

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 1

Spring 2003

## WELCOME

Welcome to the Spring 2003 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de primavera de 2003 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do primavera de 2003 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

## EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

[Archive Editions](#)

[Winter 2002/2003](#)

[Summer 2002](#)

[Winter 2001](#)

[Spring 2001](#)

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for 2004 issue. [Click here](#) for more information.

*Security and Defense Studies Review* está aceptando manuscritos para 2004. [Pulsa aquí](#) para más información.

## ARTICLES

### Research Articles

[A Criação do Ministério da Defesa no Brasil: Entre o esforço modernizador e a reforma pendente](#) - PDF

[Luís Alexandre Fuccille](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

[La Participación de Policías Civiles en Operaciones de Paz y el Caso Chileno](#) - PDF

[Ricardo Enrique Neeb Cantarero](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

### Essays

[Cooperación para la Defensa Interamericana](#) - PDF

[Benigno Alarcón Deza](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Pósmodernidade, Sexo e Gênero nas Forças Armadas](#) - PDF

[Maria Celina D'Araujo](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Aplicaciones del Marketing Social a la Difusión, el Fomento y el Cambio de la Cultura de Defensa](#) - PDF

[Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

*Security and Defense Studies Review* esta aceitando manuscritos para publicação nas edições do 2004. [Clique aqui](#) para mais informação.

## RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)

Articles published in ***Security and Defense Studies Review*** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[ Back \]](#)

title.gif

## Editors and Editorial Board

### Editor

**Margaret Daly Hayes**

*Director*

*Center for Hemispheric Defense Studies*

### Senior Editor

**Herb Huser**

*Professor (Retired) of National Security Studies*

*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 (R) Edgardo Mercado Jarrín**

*Universidad Científica del Sur, Perú*

**Frederick M. Nunn**

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

**Eliezer Rizzo de Oliveira**

*Professor  
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**

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

**Shawn Smallman**

*Professor of International Relations  
Portland State University*

**General (R) Fred F. Woerner**

*Professor of International Relations  
Boston University*

**Managing Editor**

**Linda Denning**

*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

### Message from the Editor

Welcome to the first 2003 issue of Security and Defense Studies Review. The themes of articles in this issue range from examinations of the evolving composition and roles and missions of the armed forces in our hemisphere, to the difficulties of institutionalizing civilian leadership in defense in newly formed Ministries of Defense, and to a discussion of the challenges to creating a single security “regime” that can respond to the diverse security concerns of nations in the hemisphere. Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marin addresses the question of building a Cultura de Defensa. As this is an issue that is frequently raised in discussions in our region – and many friends will recall my observing that I’m not quite sure what they mean by this phrase -- it is worth citing his definition or justification for creating a culture of defense.

“...en un contexto en que no se percibe, en general, la habitual amenaza de invasión del territorio y si la presencia de un nuevo y diverso conjunto de riesgos (es el caso del terrorismo internacional, el narcotráfico, el tráfico de armas convencionales o de destrucción masiva, el crimen organizado, etc.) muchos de los cuales son soportados por la entrada en acción de grupos anónimos dispuestos a conseguir sus objetivos a costa de la inseguridad y desestabilización social internacional, no resulta tan necesaria la disposición de los ciudadanos a tomar las armas para defender su país y si el respaldo público a la acción exterior de las Fuerzas Armadas, el apoyo a los presupuestos de defensa y el reconocimiento social de la profesión militar. Se trata de un planeamiento mas limitado de los que durante años se ha entendido como conciencia de defensa, pero más acorde con la realidad social global de nuestros días.”

Maria Celina d’Araujo, in “Pós-modernidade, sexo e gênero nas forças armadas” examines the attitudes toward, and roles of, women and homosexuals in selected Latin American and NATO countries. She analyzes these matters in the context of emerging liberal democratic societies in Latin America and how this is reflected in who serves, or does not, in the military. Her work is exploratory, and leaves plenty of room for further investigation on this important aspect of military sociology in the region. Ricardo Enrique Neeb Cantarero in “La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno” takes a look at the increasingly important roles of both traditional and paramilitary police in peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding operations. He deals adroitly with the problems of soldiers as cops, police in unstable situations (reintroducing the concept of constabulary forces) and the problems of host country police culture and concerns with human rights and corruption. He uses his own country, Chile, as a case study. His work invites comparative study and investigation. Professor Neeb’s contribution is based on his

presentation at REDES 2002, which was recognized as one of the conference's Outstanding Papers.

Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín in “Aplicaciones del marketing social a la difusión, el fomento y el cambio de la cultura de defensa” addresses the challenges to building societal understanding, support and responsibility for (defense) requirements and objectives. He proposes a “marketing” approach, used successfully by businesses and social causes alike to “selling” a “culture of defense.” Though the author’s case is Spain, the approach is equally relevant in this hemisphere.

Luis Alexandre Fuccille describes and analyzes the creation of the Brazilian Ministry of Defense in “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente”. He describes many of the pre-existing arrangements and interests of the armed forces, civil-military relations, and the uneven and sometimes difficult political path to civilian leadership in Defense, and recognizes that it is not yet fully realized. His article invites comparative analyses from other countries. Those interested might also refer to presentations made at REDES 2001 by Angel Flisfisch and José María Lladós, which are available on the CHDS website at <http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/programsp.htm>

Finally, Benigno Alarcón Deza takes a theoretical look at the challenge to building a cooperative inter-American security regime when different regions and nations place different priorities on perceived threats, and when the costs of just going along are less than the costs of establishing a robust cooperative system. This article is particularly timely given the on-going debates of the Committee on Hemispheric Security of the OAS and the rescheduled Special Conference on Security.

As always, we encourage comments to the articles in this and previous issues of the Review and invite additional articles and essays. We especially urge those preparing for participation in REDES 2003 at Santiago, Chile to submit works that would be suitable for the Security and Defense Studies Review, as well to us, for consideration.

Margaret Daly Hayes  
Director, Center for Hemispheric Defense Studies and  
Editor, ***Security and Defense Studies Review***

[ [Back](#) ]

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 1

Spring 2003

**A criação do Ministério da Defesa no Brasil:  
entre o esforço modernizador e a reforma pendente**

**Luís Alexandre Fuccille**

Luís Alexandre Fuccille es Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos e doutorando em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisador-associado do Arquivo Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

[\[ Back \]](#)

# A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente\*

**Luís Alexandre Fuccille**

*“Creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o Ministério (...) Pressões externas existiram (...) Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual”.*

Zenildo Zoroastro de Lucena (último ministro do Exército)

*“O Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo”.*

Walter Werner Bräuer (último ministro da Aeronáutica)

*“A Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...) O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...) [Como] o padrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás”.*

Mauro César Rodrigues Pereira (último ministro da Marinha)

*“A implantação do Ministério da Defesa não se resume e não se encerra no ato de sua criação. Constitui um processo de evolução contínua, necessária e salutar”.*

Fernando Henrique Cardoso (presidente da República)

## **Introdução**

A inovação que o Ministério da Defesa representa não é desprezível, tampouco capaz de ser abordada em seus múltiplos aspectos no espaço aqui limitado deste ensaio.<sup>1</sup> Criadas, em sua maioria, no contexto pós-II Guerra Mundial, a estas novas

---

\* Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro à realização desta pesquisa (Ref. Proc. nº 00/06745-8).



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

estruturas institucionais de fundamental importância nas sociedades contemporâneas caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental.<sup>2</sup> Hoje, em virtude do sucesso que alcançou, o Ministério da Defesa existe em nada menos do que 161 dos 179 países do mundo, sendo que, das 18 nações que não o possuem, apenas 2 representam países de grande relevância no cenário internacional, a saber, Japão e México.<sup>3</sup>

Os militares, como é normal a toda organização burocrática complexa, resistem às mudanças – e à incerteza democrática civil – procurando tomar medidas preventivas ou reativas para maximizar sua autonomia e bloquear a “intromissão civil”. Nessa direção, buscam dirigir o rumo da mudança para posições mais próximas às suas preferências, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza acerca de seu futuro institucional.<sup>4</sup>

Não podemos perder de vista que o Estado, como agrupamento político, envolve e supõe o uso da força. Já se tornou lugar comum a definição de Weber do Estado moderno com referência a um meio específico que lhe é próprio: a coação física.<sup>5</sup> Neste marco, o Estado se reivindica como detentor do monopólio legítimo da violência física, e a força armada deve ser pensada e entendida como um ponto-chave desta associação política contemporânea.

Voltando ao ponto que mais de perto nos interessa, é possível sustentar que, dependendo do modelo adotado, pode vir a existir um substancial impacto no conjunto de questões ligadas ao trato das relações civis-militares, redundando em última instância num reforço do controle civil em direção à supremacia civil sobre este instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas. Assim, a questão que aqui nos preocupa poderia ser resumida a como os diferentes atores se comportaram frente à criação do Ministério da Defesa no Brasil e qual a inovação e continuidade que temos com relação à estrutura multiministerial anteriormente existente.

### O problema

---

<sup>1</sup> Seria fundamental que novos trabalhos sobre esta temática pouco explorada pelo mundo acadêmico brasileiro viessem a se somar num esforço coletivo para a adequada avaliação da dimensão militar nacional e sua importância para o aperfeiçoamento do regime democrático.

<sup>2</sup> Para um balanço do desenvolvimento dos Ministérios da Defesa no mundo, ver Kenneth Allard, *Command, Control, and the Common Defense*. Washington/DC: National Defense University, 1996, p. 7 e sgs.

<sup>3</sup> Esses números podem ser encontrados na *United Nations Statistics Division*. (<http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/expertgroup/2001/ac78-14.htm>; consultado em 14/04/02).

<sup>4</sup> Utilizamos *ação social* aqui no sentido definido por Max Weber, entendida como “uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso”. Grifo original. Cf. *Economia e Sociedade* (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 3.

<sup>5</sup> “ ‘Todo Estado fundamenta-se na coação’, disse em seu tempo Trotsky (...) Isso é de fato correto”. Ver Max Weber, *Economia e Sociedade* (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 525.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

No Brasil, numa breve digressão histórica, salta aos olhos a proeminência militar ao longo de toda a sua existência independente, especialmente no período republicado, nascido sob o signo da espada. Assim, apenas para citarmos algumas datas fundamentais da vida política nacional, como 1889 (Proclamação da República), 1893 (Revolta da Armada), década de 1920 (Tenentismo), Revolução de 1930 (fim da República Velha), 1937 (instituição do Estado Novo), 1945 (deposição de Getúlio Vargas), 1954/55 (suicídio de Vargas e contragolpe para a garantia de posse de Juscelino Kubitschek), até o assalto direto ao poder em 1964 que durou até 1985, não podem ser pensadas sem referência ao Aparelho Militar. Posto isso, uma mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples “troca de guarda”.

Como um estudioso de estratégia militar já disse escrevendo sobre Napoleão, “cada época tem sua própria estratégia”.<sup>6</sup> Adaptando essa sábia constatação para o tema que aqui nos interessa, poderíamos dizer que as pautas de relações civis-militares diferem conforme o país e o período histórico em foco. Apesar disso, alguns analistas discordam sobre como definir e mensurar as relações civis-militares como uma variável dependente.<sup>7</sup>

Pensando em fugir de tais armadilhas, consideramos que o processo de afirmação da supremacia civil no quadro pós-autoritário normalmente começa com a exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade para que estes passem a ocupar-se de assuntos internos e/ou institucionais.<sup>8</sup> Assim, a velocidade e o sucesso alcançados em cada nação variam consideravelmente. Mas, afinal de contas, a que estamos nos referindo quando falamos em supremacia civil?

A fim de melhor podermos operacionalizar nossa análise e termos um conceito elástico o suficiente e que possa nos dar respostas consistentes às preocupações que norteiam este trabalho, optamos por empregar *supremacia civil* como a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação da política militar.<sup>9</sup> No entanto, problemas têm aparecido no caminho.

---

<sup>6</sup> Peter Paret, “Napoleon”. In: Peter Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 141.

<sup>7</sup> Ver, notadamente, Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

<sup>8</sup> Entre outros autores, mais recentemente esta perspectiva é trabalhada por Juan J. Linz e Alfred Stepan, em *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 89 e sgs.

