FFAA necesitan efectivos para cumplir con las funciones que la Constitución y las leyes les asignan, el cambio al nuevo sistema no debía producirse en forma súbita por cuanto no podía representar un obstáculo para que aquellas cubrieran las cuotas anuales requeridas. Así, si bien en la nueva ley se establece que la incorporación voluntaria de los seleccionados al servicio activo se realiza mediante llamamientos ordinarios o extraordinarios, se estableció un período de transición de dos años plazo durante el cual, excepcionalmente, cuando el número de seleccionados voluntarios no cubra la cuota de efectivos requeridos por un Instituto Armado, éste podrá recurrir al llamamiento obligatorio de los inscritos de la última clase, así como de los seleccionados no-voluntarios y de los omisos de las clases anteriores. En caso que los

---

<sup>13</sup> Se fija la edad militar en 17 años exclusivamente para efectos de la inscripción en el Registro Militar más no para la prestación del servicio en el activo. La Ley Servicio Militar Obligatorio diferenciaba la edad militar para hombres y mujeres. Los primeros entre 18 a 50 años y las segundas entre 18 a 45 años.

<sup>14</sup> Estas reemplazan a las denominadas Oficinas de Reclutamiento que existían en cada Instituto Armado.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

llamados excedan al número requerido de personal, se efectuará un sorteo público para definir quienes serán incorporados a filas.

Según la nueva ley, el servicio en el activo<sup>15</sup> que tradicionalmente se cumplía bajo las modalidades de acuartelado y no-acuartelado, se puede cumplir en los Comités de Autodefensa, organizaciones, libres y espontáneas de la población, surgidas principalmente en el ámbito rural (Sierra Centro-Sur y Ceja de Selva) por iniciativa de los pobladores que cansados de los crímenes y abusos del terrorismo decidieron combatirlo, contando con el asesoramiento y la capacitación de las Fuerzas Armadas, representando un factor esencial en la derrota de la subversión<sup>16</sup>.

Aspecto importante de la ley son los derechos y beneficios reconocidos para quienes prestan servicio en el activo, los licenciados y los que estando en la reserva concurren a períodos de instrucción y entrenamiento<sup>17</sup>. Así, para quienes prestan servicio además de la capacitación técnico laboral tienen derecho a: alimentación diaria; asignación económica mensual; dotación completa de prendas de vestir según región y estación; viáticos y pasajes por comisiones de servicio; prestaciones de salud y asistencia social; facilidades para continuar estudios primarios, secundarios o superiores. Para los licenciados: el pago de una gratificación a ser depositada en una cuenta de ahorros; recibir prendas de vestir de uso civil; pasajes y viáticos a su lugar de origen; recibir certificación oficial de la capacitación técnico laboral; prioridad para la obtención de un empleo en la administración pública y para acceder a créditos para micro y pequeñas empresas; obtener una parcela en lugares de colonización. Tratándose de reservistas además de vestuario, equipo, alimentación, alojamiento y transporte, tienen derecho a facilidades laborales y académicas para concurrir a los llamamientos.

Cabe señalar que los llamados obligatoriamente a prestar servicio en el activo durante el período transitorio de dos años, además de los mismos derechos y beneficios reconocidos a los voluntarios, tienen derecho a conservar su empleo, así como a reservar su derecho de matrícula en caso de haber obtenido vacante en el concurso de admisión a un centro académico, o conservar su matrícula para continuar sus estudios. Asimismo, se prevé la posibilidad de que puedan solicitar dispensa para la prestación del servicio siempre que se encuentren siguiendo estudios secundarios o superiores; padezcan de enfermedad o limitación física o psíquica que les impida temporalmente prestar el servicio; o sean el único sostén económico de su familia.

Finalmente, es de resaltar que con la nueva ley la omisión a la inscripción, al canje de la boleta de inscripción militar por la Libreta Militar y al llamamiento para el proceso de calificación y selección ya no es considerada

---

<sup>15</sup> Se realiza entre los 18 y 30 años de edad.

<sup>16</sup> El gobierno reconoce legalmente a estas organizaciones y decide apoyarlas, dotándolas de armas para su defensa e instruyéndolas para cercar y perseguir a las columnas terroristas. En los momentos más críticos de la lucha contrasubversiva se contó con más de 200 mil ronderos, agrupados en cerca de 4 mil 600 comités en todo el país.

<sup>17</sup> Todo lo obligatorio reduce la eficiencia. Cuando el servicio militar se hace voluntariamente la eficiencia se incrementa notablemente. Por ello un modelo voluntario resulta oneroso por cuanto debe ser atractivo para que los jóvenes se presenten a servir en el activo. Véanse los artículos 46°, 49° y 56° de la Ley N° 27178.

## Reforma del Servicio Militar en Perú

delito sino falta administrativa, salvo el caso de la omisión al llamamiento obligatorio durante el período transitorio<sup>18</sup>. En tal sentido, por una disposición final de la ley se dispuso el corte de los procesos judiciales seguidos ante los juzgados y tribunales militares contra los omisos y su consiguiente archivamiento, dejándose sin efecto las órdenes de captura. Estas disposiciones entraron en vigencia al día siguiente de la publicación de la ley en el Diario Oficial "El Peruano"<sup>19</sup>.

Deseo concluir señalando que el Perú tomó la decisión de cambiar el modelo obligatorio de prestación del servicio militar por uno voluntario, dejando atrás un sistema que, aunque últimamente cuestionado, imperó por más de un siglo. Sin embargo, no debemos olvidar que con sus limitaciones aquel modelo permitió a nuestras Fuerzas Armadas cumplir con éxito las funciones que le corresponden conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, alcanzado grandes éxitos, particularmente en la lucha contrasubversiva. Ahora nos sumamos a las nuevas corrientes legislativas contemporáneas que consagran el servicio militar como un derecho del ciudadano sustentado en el pleno respeto de su libertad y autonomía de voluntad.

---

<sup>18</sup> Incurren en delito de desertión simple debiendo ser alistados en filas y sufrir pena igual a la señalada en el artículo 223° del Código de Justicia Militar, es decir reclusión militar no mayor de un año.

<sup>19</sup> Debemos recordar que la Ley entró en vigencia el 1 de enero de 2000 salvo la Segunda y Cuarta Disposiciones Finales referidas a la despenalización y al corte de secuela del proceso.

# Estado de Situación del Servicio Militar en Chile

**Carlos Maldonado Prieto**

Candidato de Maestría, Estudios Militares  
Academia de Guerra, Santiago de Chile

## Introducción

Chile fue el primer país de América Latina que introdujo el servicio militar obligatorio en el año 1900, en parte debido a la influencia de los instructores prusianos que contrató el Ejército. Se trató de un progreso trascendente que masificó la conscripción, la hizo más democrática e introdujo la educación formal de los conscriptos. De hecho, en el Ejército se comenzó a alfabetizar antes que hubiera en Chile una ley de enseñanza primaria obligatoria.

Respecto a las características nacionales que fue adquiriendo el servicio militar, hay que señalar la temprana introducción de elementos de capacitación laboral para los conscriptos, básicamente mediante la creación del Cuerpo Militar del Trabajo en los años 1950 y el hecho que las Fuerzas Armadas de Chile desarrollaron una conscripción exclusivamente con propósitos auxiliares, es decir, que el grueso de sus fuerzas estuvo y sigue compuesto por una mayoría de profesionales. Esto ha significado que los conscriptos no alcanzan a más de un tercio de los militares, un hecho prácticamente inédito en la región.

A partir de 1990, cuando el país recuperó la democracia, se inició una amplia discusión sobre el servicio militar obligatorio, especialmente acerca de sus elementos más negativos y discriminatorios. Entre otras cosas, se planteó la necesidad de modificar la duración y el carácter obligatorio de esta carga pública.

En una acción mancomunada, tanto autoridades civiles como las propias Fuerzas Armadas han desarrollado una serie de modificaciones y modernizaciones al servicio militar, lo que ha ayudado en parte a morigerar las deficiencias que presentaba el sistema hacia fines de los años 1980.

Durante el año 2000 se llevó adelante un foro público, organizado por el Ministerio de Defensa. Sus resultados se han plasmado en un ambicioso proyecto de reforma destinado a ampliar el carácter voluntario. Sin embargo, queda una serie de cuestiones pendientes respecto a la conscripción misma, tales como la objeción de conciencia, mecanismos para vigilar el cumplimiento de los derechos ciudadanos de los conscriptos o la posibilidad de regionalizar el servicio militar, evitando así el desarraigo de los jóvenes. También sigue pendiente la ineludible discusión sobre el tipo de Fuerzas Armadas que necesitará el país en el siglo XXI.

## El Servicio Militar en Chile

### *Las características del modelo chileno*

Según los últimos datos disponibles, las Fuerzas Armadas chilenas poseen un contingente de 93.000 hombres. De ellos, un total de 30.600 son conscriptos. Esto representa un 32,9% del total. Otras cifras emanadas en el propio país hablan de un menor número de conscriptos. Según datos de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), en 1998 se incorporaron 28.310 conscriptos a las Fuerzas Armadas. De ellos, unos 1.300 sirvieron en la Armada, otros 1.000 en la Fuerza Aérea y el resto, unos 26.000, en el Ejército. Esto significaría que en un universo de 90.500 hombres en armas, el contingente de soldados reclutas sería del 31,3%. Cualquiera sea la cifra exacta, el porcentaje de conscriptos chilenos es muy bajo y avala claramente la tesis de una mayor profesionalización.

La situación de la Armada merece una nota aparte. En la Armada sirven muy pocos conscriptos, entre el 8% y el 12% de todo el contingente de conscripción. La totalidad de estos efectivos se encuentran en la Infantería de Marina, a la cual ingresan sin excepciones en forma voluntaria. Terminado su período de conscripción, muchos de estos conscriptos, en gran parte provenientes de familias de uniformados, optan por permanecer en las filas de la Armada ingresando a las diversas escuelas de especialidades. Tres veces en el año son incorporados los conscriptos, para asegurar así que siempre haya un contingente entrenado en la Infantería de Marina. Este cuerpo, además, está compuesto en un 50% por profesionales y el otro 50% por reclutas.

Un caso parecido es el de la Fuerza Aérea que solamente tiene un contingente aproximado de 800 a 1.000 conscriptos, todos voluntarios. Con su porcentaje de personal de planta (93,7%), ésta es lejos la fuerza aérea más profesional de América Latina.

En general, el porcentaje de reclutas en las Fuerzas Armadas chilenas es uno de los más bajos del continente y, por ende, el país posee, desde el punto de vista de personal, una de las Fuerzas Armadas más profesionalizadas de América Latina y del mundo.

Se puede afirmar que en Chile estamos en presencia de un servicio militar *selectivo*, que se aplica casi con exclusividad en el Ejército. Aunque desde su origen, el servicio militar obligatorio fue considerado principalmente como un agente de instrucción pública para toda la población, en la práctica la ley solamente estipuló que un número determinado de jóvenes varones ingresara a las filas de las Fuerzas Armadas, en calidad de soldados conscriptos. Una idea de servicio militar obligatorio universal al estilo europeo, con la incorporación de todos los jóvenes en edad de servir, no era lo que los legisladores tenían en mente. Hoy en día sólo uno de cada cinco jóvenes de 18 a 19 años es llamado a reconocer cuartel. En la práctica, la obligatoriedad del servicio militar es sumamente limitada.