<sup>9</sup> Essa operacionalização foi feita a partir do conceito por nós julgado problemático de *democracia procedural* de Dahl, centrada na possibilidade dos cidadãos formularem e expressarem suas preferências – e de estas estarem representadas na ação governativa –, com suas correspondentes garantias institucionais. Julgamo-lo problemático por considerarmos que o mesmo se preocupa mais com ritualismos, sem ir a fundo na mensuração da *qualidade desta democracia*. Essa discussão, ao mesmo tempo bastante antiga e sempre atual, remete-nos à velha dicotomia

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Dadas as peculiaridades e singularidades da profissão militar, ao lado do forte *sprit de corps* que a Instituição possui, muitas vezes o controle/supremacia civil tem sido dificultado em nome de um conhecimento tecnocrático exclusivo que leva os militares a reclamarem autonomia frente a todo controle externo.<sup>10</sup> Aqui entra um problema fundamental. Mais do que apenas verificar se um dado país possui ou não um Ministério da Defesa,<sup>11</sup> há que se estar atendo aos moldes deste, ou seja, que áreas são por ele efetivamente controladas e com civis à frente. Em outras palavras, *quem manda e sobre quais atividades*, como nos sugere López.<sup>12</sup>

Apenas um exemplo: o Brasil foi o último país sul-americano a criar seu Ministério da Defesa. Não obstante, recentemente a região foi sacudida não por golpes militares, mas por graves crises político-institucionais onde as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de “arbitragem”, conforme foi possível perceber no Equador, Peru, Venezuela e Paraguai – todas nações possuidoras de um Ministério da Defesa. Isso demonstra a precariedade de argumentos como o de que há uma difusão e aceitação das normas de profissionalismo militar e controle civil sobre os militares ao redor do mundo, uma vez que a reforma civil-militar imporia poucos custos à sociedade e produziria amplos benefícios.<sup>13</sup>

Apesar disso, concordamos com Carrilho, quando esta destaca que

“É o próprio formato organizativo das Forças Armadas que está no cerne da capacidade de intervenção política da instituição militar – circunstância que se evidencia especialmente quando o tecido organizativo da sociedade civil é frágil e em situações de fraco desenvolvimento das organizações de expressão política”.<sup>14</sup>

Tal afirmação, a nosso ver, em muito enriquece a análise das chamadas relações civis-militares para além da mera questão do controle civil conforme elaborada por Samuel Huntington. Para este decano, responsável por uma nova abordagem no estudo da instituição militar contemporânea criada ainda na década de 1950, o controle civil “é

---

entre *democracia formal/procedural* e *democracia substancial*, que aqui não constitui o objetivo do presente ensaio. Ver Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

<sup>10</sup> Felipe Agüero trabalhou esta questão no caso da transição espanhola. Vale a pena conferir *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p.47 e sgs.

<sup>11</sup> O cientista político Alfred Stepan é o clássico formulador desta insuficiente noção de prerrogativa *versus* contestação, em *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988, especialmente p. 93 e sgs.

<sup>12</sup> Cf. Ernesto López, *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

<sup>13</sup> Ver, especialmente, em *Armed Forces & Society*, Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". 22 (1), 7-24, 1995, e Peter D. Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". 23 (4), 149-178, 1996.

<sup>14</sup> Maria Carrilho, *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994, p. 114.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares”.<sup>15</sup> Apresentando-se tanto sob a forma de controle civil subjetivo – via maximização do poder civil – ou controle civil objetivo – via maximização do profissionalismo militar –, cremos que este modelo não consegue dar conta da complexa realidade de países latino-americanos como o nosso, uma vez que foi concebido com base na realidade norte-americana e européia ocidental. Mais ainda: é perigosa e enganadora a noção de que o grau de sucesso na obtenção do controle civil é estreitamente vinculado à redução de poder dos grupos castrenses, negligenciando uma fundamental dimensão da análise política que constitui a atuação governamental em todo esse processo.<sup>16</sup>

O Ministério da Defesa não deve ser visto como uma panacéia. Ele não foi e não será garantia contra golpes de Estado ou a interferência indevida dos militares na vida política nacional. O Chile, por exemplo, nosso parceiro especial do Mercosul e de ditadura militar – guardadas as devidas diferenças – possui um Ministério da Defesa há décadas, inclusive ocupado por um civil, e nem por isso o nível de autonomia gozado pelos militares chilenos é baixo. Contudo, novas possibilidades podem se abrir como atesta este mesmo país recentemente. A primeira metade dos anos 90 se mostrou um período pródigo para a discussão sobre uma nova política de defesa graças a um trabalho realizado sob a liderança do Ministério da Defesa e a erosão do poder militar no Chile parece estar se transformando numa constante.<sup>17</sup> Um controle ministerial único associado à autoridade final efetiva pode ser um interessante ponto de partida para uma reconfiguração do setor de defesa.

Nesse sentido, a existência de um Ministério da Defesa é um indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central destas mesmas relações. Alguns autores destacam que esta estrutura atualmente é amplamente vista como a solução ao clássico problema paradoxal de “quem guarda os guardiães?”. Se a resposta correta é que os civis democraticamente eleitos guardam os guardiães, então um Ministério da Defesa é o veículo fundamental utilizado para este controle. Algumas das tarefas mais

---

<sup>15</sup> Samuel Huntington. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b, p. 99.

<sup>16</sup> Uma crítica ao conceito de *controle civil* tal como estabelecido por Huntington que procura levar em conta a realidade sul-americana pode ser encontrada em Marcelo Fabián Sain, “El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos”. In: Paz e Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.), *El Mercosur de la Defensa*. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

<sup>17</sup> Segundo Francisco Rojas Aravena, “o foco concentrou-se nas questões político-estratégicas e no papel e na missão das Forças Armadas no campo da defesa. Foi um diálogo do qual participou a assim chamada comunidade de defesa, integrada por altas autoridades civis, tanto do governo quanto do Parlamento, bem como por acadêmicos e especialistas civis neste campo, aos quais se juntam altos oficiais das Forças Armadas”. Ver “A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares”. In: Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 145.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

importantes nas relações civis-militares na era contemporânea de consolidação democrática são endereçadas à forma e às funções de um Ministério da Defesa.<sup>18</sup>

Como Janowitz já salientou há algum tempo, para se lograr êxito nesse processo, concomitantemente ao avanço civil é necessária a criação de canais adequados para a expressão dos interesses profissionais militares, bem como infundir nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos.<sup>19</sup> Assim, “punir” e “recompensar” são faces de uma mesma moeda. Ainda: é necessário muito cuidado em todo esse processo, haja vista a urgência da criação do Ministério da Defesa normalmente ser fruto de um momento anterior marcado por um acentuado protagonismo militar e ainda imperarem neste novo contexto diversas fragilidades institucionais.

### O quadro brasileiro

O término do ciclo militar/autoritário brasileiro decorreu, como sabemos, menos das pressões de uma forte e articulada sociedade civil exigindo o retorno à normalidade democrática do que do projeto distensionista elaborado por um setor das Forças Armadas.<sup>20</sup> Assim, diferente de países como a vizinha Argentina, onde houve literalmente um colapso do sistema, a transição no Brasil foi negociada “pelo alto”, fazendo com que isso viesse se refletir no futuro modelo de relações civis-militares que temos até os dias de hoje.

O primeiro governo civil que se seguiu ao período de exceção de 1964-1985 foi o governo José Sarney (1985-1990). Político visceralmente ligado ao poder deste triste período da história brasileira, este assumiu a presidência do país bastante fragilizado e tendo como principal fiador de sua posse o novo ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, após o falecimento do presidente eleito no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves. A tônica do relacionamento entre civis e militares ao longo dos cinco anos desse governo foi dada pelo que os acadêmicos definiram como tutela militar. Entendemos por *tutela militar* uma manifestação específica do papel militar na preservação da ordem social num momento em que a corporação castrense não mais se encontra no exercício do poder de Estado sem, no entanto, haver perdido a importância orgânica no conjunto dos órgãos do mesmo.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Cf. John T. Fishel, “The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense”. *LASA International Congress*. Miami: mimeo, March 2000, e Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*. Monterey: mimeo, September 2001.

<sup>19</sup> Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1971, p. lvi.

<sup>20</sup> Para detalhes ver Suzeley Kalil Mathias, *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.

<sup>21</sup> Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República”. In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

O fim da guerra fria, contudo, pôs em relevo um debate que perdura até os dias correntes sobre a crise de papéis nas Forças Armadas. Esta *crise de identidade*, como normalmente tem sido definida pelos analistas, sucintamente poderia ser descrita como uma mudança no rol de questões ligadas às condições institucionais, materiais e políticas vinculadas ao seu preparo anterior.<sup>22</sup>

Os novos elementos acrescentados à arena política na conjuntura pós-Muro de Berlim relegaram para um segundo plano a questão da tutela interna e a antes pungente Doutrina de Segurança Nacional.<sup>23</sup> Como afirmou um militar especialista em estratégia, das três hipóteses de guerra que condicionavam o preparo e o emprego militar no Brasil – *guerra global, subversiva e regional* –, com o colapso do bloco socialista as duas primeiras perderam sua razão de ser. Já a terceira, que historicamente serviu para fundamentar e orientar o poder militar de qualquer país em diferentes épocas, não se sustentaria frente ao processo de globalização/mundialização que coloca a necessidade dos países aglutinarem-se em torno de blocos econômicos – aumentando a cooperação na esfera da política – a fim de garantirem uma maior competitividade às suas economias.<sup>24</sup>

Conquanto a acima referida crise de identidade tenha originalmente surgido ainda durante o regime militar, com o afastamento crescente da Instituição Militar do centro decisório do poder estatal – não obstante a tutela exercida sobre o governo José Sarney –, seu auge deu-se, notadamente, durante o governo Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992. Apesar de lenta e descontínua, com Collor tivemos o início de um novo perfil no campo das relações civis-militares.

Sob esse último, notavelmente, as Forças Armadas sofreriam diversos reveses. Entre estes, só para ficarmos nos principais acontecimentos, podemos citar a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), juntamente à decisão de não mais se fabricar a bomba atômica.<sup>25</sup> Ao lado disso, com o desaparecimento do conflito Leste-Oeste e sem problemas de fronteiras com os países vizinhos, as Forças Armadas enfrentavam

---

<sup>22</sup> Essa questão da *crise de identidade* foi por mim detalhadamente trabalhada em minha dissertação de mestrado. Ver Luís Alexandre Fuccille, *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo: uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-guerra fria*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999, principalmente pp. 11-47.

<sup>23</sup> Uma exposição da Doutrina de Segurança Nacional e seus desdobramentos em diferentes planos da vida política nacional pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira, “A Doutrina de Segurança Nacional: Pensamento Político e Projeto Estratégico”. *Revista Política e Estratégia*: 6 (2), 233-246, 1988.

<sup>24</sup> Armando Amorim Ferreira Vidigal, “Estratégia e o Emprego Futuro da Força”. *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (32), 39-76, 1996, pp. 52-3.

<sup>25</sup> Para uma cronologia desses acontecimentos cf. Jorge Zaverucha, *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, especialmente pp. 59-109.



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

dificuldades em definir uma nova missão com base no quadro internacional que emergia, extinta a guerra fria. Encontravam-se, em suma, na defensiva.<sup>26</sup>

A pedra angular sobre a qual se assenta essa crise de papéis no pós-guerra fria – desconsiderando a obsolescência das hipóteses de guerra já apontadas – é particularmente caracterizada pela falta de um norte claro à missão castrense no tocante à segurança interna, acostumadas que estavam, ao menos desde o golpe que instaurou a República ainda no século XIX, a uma tradição de regulação da vida política e social sob as mais diferentes formas. Para outros, ainda, a “onda democrática” que varreu o mundo neste fim do século XX e início de milênio – e da qual o Brasil não constitui exceção –, tem feito com que o padrão centrando na forma *controle civil objetivo* – aquele que envolve a maximização do profissionalismo militar –, venha se desenvolvendo com relativo sucesso.<sup>27</sup>

Contudo, é possível notar no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) um *turning point* onde, principalmente por intermédio do Exército, teríamos um relacionamento caracterizado pela constante participação da Instituição Militar em missões de “ordem interna”, o que vem a dificultar sobremaneira um possível exercício da supremacia civil. Diversos foram os momentos em que Cardoso lançou mão da força armada na tentativa de resolução e/ou pacificação de conflitos, sobretudo os sociais.<sup>28</sup>

O próprio subchefe de Doutrina, Política e Estratégia da Força Terrestre, general Gilberto Pimentel, vem em apoio a essa tese ao afirmar que

*“O agravamento dos problemas sociais e o fortalecimento do crime organizado (...) forçarão a uma crescente participação das Forças Armadas na resolução de conflitos internos”.*<sup>29</sup>

Não por acaso, o boletim *Noticiário do Exército*, editado pelo Centro de Comunicação Social desta Força, menciona que de acordo com nova diretiva devia-se aumentar, no programa de instrução militar, a carga horária destinada à chamada

---

<sup>26</sup> Durante boa parte dos anos 90 vários políticos reiteradamente e à revelia da Instituição Militar propuseram que, face às novas ameaças colocadas, a missão das Forças Armadas devia centrar-se principalmente na repressão ao narcotráfico, transformando-as numa espécie de órgão suprapolicial.

<sup>27</sup> Este argumento é especialmente trabalhado, entre outros, pelo decano das relações civis-militares Samuel Huntington em “Reforming Civil-Military Relations”. In: Larry Diamond e Marc F. Plattner (Ed.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

<sup>28</sup> Ver Luís Alexandre Fucille, “As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?”. *Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política*: (33), abril 2002 ([http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07\\_fucille.htm](http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07_fucille.htm)).

<sup>29</sup> Grifo nosso. Gilberto Rodrigues Pimentel, “Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro”. *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998, p. 4.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Defesa Interna – uma herança dos tempos da guerra fria. É interessante notar que esse documento data de janeiro de 1998.<sup>30</sup>

Ao lado desse que parece ser um novo padrão, um exame mais detido das medidas tomadas por esse governo mostra-nos que sua atuação tem se pautado por uma agenda militar específica, cujos elementos a destacar seriam: a resolução da questão dos desaparecidos políticos; a decisão de criação do Ministério da Defesa; o lançamento da Política de Defesa Nacional; a transformação da profissão militar em carreira de Estado; a valorização de políticas setoriais (como o Calha Norte, o Sipam/Sivam, o submarino nuclear etc); e o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, rompendo-se um acentuado processo de sucateamento tecnológico.<sup>31</sup>

A satisfação e chancela reiteradas vezes demonstradas pelos ministros militares com a administração Fernando Henrique,<sup>32</sup> simultaneamente à manutenção de uma série de prerrogativas herdadas do regime militar, sinalizam claramente, de nosso ponto de vista, que a questão da subordinação militar ao poder político é um aspecto – essencial – ainda não resolvido. Ou por outra, resolvida política e conjunturalmente neste governo, porém não de maneira definitiva, estrutural e constitucionalmente como conviria ser.

Nos marcos desse quadro mais amplo é que teríamos a criação do Ministério da Defesa no ano de 1999, durante o início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), à qual nos dedicaremos a seguir.

### A criação do Ministério da Defesa: entre o esforço modernizador e a reforma pendente

No plano da organização da defesa, em linhas gerais, a coesão da defesa nacional é responsável pela centralização da formulação das diretrizes político-estratégicas que envolvem seu preparo, como muito bem o mostra neste caso a atual Política de Defesa Nacional de 1996.<sup>33</sup> Como decorrência, pode haver uma otimização do gerenciamento

---

<sup>30</sup> “A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro”, *Noticiário do Exército – A palavra da Força Terrestre*, 30/01/98.

<sup>31</sup> A respeito de muitas dessas questões, conferir o artigo “The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis”. *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998, de João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker. No balanço militar de 2001 elaborado pelo *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* verifica-se que, dentre os países caribenhos e latino-americanos, o Brasil tem sido o que mais tem aumentado os gastos militares, tanto em termos absolutos quanto relativos, com seus gastos em dólares atualizados quase dobrando desde a posse do presidente Fernando Henrique em 1995. ([http://first.sipri.org/non\\_first/result\\_milex.php?send](http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send); consultado em 27/05/02).

<sup>32</sup> Em declarações à revista *Veja* em maio de 1998, por exemplo, perguntado se as Forças Armadas estavam em “lua-de-mel” com o presidente da República, o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), general Benedito Onofre Bezerra Leonel, garantiu: “posso afirmar que nunca estivemos tão bem”.

<sup>33</sup> Uma versão eletrônica da mesma pode ser conferida em <http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa.html> (consultado em 16/04/02).



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

de recursos, evitando-se assim uma dispersão de meios – com a superposição de esforços –, fruto principalmente da coordenação de ações que passaria a existir. Na visão de um coronel-aviador da Força Aérea Brasileira, em artigo que tratava da forma pela qual deveria se dar a implantação do Ministério da Defesa, este corretamente destacava que os conflitos armados da atualidade exigem das Forças Armadas um só enfoque de planejamento, padronização de equipamento, ações de logística, atividades de inteligência, conduta das operações e pesquisa científica. Exigem, enfim, uma só estratégia de preparo e aplicação das Forças.<sup>34</sup>

Ao lado disso, um melhor equacionamento das questões ligadas à defesa nacional poderia permitir que estas fossem concebidas e apreciadas como pertinentes a toda a sociedade, e não a um grupo específico em particular. A continuidade de um elevado grau de autonomia decisória por parte dos militares, em descompasso com um ambiente democrático e econômico como o atual, acaba resultando na existência de políticas setoriais para cada uma das Forças, sem que a soma delas forme um todo coerente e conseqüente, gerando um descomprometimento da sociedade e seus representantes no Parlamento para com os programas militares (tido como corporativos e não nacionais) e, por fim, uma crescente percepção por parte dos cidadãos de que, se não são plenamente operacionais e são dispendiosas, as Forças Armadas podem ser dispensáveis.<sup>35</sup>

Pensando-se nesses problemas e em como superá-los, as áreas políticas submetidas à supervisão civil – via, por exemplo, uma burocracia civil especializada lotada no recém-criado Ministério da Defesa – poderiam ser expandidas ao longo do tempo à medida que crescesse a confiança militar de que esta não representaria uma ameaça ao profissionalismo militar ou à “boa política” podendo-se gerar uma maior organicidade da defesa nacional com outras estruturas fundamentais do Estado.<sup>36</sup> No entanto, esta não é uma regra geral, haja vista que a relação que existe entre as Forças Armadas e o resto do aparato estatal é crítica. A Instituição Militar pode ser *subordinada*, *autônoma* ou *dominante* em suas relações com os funcionários do governo. Dentro dos regimes civis, as relações políticas entre as autoridades militares e civis e, especificamente, com o presidente podem variar consideravelmente. De igual modo, no campo profissional, varia enormemente o poder das autoridades civis ou militares para controlar a política de defesa e militar.<sup>37</sup>

Precisamente aqui temos um problema. A tensão fundamental ou ponto crítico na estruturação de um Ministério da Defesa parece ser aquele em que as opiniões políticas e o profissionalismo militar se cruzam. Dependendo da maneira como um Ministério da

---

<sup>34</sup> Silvio Potengy, “A Implantação do Ministério da Defesa”. Rio de Janeiro: *Revista da Escola Superior de Guerra*: 13 (36), 107-114, 1998, p. 110.

<sup>35</sup> Ver Antonio Carlos Pereira, “A Educação dos Civis para a Defesa”. Campinas: *Caderno Premissas*: (17-18), 7-16, 1998.

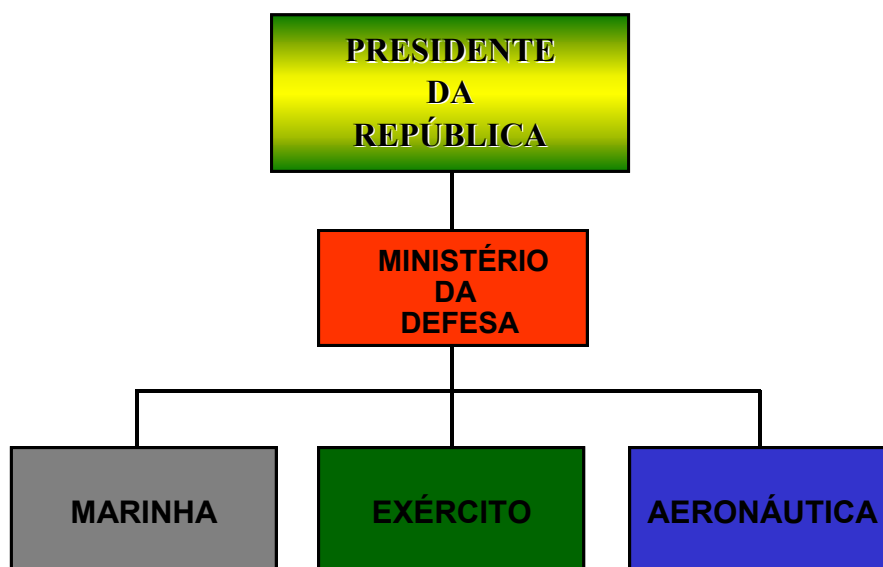
<sup>36</sup> Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, p. 172.

<sup>37</sup> Samuel Fitch, “Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina”. In: Juan Gabriel Tokatlian e Samuel Fitch (Orgs.), *Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES, 1989, p. 282.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Defesa é desenhado, aprovado e ligado ao aparelho de Estado como um todo, pode contribuir substancialmente para um efetivo controle civil democrático sobre o conjunto da Instituição Militar, paralelamente a ganhos de economia, eficiência e eficácia por parte das Forças.

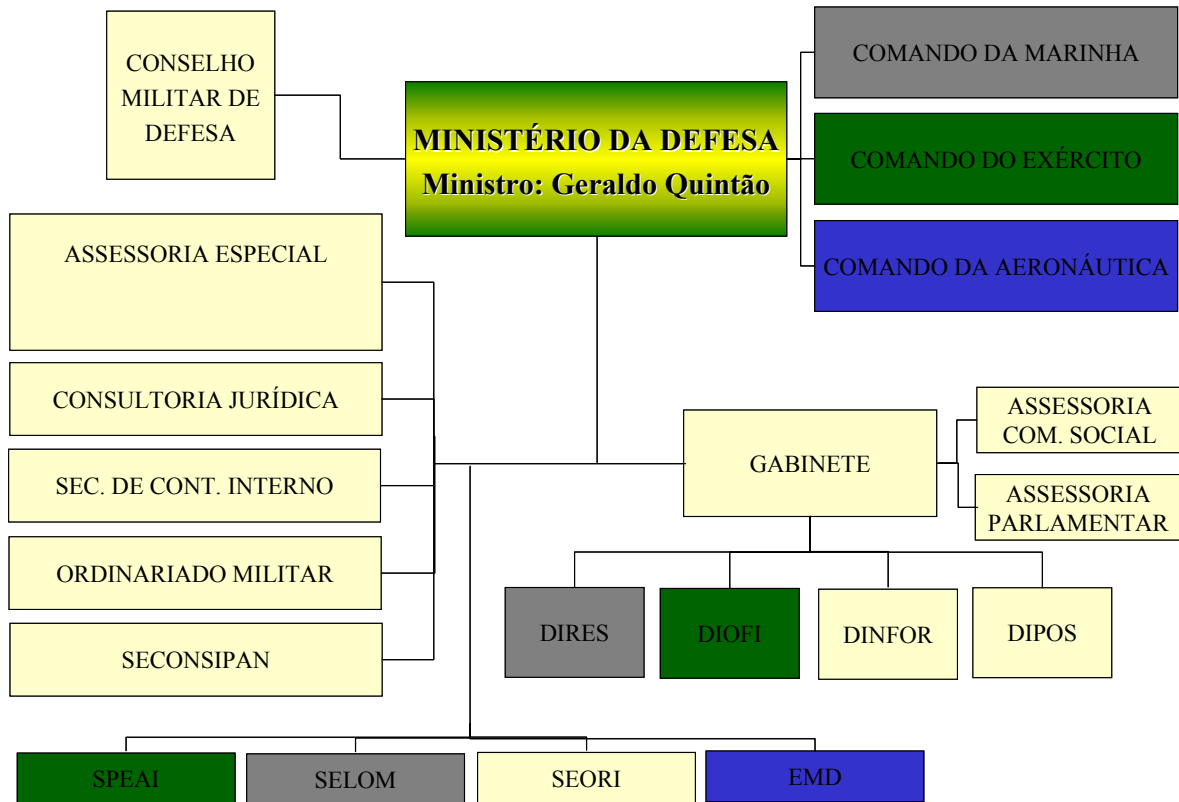
Igualmente às suas congêneres internacionais, a nova estrutura institucional de defesa brasileira interpõe o Ministério da Defesa entre o presidente da República e as Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), conforme o organograma a seguir:



Ocupado precariamente a partir de 1º de janeiro de 1999 pelo ex-senador Élcio Álvares – na figura de ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa –, o Ministério da Defesa foi instituído oficialmente em 10 de junho do mesmo ano, através dos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

A figura seguinte reproduz, com maior riqueza de detalhes, a estrutura organizacional adotada pelo Ministério da Defesa brasileiro:



Aqui, distintamente do primeiro organograma, a figura acima reproduz uma estrutura de defesa que segue a tradição da organização militar brasileira (principalmente a partir da experiência do EMFA) assegurando que os cargos de Comandantes Militares são privativos de oficiais-generais do último posto e interpondo pouquíssimos civis na nova estrutura de defesa em áreas como, por exemplo, a SEORI (Secretaria de Organização Institucional) e o Gabinete do Ministro. No modelo norte-americano, em contraste, não há enclaves aos civis. Apenas para ilustrarmos, os Comandos Militares (que nos EUA recebem o nome de Departamentos Militares) são organizados sob a direção de secretários civis e, efetivamente, o secretário de Defesa é o principal consultor do presidente em matérias como formulação de uma política geral de defesa e pela política do “Ministério” e sua execução, exercendo sua autoridade, direção e controle em plenitude, numa realidade bastante diversa da brasileira onde a supremacia civil ainda não se faz realidade.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Apesar disso, não podemos perder de dimensão que esses processos são invariavelmente complexos. Uma mudança desta magnitude não se faz sem traumas tendo em conta a mentalidade conservadora e sedimentada dos militares.<sup>38</sup> Janowitz aponta, apropriadamente, que as tensões associadas à transição de modelos produzem demandas poderosas no interior da Instituição Militar que pretendem voltar e/ou congelar as pautas de autoridade e organização tradicionais.<sup>39</sup> Neste momento, o poder civil não pode ser fraco e hesitar, estando abertas as portas para que a supremacia civil se imponha com toda a força sobre o conjunto do aparelho militar.

Dentre os acertos obtidos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao longo do processo de estruturação do Ministério da Defesa, um dos principais a destacar foi a firme determinação de nomear um civil para a chefia da recém-criada estrutura.<sup>40</sup> Para além da dimensão simbólica, é preciso superar de vez a falsa dicotomia *casacas versus fardados* que ainda hoje impera no Brasil. Com um civil à frente e vários deles interpostos em sua estrutura de defesa, alguém ousaria dizer que os norte-americanos não conferem a devida atenção a seus assuntos nesta área? Abandonando-se estrangeirismos, em perspectiva histórica, quem não se recorda dos diferentes civis que estiveram à frente de nossa Marinha ao tempo do Império e a dimensão que esta Armada possuía? E Pandiá Calógeras, já na República, à testa do antigo Ministério da Guerra, com as reformas e reestruturação – entre elas a contratação da Missão Francesa – levadas a cabo no interior do Exército? Tudo isso para não falarmos em Salgado Filho, na década de 1940, primeiro ministro da Aeronáutica e considerado até hoje um homem de rara competência, além de ser um dos patronos desta Força. Logo, há muito que se avançar neste terreno envolvendo a cooperação civil e militar, deixando-se as desconfianças mútuas de lado.

Contudo, a designação do senador derrotado Élcio Álvares para a direção da pasta de Defesa, um “estranho no ninho”, como retribuição de Fernando Henrique Cardoso ao ex-líder do governo no Senado, é um dos pontos frustrantes no processo de criação do Ministério da Defesa. A entrega a Álvares do que definiu como sua realização “mais marcante” na área militar ao longo de seu primeiro mandato contrariou expectativas. Mais ainda, reforçou a percepção, perene entre os militares, do solene desprezo que os políticos guardam com relação aos assuntos relacionados à defesa. A gestão de Álvares à frente da nova estrutura, dada a falta de familiaridade com a temática militar e suas matérias correlatas, centrou-se basicamente na direção de garantir o que julgava um adequado contorno jurídico e constitucional ao novo formato da defesa nacional, área essa em que possuía grande trânsito devido à larga experiência como advogado e político. A respeito dessa atuação, Rizzo de Oliveira assinala:

---

<sup>38</sup> A este respeito, vale a pena conferir o capítulo “A Mentalidade Militar: O Realismo Conservador da Ética Militar”, de Samuel Huntington em *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b, pp. 77-97.

<sup>39</sup> Morris Janowitz, “Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar”. In: Rafael Bañón e José Antonio Olmeda. *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 100.

<sup>40</sup> Esta posição contava com a simpatia da Marinha e da Aeronáutica, temerárias de um protagonismo acentuado do Exército como Força mais forte e numerosa no interior da nova estrutura.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

“Sua contribuição mais efetiva deu-se, (...) em primeiro lugar, pela inclusão da função de ministro da Defesa no rol dos cargos privativos de brasileiros natos (...) Em segundo lugar, a inclusão dos comandantes das Forças singulares entre as autoridades que poderiam ser julgadas exclusivamente pelo Senado. Em terceiro lugar, a definição da competência exclusiva do presidente da República para nomear os comandantes das Forças. A seguir, a modificação do Conselho de Defesa Nacional para que os comandantes, a exemplo dos antigos ministros militares e do ministro da Defesa, sejam seus membros natos. Em quinto lugar, os comandantes somente poderão ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal, foro especial que a Constituição garante aos ministros de Estado”.<sup>41</sup>

Posto isso, outros pontos que mereceriam melhor tratamento dentro do novo sistema de defesa foram deliberadamente negligenciados, tornando ainda mais difícil a realização da supremacia civil. Pouco mais de um ano após tomar posse, o primeiro ministro da Defesa brasileiro, assumindo aberta e pessoalmente a defesa de sua principal assessora civil no interior do Ministério da Defesa da acusação de lavagem de dinheiro do crime organizado em seu Estado natal, era exonerado do cargo por determinação presidencial.

O sucessor de Álvares e atual ministro da Defesa do Brasil, o ex-advogado-geral da União Geraldo Quintão, tem centrado o discurso das realizações de seu Ministério em dois temas especificamente militares – o reforço da presença militar na Amazônia e a recuperação da capacidade operativa da Força Aérea Brasileira (FAB) –, e em três itens de caráter estratégico: a parceria com a diplomacia, a cooperação dos “notáveis” (referência à consulta de civis de universidades e da imprensa aptos a aportar “novas idéias e abordagens” à “cultura de defesa”) e o estabelecimento de acordos bilaterais no cenário sul-americano.<sup>42</sup>

Não obstante essas se tratem de iniciativas importantes e meritórias, a cultura intramuros da caserna tem continuado a predominar. O projeto de criação do Ministério da Defesa elaborado pelo Executivo tem pontos nebulosos como, por exemplo, a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares, privilégio só garantido a ministros de Estado e ao presidente da República, além de garantir assento permanente aos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa, *vis-à-vis* o ministro da Defesa. À Marinha e à Aeronáutica foram mantidos os controles sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil, entre uma série de imperfeições e continuidades que o projeto contempla. Isso não nos causa estranheza, haja vista a tarefa de formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa ter sido confiada,

---

<sup>41</sup> Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade”. *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Brasília: mimeo, agosto 2002, p. 45.

<sup>42</sup> Essa constatação apóia-se na análise dos boletins *Defesa Informa* – informativo do Ministério da Defesa, produzido pela Assessoria de Comunicação –, cujo primeiro número é de 10 de junho de 2000 e atualmente encontra-se em seu quadragésimo nono número (07 de julho de 2002).

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

durante a maior parte do tempo da administração Fernando Henrique Cardoso, ao extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).

Alguns analistas chegam mesmo a classificar a criação do Ministério da Defesa como um projeto natimorto, destacando que

“[O] Ministério da Defesa, (...) nesses seus primeiros anos de existência, (...) preserva a tradição de autonomia das três Forças (...) O ministério da Defesa do Brasil não possui um Estado-Maior Geral forte, que comanda as Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica). O ministro Quintão lida diretamente com os comandantes de cada Força. Ao Estado-Maior Geral, denominado no Brasil Estado-Maior de Defesa, cabe função de assessoria de cunho específico militar. Também é preciso ressaltar: apesar dessa linha direta com os comandantes militares, Quintão não ordena operações. No modelo americano, o secretário da defesa controla pessoalmente os chamados Comandos de Área, completamente operacionais. Cada Força tem subsecretário basicamente para tratar de assuntos administrativos. Essa estrutura foi a primeira a ser descartada pelos militares que estudaram a organização do Ministério da Defesa”.<sup>43</sup>

A crítica acima é forte, mas real. Como escreveu Serra, ex-ministro da Defesa da Espanha, os processos de reforma militar são sempre muito complexos. Neste sentido, não só não devem como não podem ser compartimentados, ou seja, a tentativa de se tentar resolver completamente apenas um aspecto específico da reforma estaria fadada ao fracasso. Inversamente, seria positivo se avançar em várias frentes, gerando assim um novo estágio nas relações entre as Forças Armadas, a sociedade e o governo, tendo em vista que o processo é uma “escadaria longa” e demandaria a construção de novos sistemas.<sup>44</sup> Não só: é preciso que não se repita um fenômeno corrente nos países latino-americanos onde temos um ministro da Defesa, mas não um Ministério no sentido de estrutura governamental adequada definidora de pautas, processos e reformas.

Apesar de já ter deixado clara no convite que fez aos ministros militares de seu primeiro mandato sua intenção em criar o Ministério da Defesa, o mesmo ainda teria de esperar quatro anos para ser efetivamente criado. Os ministros militares, além da falta de empolgação pelo tema, protagonizaram sérios conflitos intraforças (“teoria da vitamina de abacate”<sup>45</sup> etc) que acabaram paralisando o desejo governamental, somado ao fato de o presidente ter outras prioridades em sua agenda.<sup>46</sup> A monotonia só seria

---

<sup>43</sup> Roberto Lopes, “Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil”. *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Washington/DC: mimeo, May 2001, p. 11.

<sup>44</sup> Narcis Serra, “Novas lições da reforma do setor de defesa”. *National Defense University*. Washington/DC: mimeo, March 2001, p. 5.

<sup>45</sup> Temor advindo da preponderância do Exército sobre as demais Forças no novo arranjo, haja vista que quando se mistura abacate, leite e outras frutas no liquidificador, o resultado é sempre verde.

<sup>46</sup> Acerca destas dissensões, ver o trabalho de Celso Castro e Maria Celina D’Araujo, *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, que traz depoimentos dos

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

quebrada com a volta à baila da discussão da reforma do Conselho de Segurança da ONU e a pretensão do Brasil em ter um assento permanente em tal Conselho. O ano era 1997 e, com a decisão política tomada, nova Diretriz Presidencial foi emanada:

“1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas Singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.

2. Iniciar sua implantação entre Outubro e Dezembro de 98.

3. Extinguir os atuais Ministérios Militares”.

Finalmente, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado pelos cinco atores militares (EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica e Marinha) juntamente com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil, e sob a responsabilidade de um homem da estrita confiança do presidente, Clóvis Carvalho, a discussão foi ampliada e o Ministério da Defesa de fato começou a tomar corpo. No entanto, como é possível perceber na composição do GTI, em que pese a animosidade sobretudo entre a Marinha e as demais Forças, o desequilíbrio pró-militares é patente. O que estamos querendo sugerir com isso? Longe de afirmarmos que as Forças Armadas e os diferentes atores que as compõem possuam um comportamento monolítico, estamos tão somente querendo destacar que, apesar da lógica do GTI se pautar pela busca do consenso, em dados momentos o mesmo não foi possível e o *sprit de corps* da Instituição Militar falou mais alto ante a possibilidade de se “civilinizar” muitas das futuras estruturas a serem criadas.