El servicio militar obligatorio es *selectivo*, pues principalmente el Ejército escoge, según sus necesidades operacionales, a quienes considera los más apropiados de entre los postulantes que tiene a su disposición, los demás son descartados. Son preferidos, asimismo, aquellos jóvenes que tengan una más alta calificación profesional o que hayan cursado la enseñanza media, ya que se supone

## El Servicio Militar en Chile

que éstos asimilarán mejor y más rápidamente los nuevos conocimientos. La idea del *Ejército Educador* de principios de siglo, que se dedicaba a alfabetizar y formar ciudadanos útiles a la sociedad, en la práctica ha sido desechada y reemplazada por una lógica que pone más el acento en las necesidades puramente militares.

### *La reforma chilena*

A partir de 1990 se ha introducido una serie de medidas de flexibilización, producto en parte de la presión de las organizaciones juveniles, en parte de las propias iniciativas de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos civiles. Éstas han estado destinadas tanto a mejorar las condiciones de prestación del servicio militar (por ejemplo, la reducción del tiempo de servicio) como a atraer mayor número de voluntarios (becas, subsidios, mayor capacitación laboral, etc.). Así se instituyó una beca otorgada por el Ministerio de Defensa para concluir los estudios. Sin embargo, en 1998 fueron otorgadas solamente 47 de un total de 260 becas disponibles. Posiblemente la información entregada al contingente fue insuficiente para que hubiera mayor número de postulantes. Asimismo, ese año se otorgaron 9.719 pasajes aéreos para que los jóvenes destinados a zonas extremas, visitaran a sus familiares. Además, con fondos estatales se capacitaron 7.819 reclutas (6.692 del Ejército, 977 de la Armada y 150 de la Fuerza Aérea). Esto implica que casi el 30% de todo el contingente recibió algún tipo de capacitación laboral. El caso más llamativo es el de la Armada que durante el año 2000 capacitó al 100% de su contingente de reclutas. Además, 2.935 conscriptos participaron en cursos de nivelación de educación básica y 4.445 lo hicieron en cursos de educación media.

Mediante estos beneficios y con la implementación del sistema de doble llamado incorporado en 1997 se ha incrementado la captación de voluntarios. Si en 1997 solamente el 37% del contingente se presentó en forma voluntaria, esta cifra ha crecido con el tiempo. En 1998 fue un 42%, hasta llegar en el 2000 al 68%.

El gobierno chileno ha decidido recientemente apostar por la total voluntariedad del servicio militar. Éste fue el resultado de un foro nacional que el Ministerio de Defensa organizó entre mayo y julio del año 2000, con el declarado propósito de buscar vías para modernizar el servicio militar obligatorio. En este evento inédito participaron representantes de diversas organizaciones estatales, políticas, académicas, sociales y religiosas, por cierto también las Fuerzas Armadas. Como nunca antes, un evento relacionado con temas de Seguridad y Defensa logró concitar tan alta representatividad de la sociedad chilena.

El resultado práctico de las discusiones se plasmó en un plan de acción del gobierno que, en un plazo de varios años, deberá implementar el nuevo modelo voluntario que se desea adoptar y que recién en el año 2005 estará plenamente vigente.

Las principales modificaciones que se piensan introducir son las siguientes: a) Se hace hincapié en una voluntariedad total del servicio militar sin abdicar de la obligatoriedad de rango constitucional y sin introducir la noción de Fuerzas Armadas enteramente profesionales. Como lo dijo el Presidente Lagos en la clausura del foro, el servicio militar chileno será "voluntario en principio y obligatorio en subsidio"; b) Se

## El Servicio Militar en Chile

elimina la obligatoriedad de inscribirse en los cantones de reclutamiento y se reemplaza por una inscripción automática por el solo hecho de nacer en Chile. La DGMN tendrá como tarea la publicación anual de la nómina de jóvenes que cumplen 18 años de edad; c) Se mejora la objetividad de la selección mediante un sorteo público de carácter nacional, público, apelable y proporcional, según la proporcionalidad poblacional etérea de cada comuna. Con esto se pretenden eliminar las diversas formas extra legales que existían para evitar el cumplimiento del servicio militar, tales como influencias políticas o amicales. Para dicho objeto se crearán varias instancias nuevas. La más importante es una Comisión Nacional de Selección, aunque todavía no hay una noción clara sobre su composición, que verificará todo el proceso, comisiones de selección del contingente a nivel local y un Tribunal Especial de Acreditación que hará las veces de tribunal de apelación; d) Se establece que la prestación del servicio militar sólo se efectuará al año siguiente en que se cumplan los 18 años de edad, protegiendo claramente a los menores de edad, y que las mujeres podrán presentarse como voluntarias. Para ello las tres ramas castrenses propondrán los cupos disponibles; e) Se propone la introducción de la educación cívica y de los derechos humanos en la preparación pedagógica de los instructores de los conscriptos, y se anuncia que se incorporarán temas de la Defensa en la malla curricular del sistema educacional, con el objeto último de captar suficiente número de voluntarios para el sistema; f) Finalmente, se propone la confección de un Reglamento de Disciplina Específico para Soldados Conscriptos de las Fuerzas Armadas y una Cartilla de Derechos y Deberes del Soldado Conscripto.

Aunque la iniciativa gubernamental ha sido bien recibida por todos los sectores, muchos han criticado el largo tiempo que se ha tomado la autoridad para poner en práctica su nuevo modelo. Tampoco ha gustado que la iniciativa no se haga cargo de la objeción de conciencia ni del tema de los maltratos contra reclutas. El gobierno se ha defendido señalando que incluirá la objeción de conciencia en una futura reforma constitucional. Tampoco hay nada sobre la regionalización de la conscripción. Si se considera que solamente el 31,2% de los conscriptos realiza el servicio dentro de su región de origen, el problema es bastante preocupante en un país con una geografía muy especial. Es muy común que miles de reclutas deban servir en lugares incluso hasta 2.000 kilómetros de sus casas. La nueva propuesta tampoco hace referencia al número de conscriptos necesarios para las Fuerzas Armadas chilenas ni hace ningún esfuerzo para fomentar esta importante discusión que queda circunscrita exclusivamente al ámbito castrense.

Por último, la nueva iniciativa gubernamental tampoco abandona del todo la idea de un servicio social sustitutorio, aunque lo deja como una tarea pendiente para el futuro, en un evidente contrasentido con la política oficial de priorizar la voluntariedad por sobre la obligatoriedad. En un documento oficial se plantea la necesidad que el Estado cree a futuro suficientes puestos de servicio o modalidades de prestación de servicio para acoger a todos los jóvenes ciudadanos que no son voluntarios o no han sido sorteados para el servicio militar y que no cumplen un deber ciudadano de servicio a la nación. De hecho, las palabras del Ministro de Defensa, Mario Fernández, pronunciadas al inicio del Foro Nacional, estaban en la

## El Servicio Militar en Chile

misma perspectiva: “Un principio imprescindible de preservar: cada uno de los individuos que nace en esta nación tiene un deber solidario para con ella que ha de materializarse de alguna forma. Es cierto que en la actualidad no se impone a los jóvenes que resultan exentos del Servicio Militar ninguna obligación para cumplir ese deber solidario y, por tanto, debemos propender a que ello no siga así. Aparte de solidario con la propia nación, eso sería simplemente justo. Pero también es cierto que la renuencia al Servicio, incluso en la forma de objeción de conciencia, no puede traducirse en la cancelación del deber solidario con la sociedad. Éste es un principio básico de la vida colectiva organizada como país”.

A diferencia de otros países, la reforma chilena se presenta como un proceso gradual y elaborado en un clima de diálogo y respeto mutuo, tratando de alcanzar altos grados de consenso social. Sin embargo, tampoco responde a las principales interrogantes sobre la conscripción en un escenario político-estratégico cambiante. De hecho, su único aporte concreto es apostar por el voluntariado, pero sin renunciar al carácter obligatorio. Con esto y en una forma bastante acomodaticia, se pretende conseguir modernizar el sistema con una ínfima inversión en recursos y sin variar las características de la conscripción tradicional. Aunque parezca obvio decirlo, el contingente de voluntarios provendrá seguramente de los sectores menos favorecidos socialmente, motivado por una subsistencia segura y los incentivos materiales, principalmente la capacitación laboral. Sin embargo, se mantendrán las mismas iniquidades denunciadas, porque los pobres seguirán siendo quienes sirvan en las filas. Demás está decir que la calidad militar de dichos conscriptos no mejorará sustancialmente.

Cuando ya se ha cumplido un siglo de la instauración del servicio militar obligatorio los países latinoamericanos se ven enfrentados a los desafíos de la globalización y de su inserción en este proceso. Obviamente que ninguno quiere o puede quedarse fuera de esta tendencia y, por lo mismo, están obligados a realizar las adecuaciones que sean necesarias. En materia de conscripción, nuestra región tiene pocas alternativas. A mayor abundamiento, sólo tres aparecen como las más plausibles.

La primera alternativa es caer en la tentación de democratizar la conscripción obligatoria creando un servicio social que equipare la carga que implica para unos 600.000 jóvenes latinoamericanos cada año la realización del servicio militar. Esto significaría ampliar el deber cívico de la juventud con el Estado y probablemente también introducir un sistema de objeción de conciencia, con el consiguiente gasto monetario para toda la sociedad.

En este plano, cabe pronunciarse sin ambivalencias sobre la carga que recae sobre un pequeño sector de la juventud que debe cumplir con la conscripción. Como se sabe, no equivale a más del 20% de la base de conscripción—los porcentajes pueden variar levemente de país en país—sin tener en cuenta a las mujeres. Sumadas ellas, es solamente un 10% de cada generación. Plantear seriamente ampliar la noción de *deber solidario* o esta carga cívica o su equivalente hacia el Estado al resto del 90% de cada generación juvenil—de otro modo se seguirían reproduciendo las iniquidades que siempre se han criticado—parece

## El Servicio Militar en Chile

claramente un despropósito porque dicha empresa, por las magnitudes que debiera tener, implicaría un empleo muy poco efectivo de los recursos públicos. Aunque podría resultar útil que los jóvenes mostraran mayores grados de compromiso en la tarea de desarrollar su propio país, hay que considerar que los sentimientos de solidaridad no se consiguen por decreto y que, por último, es una materia que no tiene nada que ver con la Defensa y la capacidad que el Estado debe desarrollar para producir disuasión.

Para efectos prácticos hay que considerar que el principio de solidaridad, por muy altruista que sea, se enfrenta al de la profesionalización o especialización. Es decir, con la modernidad y la acelerada tecnificación de los sistemas de armas se hace imposible practicar adecuadamente el principio de la solidaridad. Un buen ejemplo son las armadas y fuerzas aéreas modernas—incluidas por cierto las latinoamericanas—que prácticamente han prescindido de conscriptos. Además, la función justicia, la de relaciones exteriores o la función policial de proveer orden interno son tareas fundamentales e indelegables del Estado y nadie pensaría en convertirla en un servicio obligatorio para adolescentes.

En caso contrario, nuestros países se verían en la obligación de transitar por los tortuosos caminos de instalar un servicio social equiparable al servicio militar en tiempo y sacrificio, experiencia que ya han hecho otras naciones con resultados diversos.

La segunda alternativa es la tentación de seguir flexibilizando el servicio militar obligatorio mediante incentivos materiales y mayor capacitación laboral, en el convencimiento que estos beneficios puedan lograr captar voluntarios, preparando a los futuros contingentes para una guerra de masas en una era de la tecnología y el conocimiento. Lo más grave es que la mayoría de los países de la región persisten en hacer más de lo mismo y se autolimitan a no innovar, los menos -principalmente Argentina- ya han desechado la conscripción obligatoria y han introducido la noción de Fuerzas Armadas completamente profesionales. La persistencia en la conscripción obligatoria implicaría apostar por un modelo en disolución, que no reúne las condiciones para las necesidades militares del presente ni del futuro y que no cuenta con la mínima legitimidad social para ser aceptado como una forma adecuada para servir al país y proporcionar una adecuada disuasión.