Em outros momentos históricos, esse desequilíbrio claramente foi capaz de paralisar iniciativas reformadoras e assumir a forma de veto. Recordemos. De certa forma estimulado pelo fator “coordenação” implícito na fórmula Ministério da Defesa, em 1946 o Brasil criava seu Estado-Maior Geral (designado posteriormente Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA), ao qual caberia a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observando as características e peculiaridades de cada Força Singular.<sup>47</sup> No início da ditadura militar, sob o governo Castelo Branco (1964-67), ganhou impulso a idéia de criação de um Ministério da Defesa – inclusive com a promulgação do Decreto-Lei 200 pelo presidente –,<sup>48</sup> sendo, contudo, posteriormente

---

ministros militares dos últimos quinze anos e as tensões e diferentes visões acerca da criação do Ministério da Defesa no Brasil.

<sup>47</sup> Para uma descrição pormenorizada das atividades desenvolvidas pelo EMFA, cf. Fábio Soares Carmo, “A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz”. *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (35): 7-31, 1997.

<sup>48</sup> Uma sucinta descrição, a partir da perspectiva militar, das idas e vindas que antecederam a criação do Ministério da Defesa pode ser encontrada em Luiz Paulo Macedo Carvalho, “A controvérsia do Ministério da Defesa”. *A Defesa Nacional* (757): 63-67, jul/set 1992; Hamilton Bonat, “Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens”. *Monografia do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército*. Rio de Janeiro: 1997; e Paulo Francisco Silva Leitão de Souza, “Os militares e a política”. *Monografia do Curso de Política e Estratégias Marítimas*. Rio de Janeiro: 1998.



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

todo o esforço sorvido por conta da cizânia castrense que começava então a desenvolver-se. Recentemente, durante um momento privilegiado da vida política nacional, mais precisamente a fase do Congresso Constituinte (1987-88), tal proposta voltou à cena mas, então, graças à tutela militar exercida sobre o governo José Sarney, acabou sendo derrotada pelos constituintes em favor da preservação dos ministérios militares. O argumento mais comum então, da óptica dos militares, era que

*“A criação do Ministério da Defesa, unificando e subordinando a si os (...) Ministérios Militares, não trará quaisquer vantagens para o país sob o ponto de vista de eficiência operacional das Forças Armadas, bem como de economia no orçamento federal, sendo muito duvidoso que o traga sob o enfoque político”.*<sup>49</sup>

Nessa quadra da vida política nacional, a leniência dos Poderes Executivo e Legislativo foi total.

Muito tem se falado, ao longo do tempo, para além do propósito político, das vantagens técnico-administrativas e estratégico-operacionais que a implantação do Ministério da Defesa traria em seu bojo quando comparada à estrutura multiministerial. Esta última, existente durante toda a vida das Forças Armadas brasileiras, encontra resistências no interior do Aparelho Militar – ainda que muitas vezes de forma velada – em transmutar-se. Não obstante, os ganhos que podem acompanhar a nova composição são admitidos até mesmo por seus críticos.

Os vetores científico e tecnológico que hoje definem o preparo militar, patentes sobretudo na Guerra do Golfo em 1991, mais do que nunca tornam imperativa a integração das tarefas de defesa, com o Ministério da Defesa podendo vir a desempenhar um papel fundamental na coordenação deste processo. Mais do que isso – apesar de não se constituir propriamente em uma novidade no mundo militar –, a Guerra do Golfo mostrou que sem uma coordenação das operações (do tipo *Forças Combinadas*), em detrimento das percepções singulares ora em curso, o preparo militar de uma nação se encontra seriamente debilitado.<sup>50</sup>

Nessa direção, o vetor tecnológico acrescentou alento à tese do Ministério da Defesa em substituição àquele modelo fragmentado, no qual cada Força Singular definia, autarquicamente – a despeito da existência do EMFA –, seu planejamento,

---

<sup>49</sup> Grifo nosso. *Ministério da Defesa – Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: Ministério da Marinha, maio de 1987, p. 1. O tom unísono do discurso de reprovação dos militares à proposta de criação do Ministério da Defesa pode ser também conferido nas exposições dos representantes das três Forças ao Congresso Constituinte, publicadas no Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento). 13<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança com exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa – 06 de maio de 1987, p. 59 e sgs.

<sup>50</sup> Essa mesma opinião foi manifestada pelo comandante da Aeronáutica Carlos de Almeida Baptista, em entrevista a mim concedida em 26 de julho de 2002.



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

orçamento e execução. Embora isto, a decisão presidencial de sua criação contém elementos de natureza política que ultrapassam largamente as considerações estritamente gerenciais no plano militar.

Cabe aqui ressaltar que o Legislativo, de importância fundamental em qualquer democracia no tocante às questões que envolvem a defesa nacional, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê* como lhe competiria. Isso seria fundamental não só para o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, no acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas. A criação do Ministério da Defesa é sintomática a este respeito, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória e com uma tímida participação do Congresso Nacional.

A importância do Ministério da Defesa para a direção política das Forças Armadas e a consolidação do poder político sobre a estrutura militar – *quem manda*, nos termos de López – é incomensurável. No entanto, zonas cinzentas, como a não clarificação de competências civis específicas em alguns campos, têm persistido. Este problema, é bem verdade, remete à velha questão do ovo e da galinha, ou seja, quem veio primeiro? Os militares alegam, apropriadamente, que acabam ocupando postos que deveriam ser de civis por não haver *expertise* civil no país para ocupá-los, ao que os civis retrucam, também com sua parcela de razão, argumentando ser preciso que se definam claramente quais áreas os civis podem efetivamente ocupar para a criação de recursos humanos adequados. Elaboração e controle dos orçamentos, gestão de pessoal civil e militar, definição de funções e missões, entre outras competências-chave têm sido pouco compartilhadas com outras burocracias, quer sejam do Executivo ou do Legislativo, com os militares ocupando postos-chave em todo o circuito. A amplitude da mudança nas relações civis-militares que a implantação do Ministério da Defesa representa, dependendo do modelo que venha a ser adotado – *sobre quais atividades*, seguindo a analogia anterior –, é considerável. Lembremo-nos, com efeito, que o Ministério da Defesa encontra-se ainda em seu processo de infra-estruturação, época mais propícia à correção de erros e rota.

Para se ter uma melhor dimensão do problema, não obstante o pioneirismo dos EUA em criarem seu Departamento de Defesa (DoD) já em 1947 por meio do *National Security Act*, somente quase quatro décadas mais tarde, mais precisamente em 1986 através do *Goldwater-Nichols Act*, é que este foi reorganizado no sentido de fortalecer o controle civil do Ministério da Defesa, incrementar a liderança civil sobre os militares, clarificar a autoridade e responsabilidades dos comandantes combatentes, melhorar a

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

formulação estratégica e o planejamento de contingência e fornecer um uso mais eficiente dos recursos de defesa.<sup>51</sup> Antes dessa reformulação, outras haviam sido feitas como as Emendas de 1949, a Reorganização de 1953, a Reorganização de 1958, as inovações de Robert McNamara (PPBS), até se chegar ao Goldwater Nichols.<sup>52</sup>

Uma boa parte dos estudiosos têm se mantido cética com respeito à criação do Ministério da Defesa. Um deles, por exemplo, afirma que “o Ministério da Defesa tem tudo para se transformar em uma nova repartição pública”. Conforme seu ponto de vista, “os comandantes militares mantêm o poder de fato, e, por conseguinte, o ministro de Estado torna-se uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República e o Congresso. [O ministro] Quintão dificilmente conseguirá integrar militarmente as três Forças singulares e tem procurado atender corporativamente as demandas por verbas de cada Força. Este é um reflexo da falta de uma clara política militar de defesa do governo e da sua incapacidade de se manter fiel às suas decisões”.<sup>53</sup>

A afirmação supracitada, embora pareça-nos por demais violenta, tem elementos que encontram base na realidade. Os comandantes das Forças de fato permanecem fortes, contudo mais por inépcia e falta de quadros civis para ocuparem os postos e submeterem os militares, do que qualquer poder mágico ou real que os comandantes detenham.<sup>54</sup> O trabalho já começou a ser feito: a Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) já foi retirada do Comando da Aeronáutica e está respondendo diretamente ao ministro da Defesa. O mesmo se passa com o DAC (Departamento de Aviação Civil) e a Marinha Mercante, que aguardam, respectivamente, a criação da Agência Nacional de Aviação Civil e a Agência Nacional Aquaviária. Isso representa, efetivamente, juntamente com a transferência prevista da Infraero, uma desmilitarização da Aviação Civil e da Marinha Mercante, que acabará significando que as Forças se dedicarão às tarefas de segurança e defesa *stricto sensu*. A Aeronáutica, por exemplo, se dedicará única e exclusivamente a Força Aérea Brasileira (FAB), que hoje recebe cerca de 10% dos recursos destinados ao Comando da Aeronáutica.

Outro ponto: é fato que a Política de Defesa é vaga e genérica, refletindo consensos quase universais que poderiam ser reproduzidos em boa parte dos países do

---

<sup>51</sup> Ver o trabalho de Douglas C. Lovelace Jr., *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reorganization Act*. Carlisle: Strategic Studies Institute Press, 1996.

<sup>52</sup> Cf. Richard H. Kohn. “Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations”. *The National Interest* (35/3): 26-48, spring, 1994, p. 28. É importante lembrar: o processo não para. Houve nova reforma nos anos 90 sob o governo Clinton e a mais recente está em curso após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

<sup>53</sup> Jorge Zaverucha, “Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI”. Mimeo: 2001, pp. 11-2.

<sup>54</sup> Aqui, é preciso sublinhar que com isso não estamos querendo afirmar que vemos as Forças Armadas brasileiras como um “tigre de papel”, como sugere Wendy Hunter. Cf. Wendy Hunter. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997. p. 23.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

globo.<sup>55</sup> Contudo, sua reformulação está em curso e, em fins de 2002 ou no mais tardar após a posse e anuência do novo governo em 2003, deverá ser tornada pública. Há problemas nessa reformulação? Claro, em qualquer país haveria, quanto mais em um país notadamente caracterizado por uma falta de cultura estratégica como o nosso. Cabe, sim, ao Ministério da Defesa estimular a formação de uma massa crítica que possa, além de atualmente os militares e um número diminuto de especialistas, se dedicar ao tema.

Finalmente, a falta de integração militar é outro problema reconhecido inclusive pelos próprios comandantes. Aqui, também, novos passos começam a ser dados. Recentemente – mais precisamente em maio de 2002 –, foi realizada a primeira operação combinada das três Forças, denominada “Operação Tapuru” – contando com mais de quatro mil homens na Amazônia –, rompendo-se uma inércia de não-integração que, embora não desejada, nada era efetivamente feito para rompê-la. Uma Diretriz Ministerial, emanada pelo ministro Quintão e sua assessoria civil, teve de ser encampada e desenvolvida pelo Estado-Maior de Defesa. Não só: estudos estão sendo desenvolvidos para uma política comum de armas – como diminuição dos atuais oito modelos de helicópteros nas três Forças para cerca de três –, padronização dos macacões dos pilotos das três Forças, elaboração de um “dicionário” e padronização da linguagem para melhor integração entre as Forças, entre uma série de outras medidas. Enfim, são mudanças consideráveis.<sup>56</sup>

No campo da chamada diplomacia militar tivemos igualmente mudanças relevantes. Nessa direção, merece destaque o fato de ter-se agora um único interlocutor formal à sua frente, o que vem a facilitar, sensivelmente, o trato de assuntos ligados à defesa nacional com os demais países. Tal tarefa, como anteriormente se encontrava estruturada, a cargo dos três Ministérios Militares, um Estado-Maior geral e uma Secretaria de Assuntos Estratégicos – ambos com *status* ministerial –, além de por vezes o Ministério das Relações Exteriores, engendrava uma verdadeira paralisia no sistema de relações, haja vista que exigia do interlocutor um sobreforço a fim de avaliar a legitimidade do diálogo com qualquer um dos parceiros escolhidos.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Uma discussão pormenorizada deste tema pode ser encontrada em *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*, dos especialistas Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, e “Pensando a política de defesa até 2010”, de Darc Costa, em *A Defesa Nacional* (781): 5-18. jul/set 1998.

<sup>56</sup> Estas informações foram obtidas nas entrevistas e conversas realizadas durante o mês de julho de 2002 em Brasília com os comandantes do Exército – general Gleuber Vieira –, da Marinha – almirante Sérgio Chagasteles –, da Aeronáutica – brigadeiro Carlos de Almeida Baptista –, além dos secretários de Organização Institucional – Dr. Augusto Varanda – e de Política e Estratégia – almirante Astor Nina de Carvalho Netto – do Ministério da Defesa.