La tercera alternativa es una opción de futuro que implica terminar dignamente con cien años de servicio militar obligatorio y pasar a un modelo propio del nuevo siglo, lo que permitiría a la región latinoamericana avanzar a formas superiores de organización que no pueden ser otras que unas Fuerzas Armadas profesionales, probablemente más pequeñas y tecnificadas que las presentes, preparadas para producir disuasión y en condiciones para ser utilizadas en la amplia gama de tareas que surgen de la globalización y los nuevos compromisos que está adquiriendo el Estado moderno.

En el caso de las Fuerzas Armadas chilenas, precisamente por su trayectoria, formación y peso específico del contingente de reclutamiento, son las instituciones militares más cercanas de nuestra región a unas Fuerzas Armadas

## El Servicio Militar en Chile

completamente profesionales. Con ello se podrían superar los escollos y amarres que está produciendo un sistema de reclutamiento que inicialmente fue un gran avance social, pero ahora se ha convertido en una reliquia y un freno al progreso. Terminaría con ello la gran paradoja de tener unas Fuerzas Armadas con una oficialidad y un cuadro permanente de alta calidad y a la altura de sus homólogos más sofisticados, pero que son complementadas con una base de reclutas sin ninguna experiencia previa, no siempre con una escolaridad ni preparación a la altura de los nuevos sistemas de armas, y que por lo general tampoco volverán a verse confrontados nuevamente con las cuestiones militares. Cualquier observador imparcial deberá concluir que lo anteriormente descrito representa una anomalía e incluso una seria vulnerabilidad para la seguridad y defensa de nuestras naciones.

Hay que tener presente que no se trata de una cuestión partidista o ideológica. El tema de la conscripción es precisamente una inquietud absolutamente transversal que supera largamente concepciones político-ideológicas determinadas. No es casualidad que, en el ejemplo chileno, prácticamente todos los programas de las candidaturas presidenciales presentados a la reciente elección de diciembre de 1999 (segunda ronda en enero del 2000) hayan coincidido en que el sistema requiere de cirugía mayor.

El propio Ejército chileno, a través del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), adelantándose a los acontecimientos, ha encomendado estudios para la modernización del servicio militar, implementando, por ejemplo, un sistema mixto con conscriptos y soldados profesionales para determinadas zonas sensibles del territorio. Así, por ejemplo, el actual subdirector del Centro, coronel José Gaete, afirmó que "el país en lo inmediato no podría acceder a una profesionalización total de su Ejército, por los altos costos que ello significaría (...) Sin embargo, compulsados los datos estudiados con otros factores relacionados, se estima que se podría acceder a un sistema de profesionalización parcial". En términos similares se expresó el director de Operaciones del Ejército, mayor general Carlos Molina, al señalar que "considerando las estadísticas de las últimas convocatorias, que reflejan un importante aumento en la voluntariedad ciudadana, podemos establecer la posibilidad de una variante al actual procedimiento en el sentido de dotar a las unidades de regiones extremas con una parte importante de contingente voluntario procedente de las propias regiones como de las centrales, sobre la base de mejores incentivos que aquellos que forman parte de los estímulos generales, por ejemplo mejores ingresos económicos; una mayor permanencia en las dotaciones militares, a fin de hacer uso de las franquicias propias de esas zonas, o mejores posibilidades de acceder a la carrera de las armas, cumpliendo las exigencias propias de las escuelas correspondientes".

A modo de resumen, hay que decir que en el tema de la conscripción el verdadero tema de fondo es el tipo de Fuerzas Armadas que necesitan nuestros países. Esto está definido por el tipo de guerras que habrá que combatir en el futuro, las condicionantes que nos impone nuestro entorno más próximo y también mundial, y las capacidades presupuestarias y humanas con las que se cuenta para dicha

## El Servicio Militar en Chile

misión. Despejadas estas incógnitas, se podrá abocar a analizar más directamente la cuestión de la conscripción.

En todo caso, respecto de la conscripción cabe afirmar que es un producto del siglo XVIII que debía servir para una guerra terrestre de masas, con el empleo intensivo de reservas y una baja utilización de tecnología. En la realidad latinoamericana, originalmente el servicio militar obligatorio también fue concebido como una prolongación de la escuela pública en países con altos índices de analfabetismo, una realidad que ha cambiado radicalmente en nuestros días.

Otro elemento que muestra la obsolescencia del modelo actual son los profundos cambios experimentados en el mundo en materia de seguridad y defensa. Y en el caso de nuestra región, varios países se han plegado a la tendencia mundial de eliminar la conscripción obligatoria y reducir numéricamente sus fuerzas militares.

El más reciente ha sido el Perú que, pese a sus dificultades internas, está haciendo progresos en esa dirección. Quedará por verse si éstos se consolidan o se produce una involución a la situación anterior. Esto dependerá no solamente de los recursos financieros necesarios para consolidar el nuevo servicio militar voluntario, sino también si las nuevas autoridades políticas asumirán en su totalidad el desafío de la reforma del sistema de Defensa del país.

A todas luces parece obvio coincidir en que el servicio militar obligatorio es un sistema anacrónico. Despejado ese punto, que para muchos se ha convertido en una suerte de dogma inamovible, se podrá comenzar recién a pensar en cómo se estructurarán la seguridad y la defensa de los próximos años, sin conceptos preestablecidos, sin dogmas, sin tabúes, de cara al futuro y dando cuenta de las nuevas realidades en que nos toca vivir.

## El Servicio Militar en Chile

### Bibliografía

Comité Ejecutivo Permanente del Foro del Servicio Militar Obligatorio, **Elementos del nuevo modelo de servicio militar en Chile**, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 2000. (inédito).

Fernández Baeza, Mario, **La reforma chilena: Clase magistral del Ministro de Defensa, en la inauguración del año académico de las academias de las Fuerzas Armadas**, Santiago, 24 de Marzo de 2000.

Maldonado Prieto, Carlos, "Se debilitan el servicio militar obligatorio y la injerencia castrense en la política de América Latina", **Raíces Latinas**, Revista cultural trimestral, Año I, N° 2, Osaka, Primavera de 1998, pp. 70-74.

Maldonado Prieto, Carlos, "Los dilemas de la conscripción latinoamericana", **Serie Enfoques**, Centro Paraguayo Para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO), Asunción, Julio 2000, pp. 55-63.

Martin, Carlos; Emilio Meneses y Patricio Valdivieso, **El servicio militar obligatorio en Chile: Fundamentos y motivos de una controversia**, Santiago, 2000. (inédito).

Ministerio de Defensa Nacional, "Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio", <http://www.defensa.cl/minist.htm>, Julio 2000.

Molina Johnson, Carlos (mayor general), "Un servicio militar para el siglo XXI. La visión del Ejército", **Memorial del Ejército de Chile**, N° 464, Santiago, 2000, pp. 103-110.

# Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

## Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia

**Marcos Pablo Moloeznik**  
Profesor - Investigador  
Universidad de Guadalajara, México

### Introducción

Este artículo pretende dar cuenta del tradicional papel que desempeñan las Fuerzas Armadas Mexicanas y, en particular, discutir sobre su cada vez mayor intervención en misiones y funciones que se corresponden con la seguridad interior y pública, en el marco de la democracia y el Estado de Derecho.

Subyace un interés que responde a los resultados de las más recientes y confiables encuestas y sondeos de opinión realizados en México, que reconocen en la inseguridad pública uno de los principales problemas y demandas ciudadanas.<sup>1</sup> Se trata de un sentimiento generalizado de indefensión social que pone de manifiesto que las amenazas a la seguridad son internas, a saber:

- **impunidad:** se estima que, de cada 100 delitos que llegan a conocimiento de las autoridades, sólo se resuelven cuatro; y sólo dos de cada 10 personas declaradas culpables de un crimen reciben una pena que implica pasar tiempo en prisión. La impunidad se presenta así como el principal factor criminógeno, ya que la probabilidad de que se investigue, se resuelva un delito y se sancione efectivamente al transgresor es muy baja.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver, entre otras, Encuesta Trimestral del Periódico *Reforma*; Encuesta *Pulso sociopolítico de la población*, del Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL; *Latinobarómetro* a cargo de la empresa Mori; y la *Encuesta Mundial de Valores*, coordinada por la Universidad de Michigan.

<sup>2</sup> Cabe destacar, además, el denominado “delito negro”, es decir aquél que no llega a conocimiento de las autoridades, y que de conformidad con los resultados de una encuesta llevada a cabo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se estima en 69 de cada 100 delitos que se cometen en la República Mexicana por no ser denunciados. Ver; UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Unidad de Violencia Social, *Encuesta sobre Percepción Social y Seguridad Pública*, México, 30 de octubre de 2000.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

- **corrupción:** asimismo, de acuerdo con el último Informe de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, el Índice de Percepción de la Corrupción para el caso mexicano fue para 1999 de 3.4.

### Índice de Percepción de la Corrupción (países seleccionados)

País	Calificación
Dinamarca	10
Finlandia	9.8
Nueva Zelanda	9.4
Suecia	9.4
Canadá	9.2
Islandia	9.2
Singapur	9.1
Holanda	9.0
Alemania	8.0
Estados Unidos	7.5
Chile	6.9
Japón	6.0
Costa Rica	5.1
Sudáfrica	5.0
Italia	4.7
Perú	4.5
Uruguay	4.4
Brasil	4.1
El Salvador	3.9
Corea del Sur	3.8
Filipinas	3.6
Zambia	3.5
Bielorrusia	3.4
China	3.4
Letonia	3.4
<b>México</b>	<b>3.4</b>
Senegal	3.4
Guatemala	3.2
Nicaragua	3.1
Argentina	3.0
Colombia	2.9
India	2.9
Venezuela	2.6
Rusia	2.4
Paraguay	2.0
Honduras	1.8
Indonesia	1.7
Nigeria	1.6
Camerún	1.5

Fuente: Transparencia Internacional, Berlín, octubre de 1999; el subrayado es nuestro.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

La corrupción alimenta y favorece la impunidad. Y las Fuerzas Armadas no escapan a este riesgo, como lo demuestran tanto el caso del general de división José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien fuera hasta principios de 1997 comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; y, más recientemente, el de los generales Francisco Quirós Herмосillo y Mario Arturo Acosta Chaparro, también aprehendidos y procesados por delitos de narcotráfico. La corrupción trasciende, sin embargo, al instituto armado: es un cáncer que afecta a los poderes públicos y al tejido social en su conjunto.

- **crimen transnacional organizado:** este escenario es marcadamente propicio para las actividades ilícitas de la delincuencia transnacional organizada que no respeta soberanía ni fronteras nacionales. En México su principal accionar se centra en el tráfico ilegal de armas; la producción, tráfico, distribución y venta de drogas;<sup>3</sup> tráfico de personas (indocumentados); robo de vehículos y robo de mercancía a transportes. Esta situación se agrava más si se tiene en cuenta la *posición relativa* de México, al compartir poco más de 3,000 kilómetros de frontera terrestre con un mercado de consumo y meta de emigrantes tan importante como el estadounidense.

Y si para tratadistas de la talla de Sergio Aguayo “la seguridad es la esencia de una nación, ya que la labor primordial de un Estado descansa en brindar seguridad a los ciudadanos y a la nación misma”,<sup>4</sup> probablemente México se encuentre ante una situación de crisis del Estado-Nación, puesto que no es capaz siquiera de garantizar estándares mínimos de seguridad a su población.

Dicho en otros términos y siguiendo a Max Weber: “[Un] Estado es una comunidad humana que reclama (exitosamente) *el monopolio del uso legítimo de la fuerza física* dentro de un territorio dado”.<sup>5</sup> No obstante, en materia de seguridad existe un orden jerárquico que habla de diferentes niveles o dimensiones que responden al concepto de amenaza definido e identificado por el poder público responsable de velar por la seguridad.

---

<sup>3</sup> México ya debe ser considerado un país de consumo de estupefacientes; Ver, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional sobre Adicciones, Aguascalientes, 1999.

<sup>4</sup> Aguayo Quezada, Sergio, Conferencia magistral sobre *Seguridad Nacional*, auditorio Adalberto Navarro Sánchez, Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, viernes 16 de junio de 2000.

<sup>5</sup> Weber, Max, “Politics as a Vocation”; en, Gerth, H-H. & Wright Mills, C. <Eds.>, “From Max Weber: Essays in Sociology”, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946, pág. 78. (subrayado en el original)

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

### I. Breves consideraciones sobre la ambigüedad y complejidad del concepto de seguridad

De ahí que convenga, en primer lugar, detenerse y clarificar las diferentes acepciones del término seguridad.

- **seguridad nacional:** situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, para obtener con ello libertad de acción que le permita proseguir con su propio desarrollo y progreso.<sup>6</sup>

La seguridad nacional es, en otras palabras, aquella que tiene por objeto preservar los intereses vitales de la Nación, es decir, aquellos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tanto que el principal instrumento coercitivo que detenta el Estado para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional son sus Fuerzas Armadas; en México, Ejército y Fuerza Aérea que integran la Secretaría de la Defensa Nacional, y Armada que conforma la Secretaría de Marina.

Evidentemente, el proceso de globalización tiene también su impacto sobre al sector defensa. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 identifica las denominadas “amenazas modernas a la seguridad nacional” que, de acuerdo con el documento rector del desarrollo, son el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.

- **seguridad interior:** situación de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad configuran, entre otros, el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.<sup>7</sup>

La misma se concibe como una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública, que en algunos países se define como situación de conmoción interior e inestabilidad social y que, aunque preocupante, no reviste todavía la gravedad como para ser considerada una amenaza a los intereses permanentes de la nación. Tratándose de los países centrales, el Estado cuenta con las denominadas fuerzas de seguridad (especie de policía militarizada) para enfrentar y neutralizar fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales. En el caso de México, su Ley Fundamental contempla como medios punitivos tanto a la Guardia Nacional (que

---

<sup>6</sup> Organización de Naciones Unidas (ONU), Informe del Secretario General, “Concepts of Security”, New York, 1986, pág. 2

<sup>7</sup> Ver; Cabanellas de Torres, Guillermo <Director>, Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), Tomo VI, pág. 100, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1983.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

sólo opera como tal en Oaxaca y Guanajuato) como a las propias Fuerzas Armadas.

- **seguridad pública:** función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.<sup>8</sup> Esto es, la seguridad pública es aquella que persigue:

-proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas así como de sus bienes.

-mantener el orden y la tranquilidad pública.

-velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes.

-promover y coordinar los programas de prevención de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos.

-combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, y desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad, valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad.

-establecer los mecanismos de coordinación con el Ministerio Público, para apoyarlo en la investigación y persecución de los delitos y de los delincuentes.

-brindar auxilio a los grupos vulnerables y a las víctimas de hechos delictuosos.

Mientras que para dar cumplimiento a estos objetivos, las fuerzas policiales, corporaciones o cuerpos de seguridad pública constituyen la institución que busca tanto prevenir como disuadir la criminalidad.

Cabe destacar que en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior.<sup>9</sup> La primera tarea recae sobre las Fuerzas Armadas, en tanto que la segunda sobre las policías y fuerzas de seguridad, respectivamente. Estas dos últimas, por su propia naturaleza y carácter, tienden a depender de los ministerios del Interior o Secretarías de Gobierno, responsables de la buena convivencia nacional.

Esto se observa con mayor claridad en los países desarrollados, donde se sostiene que el primer y principal objeto de un ejército es la defensa contra enemigos externos;<sup>10</sup> y se considera que el poder armado es simplemente una

---

<sup>8</sup> Artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de diciembre de 1995.

<sup>9</sup> Ver; por ejemplo, Murray, Douglas J. & Viotti, Paul R., "The Defense Policies of Nations" (A Comparative Study), Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, Third Edition, 1994.

<sup>10</sup> Cabe citar la ya clásica obra de Stern, Frederick Martin, "El Ejército Ciudadano", Biblioteca del Oficial, Volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar, mayo de 1961, página 33.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

herramienta del gobierno, un instrumento de la política. Por lo tanto, normalmente el tipo de fuerzas militares que posee un país está íntimamente relacionado con el tipo y objetivos de su gobierno, es decir, con su proyecto de nación.

Para el caso latinoamericano, algunos expertos identifican una serie de misiones militares que van más allá de las agresiones externas, tales como:

### Espectro de las Misiones Militares de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas

#### *Fundamentales*

- \* Defender fronteras soberanas, zonas marítimas y el espacio aéreo
- \* Controlar los movimientos insurgentes

#### *Subsidiarias*

- \* Contribuir al desarrollo nacional sin competir con los civiles en actividades que éstos pueden llevar a cabo
- \* Coadyuvar con las autoridades civiles a preservar los recursos naturales y a combatir la contaminación ambiental
- \* Proveer apoyo para enfrentar desastres naturales, mantener la paz internacional y participar modestamente en operaciones multinacionales tales como Escudo del Desierto y Tormenta del Desierto
- \* Erigirse como un símbolo de nacionalidad y soberanía
- \* Asesorar a las autoridades civiles y a instituciones regionales e internacionales tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (ONU) en aspectos técnicos de la resolución de conflictos internacionales y verificación de acuerdos sobre control de armamentos
- \* Ayudar a las autoridades policiales en los esfuerzos contra el narcotráfico

Fuente: Marcella, Gabriel "Guerreros en tiempos de paz: misiones futuras de las fuerzas armadas latinoamericanas, un ensayo exploratorio"; en, Lima, Organización de Naciones Unidas (ONU), Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1994.

Recapitulando, a la luz de las diferentes dimensiones y alcances de la seguridad, se pone de relieve la complejidad de un asunto que en última instancia es de naturaleza social, pero que en manos del aparato estatal puede y suele ser—tal como lo demuestra la historia—ambiguo y políticamente peligroso para sus propios destinatarios, los ciudadanos.

## II. Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

En el caso de México, al consagrarse en su Constitución General la misión del ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea, la seguridad nacional descansa en dos componentes o pilares: la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.<sup>11</sup> Esta doble vertiente se ve reflejada en la

---

<sup>11</sup> Fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina en el Gabinete de Seguridad Nacional, por un lado, y en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por otro:

### **Gabinete especializado de Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República**

Secretaría de Gobernación Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de Marina Procuraduría General de la República
---

Fuente: Diario Oficial de la Federación, México, 5 de junio de 1992.

Además, el ordenamiento jurídico vigente le confiere a las Fuerzas Armadas de México las siguientes misiones y funciones:

- defender la soberanía, independencia e integridad territorial de la Nación
- ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva
- cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano y en la preservación de sus instituciones democráticas (vg. lucha contrainsurgente)
- proteger instalaciones estratégicas para la seguridad y la economía nacionales
- formar parte y participar en el Sistema Nacional de Protección Civil
- realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país
- coadyuvar con el Ministerio Público en el combate al terrorismo, contrabando, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos en los términos de las disposiciones legales aplicables
- garantizar la Seguridad Interior
- proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde ordene el Mando Supremo
- efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en la mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción
- generar inteligencia y
- llevar a cabo la planeación Militar

# El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

## 2.1. Militarización de la Seguridad Pública

De las misiones y funciones enumeradas, destaca una tendencia insoslayable: la cada vez más activa participación directa de las fuerzas armadas en tareas propias de las policías y fuerzas de seguridad.

Tal vez la respuesta resida tanto en la magnitud de la tarea (de acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de 1993 a la fecha, se verifica una tasa anual de crecimiento de la criminalidad del 6%), como en las capacidades y restricciones para hacer frente a aquella: 125,000 efectivos policiales, de los cuales, siguiendo a la misma fuente, la mitad tiene inconclusa o, como mucho, finalizada la primaria.

La propia realidad impone la participación de los militares en la materia, ya que “[e]n México los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de una burocracia administrativa y de liderazgo policial, así como por el favoritismo político; en este país, la policía tiene una reputación negativa, debida a la casi inexistencia de formación de sus miembros, a su ineficiencia y a la corrupción.”<sup>12</sup>

Este fenómeno, cuyo corolario puede sintetizarse en que en México *el crimen sí paga*, propició la creación de una nueva estructura en el seno de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la llamada Coordinación de Seguridad Pública que, en palabras de mandos superiores militares, “llevará un seguimiento puntual sobre el desarrollo de la seguridad pública en el país”; en principio, a través del estrecho contacto de las zonas militares con los consejos de seguridad estatales, encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno.<sup>13</sup>

De conformidad con la más reciente rendición de cuentas del titular del Poder Ejecutivo de la Federación,<sup>14</sup> “En el marco de la estrategia nacional de seguridad pública, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México fortalecieron los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional para el intercambio de información y desarrollo de actividades conjuntas vinculadas a la seguridad pública”, incluyendo aspectos como la profesionalización, adiestramiento y evaluación de personal policial, reparación de armamento, e instalación del Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Seguridad Pública. En ese tenor, y siguiendo la misma fuente, como resultado

---

<sup>12</sup> Rico, José María, “Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina”, México, Siglo XXI Editores, 1997, pág. 86

<sup>13</sup> Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de diciembre de 1995.

<sup>14</sup> “Participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y en el combate al narcotráfico”; en, Zedillo Ponce de León, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno (Avances y Retos de la Nación), México, 1° de septiembre de 2000 ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx))

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

de los acuerdos establecidos en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, especialistas militares aplicaron exámenes de confianza a 7,073 mandos medios y superiores de diversas corporaciones policiales y de habilidades psicomotrices a 45,370 policías preventivos y custodios.

También se integraron y activaron 92 bases de operaciones mixtas constituidas por personal de la Procuraduría General de la República, de la Policía Federal Preventiva, de las Procuradurías Generales de Justicia y Direcciones de Seguridad Pública de los Estados, de las Policías Municipales y de la propia Secretaría de la Defensa Nacional, con la consigna de combatir los delitos de alta incidencia e impacto social. Esta medida se suma a la transferencia operativa de 4,150 elementos militares en apoyo de la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación.<sup>15</sup>

### 2.1.1. Legitimidad

Esta decisión, cuyo significado no es otro que el de la activa participación de las Fuerzas Armadas en tareas del ámbito de la seguridad pública ha sido—de acuerdo con los sondeos de opinión citados—bien acogida por la población, al gozar del consenso y la aceptación de las grandes mayorías nacionales.

Se trata de la tendencia a la militarización de la seguridad pública, consecuencia tanto de la ausencia de profesionalismo de las policías como de las pobres actuaciones ministeriales, es decir, de su propia ineptitud, corrupción e impunidad, así como de la cultura política e idiosincrasia de la región en la que se inserta México.