<sup>57</sup> A mesma opinião era compartilhada pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Benedito Onofre Bezerra Leonel, que durante o IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos realizado na Unicamp, então asseverou: “é indispensável que o campo militar tenha um único **interlocutor** que possa discutir, em encontros internacionais, os momentosos temas que hoje preocupam a comunidade internacional nas áreas de segurança e defesa”. Grifo original.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Um dos problemas centrais a que devemos estar atentos ao tratarmos da criação do Ministério da Defesa é nos determos nos moldes em que o mesmo foi criado, ao invés de considerá-lo única e exclusivamente como um avanço no sentido de se ter um civil formalmente à frente do trato das questões de defesa. Esse risco decorre do fato de, caso esse cenário venha a se confirmar, arrefecerem-se as discussões em torno da tão propalada autonomia militar, sem que o quadro, efetivamente, se altere substancialmente. Como é normal desses processos, no caso brasileiro há importantes mudanças em curso como já apontado e outras tantas pendentes, sem que possamos definir o resultado final.

### Considerações finais

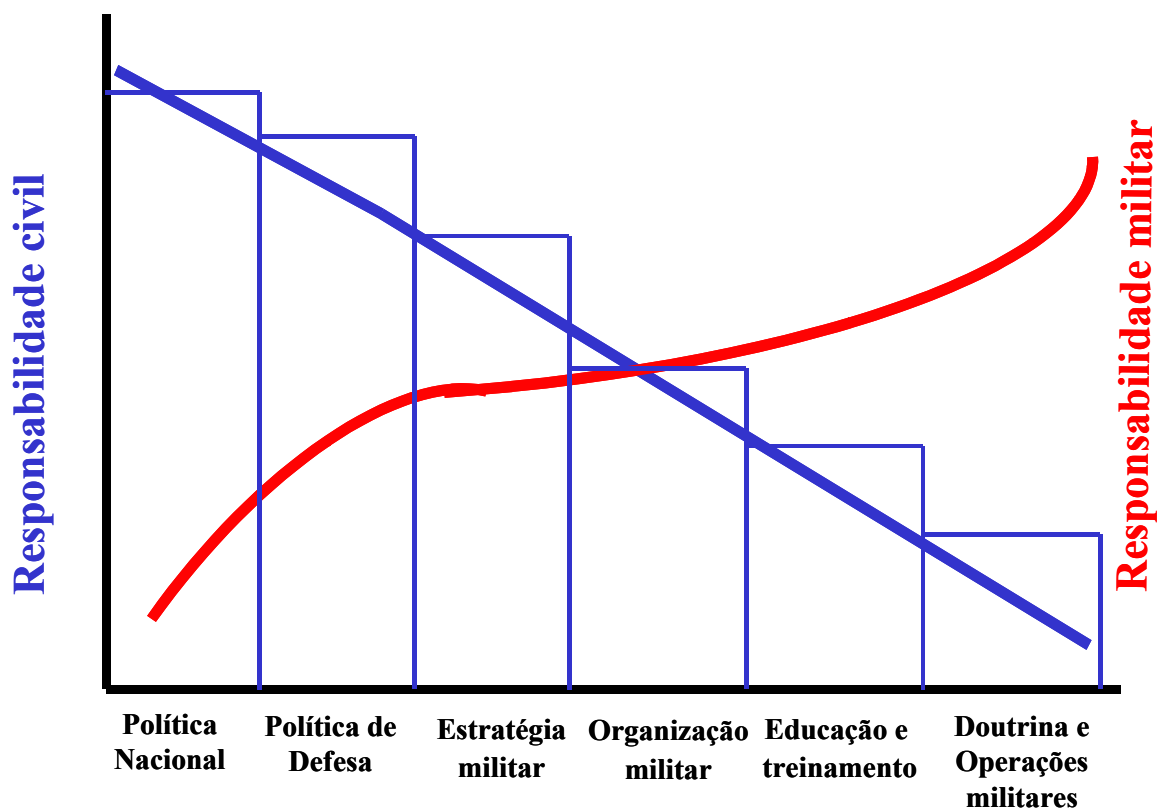
Apesar das insuficiências anteriormente apontadas, o Ministério da Defesa representa, no mais das vezes – e aí reside sua inovação –, o controle dos militares pelos civis, o mundo político dirigindo e ditando as diretrizes para as armas, o reforço da autoridade do Comandante Supremo, enfim, a fórmula institucional que, embora não perfeita e uma obra em aberto, apresenta o melhor equacionamento para a defesa nacional e as relações entre civis e militares nas sociedades contemporâneas.

Parece ser ponto pacífico que a subordinação militar ao governo civil implica a existência de um mínimo de vontade de obediência, isto é, um mínimo de consenso sobre a legitimidade do mandante, quer seja num sentido subjetivo ou objetivo. A partir desta constatação, é fundamental a compreensão de que o processo de criação e implantação do Ministério da Defesa não é linear, mas tortuoso, dependendo tanto da política por este adotada quanto das relações específicas entre os militares, o Estado e o restante da sociedade. Precisamente sobre a combinação desses fatores há que se estar bastante atento pois, a partir de tal análise, é que poderemos avaliar com segurança o impacto da criação do Ministério da Defesa sobre o quadro das relações civis-militares brasileiras e a organização da defesa em nosso país. Efetivamente, o Brasil ainda está bastante distante de um quadro onde a supremacia civil seja realidade, não obstante importantes degraus da “escadaria” já estarem sendo vencidos. Se fosse possível colocarmos isto em um gráfico, numa situação típico-ideal, teríamos mais ou menos os seguintes resultados:

---

Benedito Onofre Bezerra Leonel, "Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". Campinas: mimeo, *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, maio de 1998, p. 8.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil



Fonte: Margaret Daly Hayes, “Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas”. *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa*. Brasília: mimeo, maio de 2002, p. 8.

Cabe ressaltar que, na situação acima descrita, não há enclaves exclusivos seja de militares seja de civis, e sim uma colaboração entre estes dois segmentos que varia de grau conforme o tema. No caso brasileiro, é preciso ter em mente que um Ministério da Defesa deve contribuir para o fortalecimento das autoridades civis, posto que ele proporciona uma estrutura unificada para o desenvolvimento de políticas e permite a uniformidade das Forças Armadas com o restante da burocracia administrativa do Estado. Ademais, para que a supremacia civil se faça realidade, é fundamental a presença ativa dos civis à frente desta estrutura e de suas componentes, situação esta que ainda estamos distantes no Brasil – seja pela falta de quadros civis e o sub-aproveitamento dos existentes, seja pelo parco interesse das universidades nesse processo, entre outros pontos – e que exigirá uma decidida participação do sistema político nacional a fim de que se rompa muito da atual inércia existente.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Contudo, o quanto se avançou até aqui, com a extinção dos três Ministérios Militares, do EMFA e, recentemente, a transformação da Casa Militar em subchefia do novo Gabinete de Segurança Institucional, não pode ser negligenciado. Não só: a designação de civis para dirigirem a pasta, além de uma inédita Política de Defesa Nacional que ditará os rumos de uma Política Militar integrada, em que pese a acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo este processo e os problemas intrínsecos que estas mesmas possuem, tratam-se de iniciativas importantes.

Por fim, é importante frisar que resta ao Ministério da Defesa um longo e difícil caminho a percorrer até sua efetivação como responsável pela condução dos assuntos militares no sentido mais amplo do termo. Cada vez mais, nas modernas democracias, deixa de fazer sentido a velha distinção entre fins e meios, com o primeiro sendo campo de responsabilidade dos civis e o segundo monopólio dos militares. É imperativa a adoção de um padrão de responsabilidade compartilhada. Adicionalmente, é preciso observarmos os exemplos de outros países não para copiá-los, mas sim a fim de que avancemos o mais rapidamente rumo à consolidação da supremacia civil sobre o conjunto do Aparelho Militar brasileiro que, em última instância, redundará no reforço e aprofundamento de nossa jovem democracia.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

### Bibliografia citada

AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

ALLARD, Kenneth. *Command, Control, and the Common Defense*. Washington/DC: National Defense University, 1996.

ARAVENA, Francisco Rojas. "A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares". In: Maria Celina D'Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BONAT, Hamilton. "Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens". *Monografia do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército*. Rio de Janeiro: 1997.

BRUNEAU, Thomas C.. *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*. Monterey: mimeo, September 2001.

CARMO, Fábio Soares. "A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz". *Revista da Escola Superior de Guerra* (35): 7-31, 1997.

CARRILHO, Maria. *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

CARVALHO, Luiz Paulo Macedo. "A controvérsia do Ministério da Defesa". *A Defesa Nacional* (757): 63-67, jul/set 1992.

CASTRO, Celso & D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

COSTA, Darc. "Pensando a política de defesa até 2010". *A Defesa Nacional* (781): 5-18, jul/set 1998.

DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

*Defesa Informa*. Brasília (Coleção Completa – de 10 de junho de 2000 a 07 de julho de 2002).

DESCH, Michael C.. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Suplemento). 13<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança com

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa – 06 de maio de 1987.

FEAVER, Peter D.. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". New Brunswick: Rutgers University, *Armed Forces & Society*, 23 (4), 149-178, 1996.

FISHEL, John T.. "The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense". *LASA International Congress*. Miami: mimeo, March 2000.

FITCH, John Samuel. "Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina". In: Juan Gabriel Tokatlian e Samuel Fitch (Orgs.), *Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES, 1989.

*The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998.

FUCCILLE, Luís Alexandre. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo: uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-guerra fria*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999.

"As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?". *Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política*: (33), abril 2002 ([http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07\\_fucille.htm](http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07_fucille.htm)).

HAYES, Margaret Daly. "Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas". *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa*. Brasília: mimeo, maio de 2002.

HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. "Reforming Civil-Military Relations". In: DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

*O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b.

JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1971.

"Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar". In: BAÑÓN, Rafael & OLMEDA, José Antonio. *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.



## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

KOHN, Richard H. "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations". *The National Interest* (35/3): 26-48, spring, 1994.

LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. "Machucou, sim". *Veja*, 27 de maio de 1998.

"Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". Campinas: mimeo, *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, maio de 1998.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOPES, Roberto. "Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Washington/DC: mimeo, May 2001.

LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

LOVELACE Jr., Douglas C.. *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reorganization Act*. Carlisle: Strategic Studies Institute Press, 1996.

MARTINS FILHO, João Roberto & ZIRKER, Daniel. "The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis". *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.

MINISTÉRIO DA MARINHA. *Ministério da Defesa – Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: maio de 1987.

*Noticiário do Exército*. "A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro", 30/01/98.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. "O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República". In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

"A Doutrina de Segurança Nacional: Pensamento Político e Projeto Estratégico". *Revista Política e Estratégia*: 6 (2), 233-246, 1988.

"O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Brasília: mimeo, agosto 2002.

## A criação do Ministério da Defesa no Brasil

PARET, Peter (Ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

PEREIRA, Antonio Carlos. "A Educação dos Civis para a Defesa". Campinas: *Caderno Premissas*: (17-18), 7-16, 1998.

PIMENTEL, Gilberto Rodrigues. "Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998.

POTENGY, Silvio. "A Implantação do Ministério da Defesa". Rio de Janeiro: *Revista da Escola Superior de Guerra*: 13 (36), 107-114, 1998.

PROENÇA JR., Domicio & DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SAIN, Marcelo Fabián. "El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos". In: Paz e Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.), *El Mercosur de la Defensa*. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

SCHIFF, Rebecca L.. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". New Brunswick: Rutgers University, *Armed Forces & Society*, 22 (1), 7-24, 1995.

SERRA, Narcis. "Novas lições da reforma do setor de defesa". *National Defense University*. Washington/DC: mimeo, March 2001.

SOUZA, Paulo Francisco Silva Leitão de. "Os militares e a política". *Monografia do Curso de Política e Estratégias Marítimas*. Rio de Janeiro: 1998.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. "Estratégia e o Emprego Futuro da Força". *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (32), 39-76, 1996.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade* (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

*Economia e Sociedade* (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

"Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI". Mimeo: 2001.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 1

Spring 2003

## **La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno**

**Ricardo Neeb**

El Señor Ricardo Neeb es Ingeniero Naval de la Universidad Austral de Chile y posee un Magíster en Ciencias (M.Sc.) de la Ingeniería del Programa de Coordinación de los Postgrados en Ingeniería de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), Brasil.