En este marco, en lo que concierne a la percepción que tiene la población sobre la corrupción, para la Secretaría de Gobernación ocupan el primer lugar las policías judiciales estatales, seguidas por la policía judicial federal y en tercer orden las policías preventivas; en contraste, sólo el 24.9% en promedio considera que entre los militares existe mucha corrupción.<sup>16</sup> Por lo tanto, en México las Fuerzas Armadas constituyen la única institución fundamental de la República que conserva una imagen pública positiva.

### 2.1.2. Legalidad

También el marco normativo permite empeñar efectivos militares en tareas de seguridad ciudadana, ya que el Artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública integra a los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en la instancia superior de coordinación del Sistema, el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

---

<sup>15</sup> Vid Supra; Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*.

<sup>16</sup> Ver, Primera Plana del Periódico *Reforma*, Jalisco Semanal, N° 23, Guadalajara, México, del 26 de enero al 1° de febrero de 1998.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Esto significa que las Fuerzas Armadas Mexicanas pueden desempeñar funciones propias de los cuerpos de seguridad pública, en virtud de cinco Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que las tres fuerzas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales”:<sup>17</sup>

- Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente.
- Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetas, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes.
- Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del Presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquellas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.
- Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del Artículo 129º de la Constitución).
- Seguridad Pública. La participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no viola el Artículo 21º Constitucional.

De manera tal que, para el máximo Tribunal mexicano, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes. Incluso, “no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México, marzo de 1996.

<sup>18</sup> Tesis XXIX; en, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ya citado, página 350.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

La trascendencia y el significado de estas cinco Tesis son los siguientes:

- (i) el poder militar estará sometido, en todo momento, a la autoridad civil y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza;
- (ii) la participación de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública responde al propósito de lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

### 2.2. Fuerzas Armadas y Narcotráfico

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico, tanto en las cumbres de Williamsburg, Virginia (1995), como de Bariloche, Argentina (1996), los ministros y secretarios de defensa del continente americano aprobaron el combate al narcotráfico como una de las misiones fundamentales de las Fuerzas Armadas de la región.

Tratándose de México, muchos años antes de la celebración de estas reuniones al más alto nivel de conducción política, las tres Fuerzas de la Defensa han estado participando activamente en el combate al flagelo del narcotráfico, bajo la cobertura del Plan DN-II, por ser considerado un problema de seguridad nacional: “El narcotráfico es una grave amenaza para los mexicanos... <su> lucha... también es por la seguridad nacional.”<sup>19</sup>

Esto explica que la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional integra la Sección 10 (S-10), bajo la denominación de “Operaciones contra el Narcotráfico”, que es el nexo del instrumento militar con la Procuraduría General de la República (PGR). Precisamente, la PGR coordina los esfuerzos de diez Secretarías de Estado, a fin de prevenir y combatir, con un enfoque integral, tanto la demanda como la oferta de estupefacientes.<sup>20</sup>

La voluntad política de combatir frontalmente el flagelo de lo que en México se encuentra tipificado como delitos contra la salud se refleja en los elevados recursos financieros, materiales y humanos que las Fuerzas Armadas destinan a la lucha contra el narcotráfico: aproximadamente el 16% de su presupuesto ejercido para el año en curso, que equivale al 50% del total del gasto público asignado en el 2000 a la PGR, institución responsable de enfrentar estos delitos del fuero federal; a lo que se suman los 25,000 efectivos que diariamente participan en operaciones de erradicación e interceptación de narcóticos.

---

<sup>19</sup> Poder Ejecutivo de la Federación, Tercer Informe de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, México, 1º de septiembre de 1997. El papel de las Fuerzas Armadas se limita a operaciones de búsqueda, localización y destrucción de cultivos, e interceptación aérea, terrestre y marítima.

<sup>20</sup> Esta coordinación persigue tres objetivos principales: proteger la salud de los mexicanos, salvaguardar la seguridad nacional y cooperar a nivel internacional en la cruzada para resolver este problema; Ver, Gobierno de la República, Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, México, 1995.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

En especial, es en las espaldas del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicanos en las que descansa el combate contra la droga: esto se puede constatar con sólo revisar las estadísticas 1999-2000,<sup>21</sup> que dan cuenta de la destrucción de 70.84% del total de hectáreas destruidas de marihuana y de 73.85% de hectáreas erradicadas de amapola; más el 100% de aseguramientos de pistas aéreas clandestinas, el 64% de aseguramientos de embarcaciones y el 64.46% de aseguramientos de armas.

Esta decisión política de convocar a los militares para que se sumen al esfuerzo contra el narcotráfico responde, por tanto, al concepto de amenaza vigente: “El narcotráfico se ha convertido en la más grave amenaza a la seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la tranquilidad pública”;<sup>22</sup> por lo que, “Para intensificar esta lucha que es por la salud, la seguridad y la tranquilidad de todos, en ningún momento he dudado en recurrir a nuestras Fuerzas Armadas”.<sup>23</sup>

### 2.3. Fuerzas Armadas e Insurgencia

Otro papel tradicional del instrumento militar mexicano es el combate a la insurgencia. De esta manera, a fines de la década de 1960 y principios de 1970, con la emergencia de movimientos armados, las Fuerzas Armadas mexicanas se foguean en acciones de armas, adquiriendo una rica experiencia en la lucha contra los movimientos insurgentes.

Esto es, el Ejército federal tiene, en el combate contra la guerrilla, *experiencia en combate*, lo que se considera un importante factor cualitativo no material; el propio titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, general de división Enrique Cervantes Aguirre, es un experto en contrainsurgencia, destacándose en la eliminación de la guerrilla encabezada por Lucio Cabañas en el Estado de Guerrero.<sup>24</sup>

De esta manera, la Biblioteca del Oficial Mexicano, colección editada a partir de 1981 por la Secretaría de la Defensa Nacional, recoge enseñanzas que—desde los tiempos de Cabañas—se fueron aquilatando en los hombres de armas; por ejemplo, en sendas publicaciones tales como los dos tomos que

---

<sup>21</sup> Procuraduría General de la República, *Combate al Narcotráfico Fuerzas Armadas, Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas*, México, julio de 2000. Estas acciones permitieron erradicar de enero de 1995 a julio de 2000 un total de 168,341.85 hectáreas de marihuana y amapola y asegurar 76,514.4 kilogramos de cocaína, 2,955.57 toneladas de marihuana y 3,396 unidades de transporte; cifras superiores en 73.3%, 89.1%, 214.4% y 83.6 por ciento, respectivamente, a las registradas entre 1989 y 1994.

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo de la Federación, *Primer Informe de Gobierno*, Diario Oficial de la Federación, 1º de septiembre de 1995.

<sup>23</sup> Poder Ejecutivo de la Federación, *Tercer Informe de Gobierno*, Diario Oficial de la Federación, 1º de septiembre de 1997.

<sup>24</sup> Sohr, Raúl, “Centroamérica en guerra” (Las fuerzas armadas de Centroamérica y México), México, Alianza Editorial Mexicana, 1988, pág. 260.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

llevan el sugestivo título de "Guerra Irregular" (bajo el código 483 y 484), o la obra de obligada consulta para las unidades de élite, titulada "Fuerzas Especiales, Manual de Empleo de Unidades", actualmente agotada.

Asimismo, de 1953 a febrero de 1998 se graduaron 1,259 militares mexicanos en la Escuela de las Américas; pero, sobre todo en los últimos tres años domina la presencia de uniformados de México en este instituto especializado en cursos en guerra contrainsurgente: así, por ejemplo, en 1997 los oficiales mexicanos representaron cerca del 30% del total de cursantes en Fort Benning, Georgia.<sup>25</sup>

La principal lección de este tipo de conflicto bélico no convencional, es la especialización en "operaciones especiales" que el ejército ofrece en los siguientes teatros de operaciones: selva y operaciones anfibias (Xtomoc, Quintana Roo), montaña (El Salto Pueblo Nuevo, Durango), desierto (Laguna Salada, Baja California) y combate urbano (Temamatla, Estado de México). Los egresados de estos cuatro centros de adiestramiento conforman el cuerpo de fuerzas especiales, integrado por 73 grupos aeromóviles y 36 grupos anfibios de fuerzas especiales.

La Policía Federal Preventiva (PFP) tiene un registro de 81 supuestos grupos armados que han aparecido en el país en los últimos años, pero en la mayoría de los casos su existencia se reduce a un comunicado, rumores o a una actividad aislada. En realidad, se reconoce la presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), del Ejército Popular Revolucionario (EPR) y del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), como grupos insurgentes que cuentan con bases y armamento como para representar una amenaza a la seguridad nacional. El propio comisionado de la PFP, contraalmirante Wilfrido Roberto Madrid, informó que además hay grupos que están vinculados o tienen células con los grupos guerrilleros, tales como la Organización Indígena de Pueblos Unidos de la Huasteca (OIPUH), la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) y el Frente Democrático Oriental de México Emiliano Zapata (FDOEMZ).<sup>26</sup>

Tal vez un diagnóstico más realista sea el que presenta en la materia la Secretaría de la Defensa Nacional, al identificar 15 grupos guerrilleros en el país, de acuerdo a la circular número 017/99, girada el 15 de noviembre de 1999 por la Comandancia de la Sexta Región de Seguridad Física, dependiente de la SEDENA y comisionada a la Comisión Federal de Electricidad:

Conviene insistir en que tradicionalmente en México para hacer frente a los grupos insurgentes, es decir aquellos que postulan la lucha armada contra el poder en turno, los sucesivos gobiernos federales han recurrido a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

---

<sup>25</sup> [Http://www.benning.army.mil/usarsa/graduate/graduate.htmw](http://www.benning.army.mil/usarsa/graduate/graduate.htmw), pág. 1.

<sup>26</sup> Periódico Reforma, México, 27 de octubre de 1999.

# El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

## 2.4. Inteligencia Militar

Las operaciones de inteligencia son coordinadas desde la *Sección Segunda* del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional a través de dos direcciones: una de Inteligencia Nacional y otra de Inteligencia Internacional. Aquélla, es el principal centro de concentración y análisis de la información, tanto de actividades políticas como de movimientos relacionados con el narcotráfico, entre otros. Y, de esta Segunda Jefatura, depende el Centro de Análisis de Información del Alto Mando (CAIAM), encargado de procesar distintos datos y entregarlos a la superioridad de la propia Secretaría.

A lo que se suma la inteligencia del Estado Mayor Presidencial que, conforme a sus atribuciones, "auxiliará al Presidente de la República en la obtención de información en general..."<sup>27</sup> El Estado Mayor Presidencial cuenta con responsables de la Sección Segunda que obtienen la información necesaria y la reportan, tanto al jefe de Estado Mayor, como al propio titular de la Secretaría de la Defensa.



Fuente de las Zonas Militares: Secretaría de la Defensa Nacional, <http://www.sedena.gob.mx>

<sup>27</sup> Artículo 15º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y Artículo 1º del Reglamento del Estado Mayor Presidencial, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de abril de 1986.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

A su vez, cada una de las cuarenta y cuatro zonas militares cuenta con la Sección Segunda donde se realiza la labor primaria de recolección de información.

A la luz del despliegue territorial y la cobertura de las fuerzas armadas mexicanas, se puede afirmar que, en rigor de verdad, las actividades de inteligencia en México descansan en las mismas. Y se debe reconocer que los servicios de inteligencia militares están casi íntegramente volcados a la manutención del orden interno.