Actualmente se desempeña como analista internacional en el Ministerio del Interior de la República de Chile; y además ejerce la docencia en el Programa de Estudios de Defensa del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

[\[ Back \]](#)

# La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

**Ricardo Enrique Neeb Cantarero**

## Introducción

A partir de 1990 las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas han sufrido cambios importantes que han implicado una mayor complejidad que aquellas operaciones desarrolladas hasta 1990. Esta nueva complejidad ha dado paso a la participación de nuevos actores, ya que las nuevas modalidades de Operaciones de Paz implican no sólo la separación de los beligerantes, sino que también una construcción de la paz (Peace Building) que se refiere al proceso que busca transformar las estructuras sociales y las relaciones societales con el fin de prevenir el resurgimiento del conflicto<sup>1</sup>.

La construcción de la paz implica un profundo análisis de las causas que llevaron a la génesis del conflicto y su posterior estallido y a partir de aquel análisis realizar una reconversión, o refundación, de las estructuras políticas, la forma de gobierno y la representatividad, el sistema de justicia, derechos humanos, modelo de desarrollo económico, ayuda humanitaria, generación de empleos, igualdad de oportunidades, sistemas de salud y educación, entre otros. Como podemos apreciar es una larga lista de requerimientos a ser tratados para lograr el objetivo de construir una sociedad en paz.

En este contexto la forma en que se ejerce la administración de la ley y el orden es de vital importancia, ya que es este uno de los principales puntos en donde se percibe la forma de relacionarse el Estado con los ciudadanos. Una justicia corrupta, arbitraria e ineficiente podrá ser un detonante de conflicto, ya que los ciudadanos ven en este ámbito la forma en que el Estado los trata. Dentro de este contexto, las policías juegan un rol principal, ya que es el primer eslabón de la cadena del orden público. El trato y respeto que las fuerzas policiales muestren hacia los ciudadanos, será como ellos perciban al Estado. Una policía que es arbitraria es una clara muestra de un Estado que no tiene valor por los derechos de sus ciudadanos.

En un conflicto donde las causas tienen matices étnicos, religiosos, políticos, o la combinación de todos ellos, las policías son, por lo general, las fuerzas encargadas de la represión de las minorías y son vistas por estas como el enemigo, ya que las perciben como el representante de los intereses de sus opresores. Es por esta razón de que en

---

<sup>1</sup> Avruch, Kevin. "Peace Making: Introductory Remarks", in Analysis for Peace Operations, the Canadian Peacekeeping Press, 1998, pp. 29

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

las operaciones de construcción de la paz uno de los principales aspectos a ser abordados en la reestructuración, y a veces refundación, de los cuerpos policiales.

Otro aspecto importante sobre la discusión del uso de policías en Operaciones de Paz guarda relación con el hecho de que muchas, o tal vez la mayoría, de estas operaciones son realizadas en estados colapsados; estados que ya no pueden dar soporte a las más básicas necesidades de sus ciudadanos, entre ellas la seguridad. Esto hace necesario contar con fuerzas que puedan dar, por un tiempo, un mínimo de seguridad en el territorio donde se realiza la operación con el fin de poder implementar en un ambiente medianamente seguro la construcción de la paz.

Un caso ejemplar es el de Somalia, que el establecimiento de una fuerza policial en ese país fue de vital importancia para el restablecimiento del orden en Mogadishu y otras ciudades, pese a que uno de los principales problemas que enfrentaron En general el problema de la imposición de la ley en los estado que han colapsado es un problema no resuelto, ya que la pregunta en estas situaciones es ¿qué leyes imponer? ¿Sobre la base de cuáles leyes establecer la condena?<sup>2</sup>

Muchas veces el problema de la imposición de la ley, aunque sea en una forma elemental, en las Operaciones de Paz es resuelto usando fuerzas militares. Éstas deben de actuar como fuerzas policiales, algo para lo que no fueron entrenados, lo que muchas veces ha ocasionado problemas, y críticas, ya que los soldados entrenados para la guerra se han visto involucrados en incidentes de muy distinta categoría en donde las Reglas de Enfrentamiento (RdE) no son las adecuadas, lo que produce bajas innecesarias y un actuar en donde el uso excesivo de la fuerza es la tónica. Esto a largo plazo se traduce en un resentimiento por parte de la población en contra de las fuerzas de pacificación. Somalia es un excelente ejemplo de esto.

Muchas Operaciones de Paz se mueven en una zona gris que no es estrictamente militar, pero tampoco son situaciones normales de orden público. Muchos autores utilizan el concepto de lo “constabular” (ya veremos más adelante a qué se refieren con esto) y en muchas ocasiones las fuerzas militares han debido actuar dentro de esta zona gris no definida de lo “constabular”, algo que no les gusta hacer.

Los problemas antes mencionados nos llevan a pensar en cómo deberá ser diseñada la fuerza para poder enfrentar las dinámicas presentes en las Operaciones de Paz contemporáneas, algo que por el momento parece no estar resuelto aún, ya que por las características propias de las operaciones de paz es muy difícil poder satisfacer de manera adecuada debido al hecho de que por su complejidad estas operaciones tienen dinámicas que exigen respuestas flexibles en forma rápida.

Las diferencias existentes entre los diversos cuerpos policiales acrecientan aún más la problemática de la participación de estos organismos en las Operaciones de Paz.

---

<sup>2</sup> Hayes and Sand. “Promoting Relief with Development” in Analysis for and the Resolution of Conflict, , the Canadian Peacekeeping Press, 1998, pp. 27

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

A diferencia de las fuerzas militares, donde también hay diferencias, las fuerzas policiales tienen estructuras, preparación y orgánicas que pueden variar radicalmente de país en país, junto con la calidad del entrenamiento y financiamiento. Estas variaciones culturales sobre el enfoque de la función policial que se tienen en los distintos países que participan de una operación de paz pueden afectar el desempeño de la misma. Si a esto además sumamos factores como el hecho de que muchas fuerzas policiales se caracterizan por ser ineficientes y corruptas, el asunto se agrava aún más, ya que a diferencia de las fuerzas militares, el contacto que tienen las policías con la población anfitriona es mucho más estrecho.

En el presente trabajo haremos un análisis de la participación de las policías en las Operaciones de Paz. Este análisis tendrá como inicio un marco teórico que nos permita clarificar los conceptos de orden público y “constabular”, con el fin de poder entender cuáles son las diferencias entre ambos conceptos, algo de vital importancia para poder entender cómo se hará el uso de la fuerza y por ende el diseño de la fuerza a ser usada en esta operación, la cual debe satisfacer los requerimientos del mandato. Este aspecto será abordado también en el marco teórico.

La segunda parte de este texto es un análisis desde el punto de vista histórico sobre la participación de las fuerzas policiales en las Operaciones de Paz en estos últimos 100 años y las experiencias recogidas en estas misiones, así como también qué tipo de problemas se han registrado en las últimas operaciones, especialmente en la década de los 90, ante un aumento de la participación de los cuerpos policiales.

En la siguiente parte del trabajo abordaremos la participación de las policías chilenas en las Operaciones de paz, el tipo de trabajo y misiones desempeñadas en estas operaciones, así como las experiencias recogidas de su participación, así como también los problemas que han debido enfrentar.

En la última parte del trabajo abordaremos las conclusiones correspondientes.

### Marco Teórico

En la discusión sobre fuerzas policiales existen dos conceptos que son fundamentales para entender la forma de organizarse, equiparse y de actuar que tienen los cuerpos encargados de imponer la ley, generalmente llamados policías.

Primeramente, tenemos el concepto de Orden Público. Este concepto es bastante amplio y complejo, además que existe el problema de que su definición cambia según los criterios de Orden Público de cada estado. Para unos es simplemente imponer la ley, en otros reprimir a los opositores, aunque en las democracias liberales de occidente es donde tiene su definición más amplia. Según Michael Kelly<sup>3</sup> Orden público es necesario para el crecimiento de la sociedad al asegurar en forma equitativa los derechos de las personas. Un sistema de Orden Público y legal genera confianza y

---

<sup>3</sup> Oakley Robert et all, “Policing the New World Disorder”, NDU Press, Cap. 11, pp.1-2, año 1998.

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

permite realizar actividades que de otro modo las personas no estarían dispuestas a hacer. Por ejemplo en un sistema donde impera el Estado de Derecho las personas se van a sentir seguras y confiadas de emprender cualquier tipo de acción al ver que sus derechos están garantizados y que pueden recurrir a los tribunales en caso de que éstos sean vulnerados y los éstos últimos realizarán una investigación y juicios justos. En un sistema donde no imperan estas garantías y donde existe un sistema judicial, así como policial, incapaz de velar por los derechos de los ciudadanos, éstos no se sentirán confiados de realizar inversiones u otro tipo de empresas al no tener confianza sobre la garantía de sus derechos.

Cuatro son los factores que según Michael Dziedzic<sup>4</sup> deben darse para la existencia de un sistema de Orden Público adecuado (visión democrática liberal de occidente):

El primero guarda relación con las policías. Éstas deben tener el más irrestricto respeto por los Derechos Individuales en su actuar, así como también el hacer un uso proporcional de la violencia, en otras palabras, que el imponer la ley no signifique poner en riesgo la seguridad de las personas inocentes y sus bienes. Un punto no menos importante es la imparcialidad que las policías deben de tener en su forma de proceder.

El segundo factor es la existencia de un sistema judicial compuesto por jueces, encargados de dictar un veredicto y sentencia, fiscales que tienen por misión el acusar y defensores públicos cuya finalidad es la de proveer defensa a los inculpados que no puedan hacerlo por sus propios medios.

El tercero es un sistema carcelario que sea el encargado de la ejecución de la condena y de la rehabilitación del condenado es importante para la existencia de un adecuado orden público y como último punto el soporte a través de un sistema administrativo que le dé vida y sustentación a todo lo anterior<sup>5</sup>.

Existe otro concepto tan complejo como el anterior de orden público y es el de constabularidad<sup>6</sup>. Si bien este término es traducido a la lengua castellana como policial o referente a esta actividad, su definición por parte de los especialistas, principalmente de lengua inglesa, es mucho más compleja que la simple definición de policía.

El concepto de constabularidad implica una imposición básica de la ley en un medio, generalmente inestable<sup>7</sup>. Se puede explicar como una zona de transición entre lo

---

<sup>4</sup> Ibid, capítulo introductorio, pp. 1-2

<sup>5</sup> Se recomienda ver también a: Mani Rama, "Contextualizing Police Reform: Security, the role of Law and Post-Conflict Peacebuilding" in Tanke Tor et all, Peacebuilding and Police Reform", Frank Cass Pub., 2000, pp.16.

<sup>6</sup> Del inglés "constabulary", Esta palabra no existe en castellano y para explicar este concepto, cuya traducción literal es de policía, nos tomaremos la licencia de hacer una castellanización del término anteriormente citado.

<sup>7</sup> Esta definición simple de *constabularidad* la podemos encontrar en varios autores, tales como, Erwin Schmidl en el libro "Policing the New World Disorder (Cap. 1)", Domício Proença en "Guía de Estudios de Estrategia", pág. 20 y en el artículo del Brig. Gen. John Brown, aparecido en la edición

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

estrictamente militar y policial, un “área no definida”, ya que este tipo de operaciones, y de tropas también, por lo general ha tenido su génesis en operaciones militares que después de terminadas y durante la fase de ocupación del territorio en donde al no existir una autoridad local, o esta estar casi extinta, las fuerzas ocupantes deben hacerse cargo de la mantención del orden público de manera elemental. Tal es el caso de fuerzas como el U.S. Constabulary<sup>8</sup>, fuerza de caballería de aproximadamente 35.000 hombres que sirvió principalmente en Alemania y Austria con posterioridad al final de la II Guerra Mundial y cuya función era la mantención del orden en los territorios ocupados por Estados Unidos. Esta fuerza contaba con un equipamiento de combate ligero (motos, caballos, jeeps, fusiles, etc.) y sólo algunas unidades estaban equipadas con tanques ligeros en lugares que se estimaban podrían haber focos de resistencia, sin embargo, estas unidades más pesadas no sobrepasaban los 17 blindados. El período colonial conoció mucho este tipo de unidades, los Estados Unidos organizaron unidades constabulares en Nicaragua, Samoa, Filipinas y otros lugares ocupados a fines del siglo XIX y principios del XX. Otras unidades de este tipo lo constituyen el Royal Ulster Constabulary (RUC, Irlanda del Norte), La Gendarmería Holandesa y el Cuerpo de Carabineros de Italia, entre otros. Éstas nacen como fuerzas paramilitares encargadas de misiones tales como la protección de fronteras, lucha antiterrorista y como se mencionó anteriormente la imposición de la ley en zonas inestables. La Real Policía Montada del Canadá es otro ejemplo de como estas fuerzas de origen militar y con la misión de imponer la ley en los territorios inestables (ejemplo el Yukon) evolucionaron hasta convertirse en una fuerza de orden público en los días de hoy. El RUC hoy en día está siendo transformado en una fuerza policial, de hecho está cambiando el nombre al de Policía de Irlanda del Norte, al incorporar más católicos en sus filas y tener un rol más centrado en la protección de los ciudadanos que en la lucha contra el IRA (Ejército Republicano Irlandés) y la represión de los ciudadanos católicos.

Las fuerzas policiales constituyen uno de los puntos de unión entre las políticas de Estado en materia de respeto a los derechos humanos y libertades individuales. Los procedimientos y normas de actuación con los cuales las policías operan, serán el reflejo del respeto que un Estado tenga hacia sus ciudadanos. Es por eso que las policías son fundamentales para contar con una sociedad pacífica y respetuosa del estado de derecho y las garantías ciudadanas.

El problema del diseño de las fuerzas policiales en Operaciones de Paz radica en la especificidad del mandato, ya que un mandato para Operaciones de Mantención de la Paz (Peacekeeping) tiene un diferente contexto que aquel orientado a Operaciones de Construcción de la Paz (Peacebuilding).

Por una parte el objetivo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es establecer y mantener el orden (de un modo básico) evitando choques entre las

---

de septiembre del 2000 del Armed Forces Journal, titulado “Combat Cops? The Army Constabulary: Lessons from Our Past.” p. 66.

<sup>8</sup> Brig. Gen. John Brown, “Combat Cops? The Army Constabulary: Lessons from Our Past.” In Armed Forces Journal, September 2000, p. 66. También se puede encontrar referencias en: Schmidl, Erwin; “Policing the New World Disorder”, Cap. 1, pp. 4-5, año 1998.



## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

facciones en disputa. Estas operaciones son llevadas a cabo, generalmente, en un ambiente sumamente inestable y en muchas ocasiones estas misiones son ejecutadas por unidades militares (Ej. Haití), lo cual trae aparejado otro tipo de problemas, como el tipo de reglas de enfrentamiento usadas por las fuerzas militares, reglas diseñadas para el combate, que en situaciones de orden público, no especifican los procedimientos a seguir produciéndose en muchos casos situaciones que por las reacciones demasiado violentas de los pacificadores pueden poner en riesgo la misión<sup>9</sup>.

Por otro lado la Construcción de la Paz incluye en su mandato el entrenamiento y reestructuración de las fuerzas locales de policía. Esto implica contar con especialistas que además de realizar labores de estabilización y mantención del orden, deben encargarse de organizar y reestructurar, así como también entrenar, a las policías locales (lo que queda de ellas o las nuevas). Esto implica contar con personal que tenga años de experiencia como policías, administradores policiales y entrenadores. Aunque las misiones de Construcción de la Paz se desarrollan en un ambiente, generalmente más estable que las de Mantención, éstas no están exentas de eventuales brotes de violencia con sus respectivas escaladas, colocando en serio riesgo la integridad de los participantes.

Debido a la especificidad del trabajo policial en misiones de paz, los integrantes de las fuerzas internacionales de policía que participan en las misiones se han visto, en un sinnúmero de ocasiones, en medio de combates entre facciones, o directamente agredidos, y no se ha contado con los medios para neutralizar, o disuadir, la agresión de la cual son objeto. Su instrucción y equipamiento son insuficientes para hacer frente a amenazas de tipo militar, o paramilitar. Problema similar afrontan las tropas militares que enfrentan disturbios o situaciones que son propias del orden público. El entrenamiento y equipamiento de éstas sobrepasa al problema que se está generando, causando uno peor, el combate de la violencia con más violencia, lo que provoca rechazo y resentimiento por parte de los “anfitriones”.

Dada la dinámica que tienen las Operaciones de Paz, donde se puede pasar de un ambiente tranquilo a un desorden callejero, terminando con un combate de infantería; se hace necesario contar con un tipo de tropa que pueda cumplir eficientemente la tarea policial, no sólo de orden público, sino que también de entrenamiento y asistencia a la policía local, y también la tarea de tipo militar, enfrentando en combate a facciones que cuentan con armamento pesado.

Pareciera que la respuesta está en las tropas de tipo constabular (o de tipo paramilitar). Estas unidades existentes en varios países tienen a cargo tareas de este tipo (guardia de frontera, lucha antiterrorista, antidisturbios, etc.) dentro de una estructura de tipo militarizada (rangos, equipamiento y orgánica)<sup>10</sup>. En muchos casos estas fuerzas

---

<sup>9</sup> Cuando las fuerzas hacen uso excesivo de la fuerza contra manifestantes civiles, armados levemente, la reacción de los “huéspedes” ha sido contraria a la misión. Ejemplos como el de Somalia ilustran perfectamente estos acontecimientos.

<sup>10</sup> Ejemplos de unidades de este tipo lo constituyen la Gendarmería holandesa (que depende del ministerio de defensa), la Gendarmería Argentina y la Policía de Fronteras Alemana.

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

también cumplen con tareas de orden público (imposición de la ley, investigación de delitos, etc.) manteniéndose en forma paralela dentro de un esquema militar<sup>11</sup>. Dada esta peculiaridad de este tipo de tropas, que pueden enfrentar mejor las dinámicas cambiantes de las operaciones de paz, por otro lado estas unidades que están familiarizadas con la orgánica y cultura militar tienen menos problemas de integración con las unidades castrenses y pueden ser integradas en la cadena de mando de las fuerzas de paz, como es el caso de la MSU (Unidad Multinacional Especial)<sup>12</sup>. Sin embargo el problema de este tipo de unidades es que no existe en todos los países y de hecho son sólo una minoría de estados los que pueden aportar tan valioso tipo de medios.

La necesidad de restablecer el orden público se hace necesaria desde el momento en que llegan los primeros contingente de Naciones Unidas y ha cesado, o disminuido, la lucha entre facciones<sup>13</sup>. La construcción de un Estado de Derecho debe comenzar lo más pronto posible. Sin embargo, la inestabilidad existente en estas operaciones, y sobre todo la que sigue inmediatamente después del conflicto, hace necesario contar con fuerzas que posean una capacidad de adaptarse rápidamente a las dinámicas cambiantes que pueden generarse en este tipo de operaciones. Field y Perito<sup>14</sup>, señalan que para lograr la estabilidad (modelo de los Estados Unidos), las fuerzas participantes deben tener por lo menos dos componentes, el militar (que es considerado por los autores como el principal) y el policial-militar o constabular.

No obstante hay que destacar que la reconstrucción del sistema de orden público es algo que no puede ser dejado de lado y se hace vital para la normal restitución de un estado, su adecuado funcionamiento. Esto implica considerar siempre en este tipo de operaciones a personal judicial y/o penitenciario, ya que de lo contrario, las fuerzas policiales verán restringido y limitado su trabajo.

Otro problema constante, y no menos grave, lo constituyen las diferencias de cultura policial<sup>15</sup>. El concepto de policía varía de acuerdo a cada país, para unos estados

---

<sup>11</sup> Un ejemplo lo constituyen el Arma de los *Carabinieri* de Italia, que es una fuerza armada más que cumple tareas de orden público pero también de tipo militar como la protección de fronteras y la función de policía militar. Esta Arma tiene una orgánica militar y depende administrativamente del Ministerio de Defensa italiano y operativamente del ministerio del interior de ese país. Los Carabineros de Chile tienen características similares en cuanto a dependencia y en algunos aspectos de su orgánica, sin embargo tienen una orientación marcadamente más policial.

<sup>12</sup> Al respecto sugiero ver los trabajos de Chuck Call y Michael Barnett, "Looking for a Few Good Cops" en *Peacebuilding and Police Reform*, editado por Tor Tanke y Espen Barth. Otro trabajo interesante en este mismo tema, es el del mayor de Carabinieri Jean Piero Barbano en "The Carabinieri Corps and the MSU" publicado en el 1<sup>er</sup> Seminario Internacional de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo del 2000, pág. 8.

<sup>13</sup>Field, Kimberly y Perito, Robert; "Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice", in *Parameters* (US Army War College Quarterly), invierno 2002-03, pp. 79

<sup>14</sup> Ibid. pp. 80

<sup>15</sup> El tema de los problemas ocasionados por las diferentes culturas y entrenamientos policiales lo podemos encontrar en textos como el de Duncan Chappell y John Evans, "The Role, Preparation and Performance of Civilians Police in United Nations Peacekeeping Operations", publicado en 1999 en el *Criminal Law Forum*, pág. 171-271. También en el ya citado texto editado por Tanke y

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

la policía es el organismo encargado de velar por los derechos y la seguridad de los ciudadanos, está al servicio de éstos, los ciudadanos. Estos cuerpos policiales por lo general se caracterizan por tener un gran respeto hacia los ciudadanos que sirven, son fuerzas altamente entrenadas, equipadas y con una gran dedicación a la función de orden público. Para otros estados, en cambio, las policías son una herramienta de represión, éstas están al servicio del gobierno de turno y por lo general no constituyen un cuerpo profesional, ya que en la mayoría de los casos su accionar, al imponer la ley, viola toda norma de mínimo respeto a las garantías individuales de los ciudadanos. También esta diferencia cultural guarda relación con la profundidad y calidad del entrenamiento de los policías. Existen fuerzas policiales que son estrictamente profesionales con un diseño de carrera que busca la excelencia. Éstas fuerzas se caracterizan por poseer buenos conocimientos de idiomas, especialmente del inglés (cuando no es su lengua materna), dominio de procedimientos policiales y otras características como por ejemplo un conocimiento del uso de vehículos todo terreno. Las policías de países donde la función de orden público es más bien una herramienta del estado para oprimir a sus ciudadanos se caracterizan por ser funcionarios de denominación política sin ningún conocimiento (o en forma muy elemental) de las habilidades ya descritas. También se puede apreciar que en muchas policías de países subdesarrollados (y por lo tanto carentes de recursos), que participan en operaciones de paz para poder tener un cierto prestigio internacional, varias deficiencias en su entrenamiento, equipamiento y motivación que en muchas ocasiones a llevado a cancelar la contribución de fuerzas policiales del país en cuestión. Cabe destacar que pese a las diferencias existentes entre diversas unidades de tipo Gendarmería (constabulares), éstas han demostrado ser mucho más homogéneas y adaptables a los requerimientos de las funciones policiales en operaciones de paz que las tradicionales policías civiles.

### Antecedentes Históricos de las Policías en Operaciones de Paz

La participación de fuerzas policiales en Operaciones de Paz no se remonta a los últimos años, ya a finales del siglo XIX e inicios del XX las potencias europeas (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Holanda) intervienen en la región de los Balcanes, específicamente en la disputa greco turca, y en un principio son utilizados contingentes policiales, o de gendarmería, para establecer un orden básico y luego organizar, a las fuerzas policiales locales. Por otro lado Italia en la primera década del siglo XX aportó contingente policial para dotar a Albania durante su independencia de una fuerza pública. Posteriormente la policía albanesa fue organizada con la ayuda italiana.

Producto de sus intervenciones militares en el Caribe, Centroamérica y otras partes del mundo (como Filipinas y Samoa), los Estados Unidos de América (EUA) adquiere experiencia en la imposición básica de la ley, así como también en la organización de cuerpos paramilitares encargados del orden público, aunque en un

---

Barth se hace referencia varias veces a esta problemática y en el texto de editado por Robert Oakley, "Policing the New World Disorder" también lo podemos encontrar en sus diferentes capítulos.

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

modo bien básico. El Cuerpo de Infantería de Marina de los EUA, uno de los más usados para estas intervenciones, elaboró manuales de doctrina e instrucción para lidiar