### 2.5. Otros roles del instrumento militar mexicano

Adicionalmente, las Fuerzas Armadas cumplen con otras tareas complementarias de gran impacto en el desarrollo nacional, tales como:

- protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales
- extinción de incendios forestales
- auxilio a la población afectadas por situaciones de emergencia y desastre natural o socio-organizativo en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y bajo el Plan DN-III
- reconstrucción de la infraestructura destruida por efecto de calamidades y accidentes
- conservación y mejoramiento del medio ambiente a través del Programa Nacional de Reforestación, bajo la concepción de desarrollo sustentable de bosques y selvas
- acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, como campañas de vacunación, atención sanitaria y alfabetización
- sostén de la industria militar y naval

Debe reconocerse que estas funciones han coadyuvado a preservar una imagen social positiva de los uniformados en México.

### III. El futuro papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Interrogarse sobre el derrotero de la defensa nacional en México, trae aparejada una discusión inacabada sobre el posible rol de los institutos militares en un Estado democrático de derecho, en los albores del tercer milenio.

**Política Exterior y Defensa Nacional:** en este marco de alternancia, se observa una falta de correspondencia o divorcio entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y las Secretarías de Defensa y Marina, respectivamente; antes bien, cada una de éstas desempeña su encargo como compartimento estanco, atentando contra el concepto mismo de sistema administrativo que rechaza la *feudalización* de los subsistemas.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

El Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000, define a la Política Exterior como “el ámbito donde se dirimen los asuntos esenciales relativos a la autonomía y seguridad nacional de México”; así como, “medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano”. Si se parte de esta concepción, llama poderosamente la atención que en la composición del gabinete especializado de Política Exterior no se contemple a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina.<sup>28</sup>

Situación ésta que se torna más crítica, si se tiene en cuenta que, tradicionalmente, la Política Exterior de México ha perseguido como principal objetivo preservar la soberanía de la nación, tratando de asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior; y, más recientemente, al considerar la posibilidad de que, en la reforma a la Carta de San Francisco (Organización de Naciones Unidas), se incluya a México como miembro permanente rotativo, por la región de América Latina, del Consejo de Seguridad de ese organismo internacional.

Sin embargo, más allá de los fundamentos de la Política Exterior Mexicana, desde hace décadas las Fuerzas Armadas brindan, sistemáticamente, auxilio a países afectados por huracanes, terremotos, lluvias e incendios forestales. Con esto se rompe una tradición, que abreva en el principio de no-intervención en los asuntos internos de los Estados, esgrimido por el servicio exterior mexicano. Así, cada vez con menos reticencia, el Senado de la Nación autoriza más y más contingentes militares para abandonar territorio nacional en misiones de carácter humanitario.

Estas tareas solidarias más allá de las fronteras de México se han manifestado en los últimos años a través de los apoyos proporcionados a diversos países latinoamericanos: En 1996, se brindó auxilio a Costa Rica, Nicaragua y Cuba que fueron afectados por huracanes, y a Ecuador por la irrupción de un sismo. En 1998, se apoyó a Bolivia por daños sufridos a causa de un terremoto y a la República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador por huracanes; en 1999, a Colombia por un terremoto y a Venezuela por las intensas lluvias; a la República de Guatemala, del 28 de abril al 4 de mayo del presente año, en la extinción de incendios forestales registrados en las reservas ecológicas del Departamento de Petén. Por su parte, la Secretaría de Marina en 1998 brindó auxilio a Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador con motivo de la devastación ocasionada por el Huracán Mitch.<sup>29</sup>

De ahí que tal vez convenga debatir sobre la posibilidad de integrar, en el futuro, cuerpos de paz dependientes de las Naciones Unidas para el mantenimiento, preservación e imposición de la paz, de acuerdo a lo establecido por las resoluciones de su Consejo de Seguridad.

---

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, México, 5 de junio de 1992.

<sup>29</sup> Para mayores detalles; Ver, Zedillo Ponce de León, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno (Avances y Retos de la Nación), México, 1° de septiembre de 2000.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

**Organización y Estructura:** si, por un lado, la Fuerza Aérea carece de autonomía, al estar subordinada al Ejército, por el otro, la coexistencia de dos Secretarías de Estado (Defensa y Marina), atenta contra el principio de austeridad republicana; generando dispendio y, en la mayoría de los casos, duplicidad de funciones y esfuerzos. Probablemente en una única Secretaría de Despacho en materia de Defensa de la que dependieran tres fuerzas balanceadas y modernas, resida el desafío de la modernización del sistema de defensa mexicano. Dicho en otras palabras, "Las Fuerzas Armadas deben ser parte del debate para la reforma del Estado en México, porque son uno de los pilares fundamentales del Estado"<sup>30</sup>

**Factor Humano:** los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina son militares en actividad (general de división y almirante del cuerpo general, respectivamente). Y es que las Fuerzas Armadas, en tanto institución, gozan en la República Mexicana de altas prerrogativas,<sup>31</sup> de las que destacan:<sup>32</sup>

- coordinación del sistema de defensa
- control en manos de los propios uniformados
- planeamiento sectorial
- autonomía en la administración de recursos y ejercicio del gasto militar
- participación en el Gabinete de Seguridad Nacional
- ausencia de una tradición legislativa en asuntos de la defensa, lo que incluye la no-comparecencia de los titulares de las Secretarías de la Defensa y Marina ante el Congreso de la Unión.
- discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores

Ambas secretarías se caracterizan sobre todo por un bajísimo nivel de funcionarios civiles: todos los roles superiores y los mandos medios del personal del sistema de defensa son ocupados por oficiales militares en actividad. Sería, por tanto, recomendable revisar las prerrogativas de los uniformados así como la incorporación de personal civil experto en la materia.

Otra tendencia digna de mención reside en el incremento sistemático del

---

<sup>30</sup> Se trata de parte del alegato de la defensa a cargo del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez, durante el proceso que el Consejo de Guerra le siguió por enriquecimiento ilícito, malversación y destrucción de bienes del ejército; y, en virtud del cual, se lo condenó a 28 años de prisión; en, Periódico Siglo XXI, Guadalajara, México, 15 de abril de 1998.

<sup>31</sup> Para mayores detalles sobre el particular; ver, Stepan, Alfred, "Rethinking Military Politics" <Brazil and the Southern Cone>, Princeton University Press, New Jersey, 1988, Table 7.1. Selected Prerogatives of Military as Institution in a Democratic Regime, págs. 94-97..

<sup>32</sup> Las prerrogativas que se enumeran a continuación responden a entrevistas que el autor llevó a cabo a lo largo de los últimos tres años a oficiales en activo y en situación de retiro del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

personal militar a lo largo de los últimos diez años, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

<b>Efectivos bajo las armas</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Sedena	151,178	172,753	183,296
Marina	41,816	53,128	55,689
<b>Total</b>	<b>192,994</b>	<b>225,881</b>	<b>238,985</b>

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno* (Avances y Retos de la Nación), 1° de septiembre de 2000.

**Gasto Militar:** tradicionalmente, los recursos destinados a la Defensa en México no superaban el 0.60% del Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo, también en la última década se verifica una tendencia a la alza que acerca el gasto militar al 1% del PIB nacional.

Estos aumentos tanto de efectivos bajo las armas como de presupuesto—a contracorriente de la mayoría de las Fuerzas Armadas del subcontinente—responden a los mayores compromisos que vienen asumiendo los militares en México.

**Doctrina Conjunta:** durante el estallido del conflicto en la región de los Altos de Chiapas, se materializaron claras deficiencias en el accionar conjunto, que pusieron en entredicho el principio cardinal de unidad de comando.

Y es que no se registraron, previamente, operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos de importancia. Tanto en las acciones contra el EZLN como contra el EPR, hizo eclosión una situación caracterizada por la ausencia de una logística organizada y conducida con criterio conjunto.<sup>33</sup> Del Plan de Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea 1995, se desprende que la principal enseñanza que dejó el conflicto de Chiapas a los militares fue la imperiosa necesidad de establecer un Estado Mayor Conjunto.

Asimismo, se verifica un grado de desarrollo signado por el desequilibrio en el equipamiento de cada fuerza; en especial, en detrimento de la Fuerza Aérea que ni siquiera interviene en el proceso de toma de decisiones que se desarrolla en la Secretaría de la Defensa Nacional para la adquisición de aeronaves o helicópteros.<sup>34</sup>

**Sistema de Defensa y Seguridad Interior:** los efectivos de las Fuerzas Armadas deben ser empeñados en tareas de carácter policial y parapolicial,

<sup>33</sup> Vid Supra, entrevistas del autor a oficiales del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, de 1998 a 2000.

<sup>34</sup> Ibidem.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

debido a la inexistencia de Fuerzas de Seguridad,<sup>35</sup> al bajo nivel cuando no a la ausencia de profesionalización de las corporaciones policíacas, a la corrupción estructural de los cuerpos de seguridad pública, así como a un incremento sin parangón en la comisión de delitos; y es que situaciones excepcionales exigen respuestas excepcionales, pero no se debe soslayar que estas funciones escapan a la propia naturaleza de los institutos armados y distraen a los militares de su razón de ser: estar preparados para defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

**Despliegue Operacional:** la propia distribución geográfica de los efectivos militares, que cubre la casi totalidad del territorio nacional, responde a los imperativos de la seguridad interior y de la seguridad pública; motivo por el cual, la Sección 2, inteligencia, se erige en el más formidable servicio de informaciones del Estado.

En opinión de un experto en la materia: "...las atribuciones que, al margen de la Constitución, se les han conferido [a los militares], como la creciente participación en labores policíacas y su ajeo involucramiento en la lucha antinarcóticos; ambos campos sumamente contaminantes, disgregadores y zapadores del prestigio internacional".<sup>36</sup>

Además, siguiendo a agentes de Ministerio Público y destacados especialistas, la debilidad de los militares reside en su limitado conocimiento de las leyes penales vigentes; por lo que, en general, no ajustan su accionar a Derecho, lo que resulta contraproducente, ya que, las más de las veces, allanan el camino de la libertad a los presuntos delincuentes. Así, año tras año se incrementa el número de quejas ciudadanas interpuestas contra los militares ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a los derechos fundamentales de las personas.<sup>37</sup>

Sin embargo, el poder militar no debería esterilizarse en misiones que no son de su competencia natural; la experiencia histórica latinoamericana habla a las claras del riesgo del deterioro profesional de los hombres de armas que se ven empeñados en funciones policiales y parapoliciales. Si situaciones excepcionales exigen respuestas excepcionales, éstas deben ser, por tanto, de carácter transitorio: ese y no otro debería ser el derrotero de la modernidad.

---

<sup>35</sup> La Constitución General de la República contempla a lo largo de su articulado a la Guardia Nacional, como techo o límite entre las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas; pero, desde su sanción el 5 de febrero de 1917 hasta la fecha, esta institución sólo se encuentra consagrada normativamente.

<sup>36</sup> Declaraciones de José Luis Piñeyro; en, Periódico *El Financiero*, Sección Occidente, sábado 28 de febrero de 1998, pág. 61. Este reconocido catedrático de la Universidad Autónoma de México insiste sobre los peligros de la cada vez mayor tendencia a la "autonomización" de los efectivos militares mexicanos.

<sup>37</sup> Ver; Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo protector de los derechos fundamentales en México.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

**Armada:** pese a la activa participación de México en el concierto de las naciones, a su liderazgo político regional, así como a su configuración ribereña privilegiada de carácter bi-oceánico, tiene una marina de guerra que, de acuerdo a la tradicional clasificación de Booth,<sup>38</sup> se corresponde con la más baja categoría, es decir, de tipo costera.

La función básica de una marina de guerra de estas características es la de ejercer el control efectivo de su mar territorial, puesto que no posee fuerzas suficientes como para asegurar el control del mar (uso del mar y su negación) ni salvaguardar las riquezas de su Zona Económica Exclusiva (ZEE). Esto significa que la Armada de México sólo tiene aptitud para garantizar funciones de policía marítima (guardacostas).

Esta situación se ve reflejada en las operaciones combinadas de la Armada Mexicana con sus pares de Estados Unidos, que no se verifican precisamente con la Marina de EE.UU., sino con la Guardia Costera de EE.UU., institución que no es de naturaleza militar:

“...lo cual ha propiciado una colaboración positiva en diversos tipos de operaciones marítimas de interés para ambos países: búsqueda y rescate, combate al narcotráfico, tráfico de inmigrantes (refugiados chinos) y protección ambiental <ejemplo de ello fue> “... un ejercicio <combinado> para atender un derrame petrolero en el Golfo de México (guardia costera de Estados Unidos y armada de México) en el verano de 1993...”<sup>39</sup>

**Sistemas de Armas:** del análisis de las capacidades desarrolladas por la Dirección General de Fábricas de la Defensa Nacional, así como de la composición de las adquisiciones de equipo bélico a terceros países, se puede afirmar que el mismo es fundamentalmente armamento liviano, es decir, aquél que se necesita para combatir las amenazas internas.

Esta situación se mantiene inalterable desde hace poco más de dos décadas, lo que desde entonces ha llevado a afirmar que: “...el armamento con que cuentan las fuerzas armadas del país es, básicamente, de tipo ligero en su potencia de fuego <... > se trata, en suma, de armas propias para acciones de guerra localizada”;<sup>40</sup> ejemplo de ello son los “... helicópteros y aviones de reconocimiento que, al tiempo que sirven en la campaña para combatir el cultivo y tráfico de estupefacientes, brindan una gran ayuda en la lucha

---

<sup>38</sup> Booth, Ken, “Las Armadas y la Política Exterior”, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1980; en especial, Capítulo V, “Los tipos de Armadas”, páginas 159-177.

<sup>39</sup> John A. Cope, “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI; en Aguayo y Bailey, Op. Cit., pág. 257

<sup>40</sup> Boils, Guillermo, “Fuerzas Armadas y Armamentismo en México”; en, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, A.C., Nueva Política, Vol. III, Números 5-6, México, abril-septiembre 1977, página 356.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

contraaguerrillera en las zonas rurales, particularmente en las regiones montañosas.”<sup>41</sup>

**Conflicto de competencias entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Policía Federal Preventiva:** el papel que hasta ahora vienen desempeñando las Fuerzas Armadas mexicanas puede, eventualmente, ser drásticamente alterado a la luz de la más importante respuesta gubernamental ante los crecientes índices delictivos: la Policía Federal Preventiva, que entre sus misiones y funciones<sup>42</sup> incluye las de seguridad interior e inteligencia, hasta el momento reservadas exclusivamente a las tres ramas de la Defensa y al Centro de Información y de Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Oficialmente, esta institución de nuevo cuño nace el 4 de enero de 1999, bajo la modalidad de “órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”;<sup>43</sup> y de la fusión de la policía federal de caminos (antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), de la policía fiscal (anteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y de la policía migratoria (que dependía del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación). Aunque incorpora a elementos del CISEN y de la propia Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>44</sup>

**Seguridad Interior.** Entre sus funciones primordiales se incluye la de “preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.” (Artículo 1 de la Ley)

Otras atribuciones de las que goza y que se corresponden con la seguridad interior, tal como fue definida, son las siguientes:<sup>45</sup>

- Garantizar, mantener y restablecer **el orden y la paz públicos...** (Fracción III del Artículo 4 de la Ley; Fracción I del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
- Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, **en situaciones de peligro, cuando se vean**

---

<sup>41</sup> Ibidem, página 357.

<sup>42</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva; en, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 1999. Cabe señalar que en virtud de su Artículo 2 se le confiere “...autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones”.

<sup>43</sup> Artículo 1 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva; en, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de abril de 2000.

<sup>44</sup> Vid Supra; nota 15.

<sup>45</sup> Para mayores detalles; ver, Capítulo II de la Ley, “De la Organización y Funcionamiento de la Institución”.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

- amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente...** (Fracción VII del Artículo 4 de la Ley; Fracción IV del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro).
- Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, **con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales** (Fracción XIII del Artículo 4 de la Ley; Fracción XV del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
  - Proponer al Estado Mayor los planes de **contingencia que definan la estrategia y táctica operativa para actuar en casos de desastre en las zonas federales** (Fracción VIII del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
  - Elaborar y coordinar **el programa de protección civil institucional**, así como supervisar su aplicación (Fracción XVI del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
  - [La Coordinación de las Fuerzas Federales de Apoyo podrá] Proponer al Estado Mayor los elementos para establecer las políticas y estrategias que **garanticen la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas ante eventos de origen natural o intencional que signifiquen riesgo para las mismas**, proponiendo la incorporación de criterios básicos de seguridad en el manual correspondiente (Fracción V del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
  - Formular y actualizar la guía base para **la elaboración de planes de seguridad que contengan los criterios básicos a los que se refiere la fracción anterior** (Fracción VI del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)
  - Determinar **mecanismos de evaluación y supervisión de los sistemas de seguridad de las instalaciones estratégicas del país**, con base en el análisis de riesgos correspondientes (Fracción VII del Artículo 15 del Reglamento; el subrayado es nuestro)

También el Artículo 9 del Reglamento integra en su estructura orgánica *Unidades Administrativas Centrales*, con el despacho de asuntos como el terrorismo, la reacción y alerta inmediata, las operaciones especiales, la vigilancia y preservación de instalaciones estratégicas y servicios; tradicionalmente de competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas.

### Inteligencia

Asimismo, la Fracción IX del Artículo 4 de la Ley fija entre sus atribuciones las de: “Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales”.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

En ese tenor, el Artículo 9 del Reglamento establece entre las unidades administrativas centrales a la *Coordinación de Inteligencia para la Prevención*, a la que el comisionado define como “el cerebro del organismo”, puesto que concibe a las labores de inteligencia como las bases para elaborar y diseñar los operativos sobre objetivos específicos.

A esta Coordinación que ha sido integrada por aproximadamente 700 agentes procedentes del CISEN con experiencia mínima de 5 años en recolección y análisis de información, le corresponden las siguientes funciones (Artículo 14 del Reglamento):

- **Diseñar, coordinar y operar los sistemas de recolección, clasificación, registro y evaluación de información, y conformar una base de datos a nivel nacional** que sustente el desarrollo de planes y acciones que sirvan para la toma de decisiones, elaboración de programas y la conducción de operativos para la prevención de delitos (Fracción II; el subrayado es nuestro);
- **Coordinar y ejecutar los métodos de análisis de información para generar inteligencia operacional** que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, vinculados con los diversos delitos con el fin de prevenir y combatir la comisión de los mismos (Fracción III; el subrayado es nuestro);
- Coordinar y realizar acciones policiales específicas **que aseguren la obtención, el análisis y explotación de la información de inteligencia**, para ubicar, identificar, disuadir, prevenir y combatir la comisión de los diversos delitos (Fracción IV; el subrayado es nuestro);
- Coordinar y realizar acciones encaminadas a **la captación de información de carácter policial en contra de la delincuencia organizada**, a fin de combatir la misma (Fracción V; el subrayado es nuestro);
- Coordinar los **métodos de recopilación, análisis y explotación de información para generar inteligencia operacional que permita la prevención y el combate del tráfico de armas y del narcotráfico** (Fracción VII; el subrayado es nuestro);

Por último, cabe destacar que las ramificaciones de los servicios de inteligencia contempladas son tales que el Artículo 27 del Reglamento le impone a cada comandancia regional contar con una jefatura de inteligencia para la prevención; lo cual refleja la importancia que se le confiere a las labores de captación primaria de la información para su posterior apreciación, análisis y explotación, es decir, su conversión en inteligencia.

Frente a estas facultades que la ley y el reglamento le confieren a la Policía Federal Preventiva, cabe analizar el futuro impacto de la emergencia y desarrollo de este cuerpo de seguridad pública sobre las Fuerzas Armadas permanentes de la nación. ¿Qué pasará, por ejemplo, en el mediano plazo (3 a

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

8 años) cuando la policía federal preventiva pueda, por sí sola, garantizar las misiones y funciones que su marco normativo le imponen? O, dicho en otras palabras, ¿qué será de las Fuerzas Armadas mexicanas, cuando la mayor parte de sus misiones y funciones actuales sean absorbidas y garantizadas por la policía federal preventiva?.

En fin, resulta lógico pensar que el único camino para evitar caer en una situación de deterioro moral de las Fuerzas Armadas es el de **desmilitarizar a la policía federal preventiva** así como el de **delimitar claramente las misiones y funciones de ambos institutos**, para evitar duplicidades, dispendio de recursos y lo que es más grave, futuros conflictos de competencia entre dos entidades del orden federal. Sólo así se podrá prevenir una situación futura no deseada que puede contribuir a la profundización del proceso de crisis del Estado-Nación en México.

**Asignaturas Pendientes en la materia:** para finalizar, sólo resta llevar a cabo una serie de consideraciones sobre la deuda que el gobierno mexicano tiene con su sociedad, a saber:

- definir claramente qué se entiende por Seguridad Nacional
- en el mismo sentido, identificar las amenazas potenciales que la definen
- generar un debate público sobre el papel de sus Fuerzas Armadas y sobre los servicios de inteligencia
- diseñar e implementar una estrategia integral de seguridad pública que incluya prevención, disuasión, procuración y administración de justicia

De esta forma debería generarse una discusión pública sobre estos temas tradicionalmente tabúes; en especial, sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas que no se corresponden con su naturaleza.

De importancia capital, por ejemplo, es la Inteligencia Estratégica de Estado, que en el caso mexicano tradicionalmente no ha ajustado su accionar a derecho:

“Si hace treinta años, en las condiciones tecnológicas de entonces, el gobierno podía intervenir de esta manera a sus propios funcionarios y adversarios, nos preguntamos qué puede estar haciendo hoy en materia de vigilancia sobre su sociedad <... > Hay que fijar... reglas claras en lo que respecta a las garantías de privacidad de los ciudadanos frente a los instrumentos de investigación y vigilancia de la autoridad”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Archivos de Bucareli, Informes de la Dirección Federal de Seguridad; en, Revista Nexos, México, junio de 1998, número 246, pág. 9.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Si, hasta el momento, Seguridad Nacional se identifica con Seguridad Interior, sería saludable y enriquecedor incorporar aquellas amenazas potenciales y reales, ignoradas por los gobiernos federales, que ni son de naturaleza militar ni exigen una respuesta armada.

Cabe señalar también que no debe confundirse causa con efecto; por lo que debería ponerse el acento en el estudio, las recomendaciones, el diseño y la implementación de políticas públicas en las causas que dan origen a la amenaza.

### Ejemplos de Amenazas a la Seguridad Nacional

- degradación del ambiente
- Superpoblación
- agotamiento de los recursos naturales
- incapacidad de gobernar y mala administración
- deuda externa
- bajos niveles de competitividad
- dependencia alimenticia
- falta de diversificación del comercio exterior
- pobreza crónica y rezagos sociales acumulados
- heterogeneidad cultural y desarticulación regional
- violación sistemática de los derechos humanos
- corrupción en las instituciones encargadas de la administración y la procuración de justicia
- desastres naturales y socio-organizativos
- surgimiento de nuevos centros de poder político y económico e inestabilidad política
- creciente poder de corporaciones multinacionales
- narcotráfico
- terrorismo
- criminalidad, cuando llega al extremo del vandalismo generalizado
- acciones de traición a la patria

Fuente: elaborado con base en; Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael <compiladores>, "En busca de la Seguridad Perdida" (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana), México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.

De la lectura de este cuadro, salta a la vista que las amenazas surgen, no tanto de acciones político-militares de terceros Estados, sino de poderosas fuerzas transnacionales que rebasan la capacidad de control de cualquier Estado.

Ahora bien, siguiendo a Javier A. Elguea: "...sólo aquellos intereses nacionales prioritarios que representan una amenaza para la sobrevivencia de la nación y en los que el recurso a la fuerza armada y a la violencia están comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad nacional <... > sólo

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

aquellos problemas de desarrollo que comprometen la paz y la estabilidad los que deben ser considerados como problemas de seguridad”.<sup>47</sup>

Todo lo cual, implicaría la jerarquización de componentes del Poder Nacional diferentes al militar, tales como los económicos, sociales, científico-tecnológicos y políticos; o, lo que es lo mismo, estrategias en el modo de acción indirecto.<sup>48</sup> Con lo que las Fuerzas Armadas se limitarían a ser factores contribuyentes y no principales: en síntesis, la democratización de la vida política, debería acompañarse de un proceso de definición clara del papel del instrumento militar mexicano, que no debería soslayar la necesaria desmilitarización de las políticas de seguridad pública.

**Modernización política:** tras 71 años de monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llega al poder la oposición de la mano de Vicente Fox Quezada; de ahí que, al igual que el resto de la Administración Pública Federal, las Fuerzas Armadas mexicanas se preparan para atravesar una etapa de tránsito e incertidumbre.

El 19 de febrero de 2000 se celebró el 87 aniversario de la denominada Marcha de la Lealtad, magno acto cuyo significado es demostrar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, representado por el Presidente de la República quien funge como su comandante supremo. En los albores del tercer milenio, muchos y complejos son los desafíos para el instrumento militar mexicano: los civiles le exigen una batería de misiones y funciones que, en muchos casos, no responden a su naturaleza y razón de ser.

De ahí que, al igual que el resto de los institutos armados de América Latina, las Fuerzas Armadas mexicanas atraviesen una etapa signada por la confusión y la crisis de identidad de sus efectivos: **esto no es sino el reflejo de tiempos de transición en el plano militar, cuya superación dependerá del derrotero y el resultado del tránsito en la dimensión política que la gobierna.**

### **Post Scriptum**

Los primeros 100 días de Vicente Fox Quezada en el poder, se caracterizan por la extensión del proceso de militarización, del ámbito de la seguridad pública al de la procuración de justicia, a partir de la designación del general de brigada de justicia militar Rafael Macedo de la Concha como titular de la Procuraduría General de la República (PGR).<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Aguayo y Bagley <compiladores> Op. Cit., página 82.

<sup>48</sup> Beaufre, André, “Estrategia de la Acción”, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1973, página 138. El general Beaufre define a la estrategia en el modo de acción indirecto como “...aquella en la que el resultado deseado debe ser alcanzado, esencialmente, por medios no militares, y en la que, por lo tanto, los medios militares sólo juegan un papel contribuyente.”

<sup>49</sup> De esta manera, las posiciones clave del Ministerio Público Federal tales como la secretaria

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

Una vez más se da al traste con el espíritu del Artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza:

“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”

En contraste, durante los primeros meses de su gestión al frente del Poder Ejecutivo de la Federación, Fox decide establecer un Consejero Presidencial en materia de Seguridad Nacional, a la sazón como “... instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponde tomar al Presidente de la República...”;<sup>50</sup> responsabilidad que recae en un civil, Adolfo Aguilar Zinser.<sup>51</sup>

### **Funciones del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional**

- Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia.
- Recomendar al titular del Poder Ejecutivo la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados.
- Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Primer Mandatario.
- Sugerir las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional, así como proponer los lineamientos de coordinación.

---

particular, la coordinación de asesores, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), la dirección de coordinación interinstitucional, la dirección de intercepción marítima, la dirección de intercepción terrestre, la dirección de operaciones aéreas, la dirección general de intercepción, la coordinación general de operaciones, la dirección general adjunta de la policía judicial federal, la dirección de informática y telecomunicaciones y la dirección de bienes asegurados, entre otras, son ocupadas por militares en actividad.

<sup>50</sup> Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, “Para asesorar y dar apoyo técnico al Presidente de la República en la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias de seguridad nacional...” (Artículo 1°); en, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de enero de 2001. Y a partir de esta fecha, cesa de funcionar el Gabinete de Seguridad Nacional.

<sup>51</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México con posgrados en la Universidad de Harvard, ha sido diputado federal en dos ocasiones, así como senador en la LVII Legislatura.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

- Proponer instrumentos para evaluar las acciones y estrategias en la materia.
- Conformar, administrar y custodiar un banco de datos estrictamente confidencial, en el que obrará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información a la que se hubiere tenido acceso o se hubiere generado.
- Proponer proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia
- Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional.
- Presentar periódicamente al titular del Poder Ejecutivo un reporte sobre seguridad nacional.

Fuente: Artículos 3°, 5° y 6° del Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional; en, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de enero de 2001.

En tanto que el flamante Consejero decide llevar a cabo, simultáneamente, dos acciones que no encuentran antecedente alguno en la historia contemporánea de México: crear un grupo plural de trabajo para evaluar las actividades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), encargado de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”;<sup>52</sup> y, redactar el anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, es decir, el necesario marco normativo para ejercer un control efectivo sobre los funcionarios en la materia, así como poderles exigir rendición de cuentas.

Otra medida del primer gobierno de alternancia en México que conviene destacar es la creación de la Secretaría de Seguridad, en la que se descargan las responsabilidades y funciones de naturaleza policial, incluyendo la organización, dirección, administración y supervisión de la Policía Federal Preventiva, hasta el 29 de noviembre del año pasado a cargo de la Secretaría de Gobernación.<sup>53</sup>

Posteriormente, a principios de año, para garantizar el funcionamiento de las Fuerzas Federales de Apoyo, la nueva Secretaría de Seguridad renueva el convenio suscrito con la Secretaría de la Defensa Nacional para que los efectivos castrenses -provenientes de la Tercera Brigada de la Policía Militar- encuadrados en la Policía Federal Preventiva permanezcan en la corporación.<sup>54</sup>

En este marco, nuestra hipótesis de trabajo sobre el probable impacto que en el mediano plazo (de 3 a 8 años) tendrá la Policía Federal Preventiva sobre las Fuerzas Armadas mexicanas, se mantiene incólume. En ese sentido,

---

<sup>52</sup> Ver; Diario Oficial de la Federación, México, 8 de diciembre de 1988.

<sup>53</sup> Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 30 bis, en particular ver su Fracción X; Diario Oficial de la Federación, México 30 de noviembre de 2000.

<sup>54</sup> Periódico Reforma, México, 12 de enero de 2001.

## **El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas**

cabe señalar que el 6 de noviembre de 2000 egresa de la Academia de la Policía Federal Preventiva de San Luis Potosí la primera promoción de este cuerpo de seguridad pública, integrada por 876 cadetes.

Finalmente, también la política exterior mexicana atraviesa por un proceso de transformación de carácter radical: a ello responde el anuncio de su canciller Jorge G. Castañeda, sobre la intención de que México ingrese como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (2002-2004), adelantándose la posibilidad de que en un futuro se integren contingentes militares nacionales en sus cuerpos de paz.

La transición democrática en México alcanza, por tanto, a la política en su conjunto: seguridad nacional, sistemas de inteligencia, justicia penal, seguridad pública, y política exterior son, hasta el momento, los ámbitos impactados por los vientos de cambio. Y una vez más, el papel del instrumento militar en la democracia espera su turno: el Poder Político tiene la palabra.

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

### Bibliografía

- **Aguayo Quezada, Sergio**, Conferencia magistral sobre *Seguridad Nacional*, auditorio Adalberto Navarro Sánchez, Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, viernes 16 de junio de 2000
- **Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael <compiladores>**, "En busca de la Seguridad Perdida" (Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana), México, Siglo Veintiuno Editores, 1990
- **Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John <coordinadores>**, "Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición", México, Siglo Veintiuno Editores, 1997
- **Beaufre, André**, "Estrategia de la Acción", Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1973
- **Boils, Guillermo**, "Fuerzas Armadas y Armamentismo en México"; en, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, A.C., Nueva Política, Vol. III, Números 5-6, México, abril-septiembre 1977
- **Booth, Ken**, "Las Armadas y la Política Exterior", Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1980
- **Cabanellas de Torres, Guillermo <Director>**, Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), VI Tomos, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1983
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Gobierno de la República**, Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, México, 1995
- **Hernández-Vela S., Edmundo**, "La Doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional", en Revista Mexicana de Política Exterior, número 39, verano de 1993, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, páginas 41-47
- **Inglehart, Ronald <Coordinador>**, Proyecto Encuesta Mundial de Valores, Chicago, Universidad de Michigan, febrero de 2000
- **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**, Encuesta Nacional sobre Adicciones, Aguascalientes, 1999

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

- **Ley de la Policía Federal Preventiva;** en, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 1999
- **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;** en, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de diciembre de 1995
- **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,** Diario Oficial de la Federación, México, 4 de abril de 1986
- **Marcella, Gabriel,** "Guerreros en tiempos de paz: misiones futuras de las fuerzas armadas latinoamericanas, un ensayo exploratorio"; en, Lima, Organización de Naciones Unidas (ONU), Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1994.
- **Murray, Douglas J. & Viotti, Paul R.,** "The Defense Policies of Nations" (A Comparative Study), Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, Third Edition, 1994
- **Organización de Naciones Unidas (ONU),** Informe del Secretario General, "Concepts of Security", New York, 1986
- **Poder Ejecutivo de la Federación,** Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
- **Poder Ejecutivo de la Federación,** Primer Informe de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, 1º de septiembre de 1995.
- **Poder Ejecutivo de la Federación,** Tercer Informe de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, México, 1º de septiembre de 1997
- **Procuraduría General de la República,** Combate al Narcotráfico Fuerzas Armadas, Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, México, julio de 2000
- **Reglamento de la Policía Federal Preventiva;** en, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de abril de 2000
- **Rico, José María,** "Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina", México, Siglo XXI Editores, 1997
- **Sohr, Raúl,** "Centroamérica en guerra" (Las fuerzas armadas de Centroamérica y México), México, Alianza Editorial Mexicana, 1988
- **Stepan, Alfred,** "Rethinking Military Politics" <Brazil and the Southern Cone>, Princeton University Press, New Jersey, 1988

## El Papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas

- **Stern, Frederick Martin**, “El Ejército Ciudadano”, Biblioteca del Oficial, Volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar, mayo de 1961
- **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III, México, marzo de 1996
- **Transparencia Internacional**, Índice de Percepción de la Corrupción, Berlín, octubre de 1999
- **Universidad Nacional Autónoma de México**, Instituto de Investigaciones Sociales, Unidad de Violencia Social, Encuesta sobre Percepción Social y Seguridad Pública, México, 30 de octubre de 2000
- **Weber, Max**, “**Politics as a Vocation**”; en, Gerth, H-H. & Wright Mills, C. <Eds.>, “From Max Weber: Essays in Sociology”, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946
- **Zedillo Ponce de León, Ernesto**, Sexto Informe de Gobierno (Avances y Retos de la Nación), México, 1° de septiembre de 2000 ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx))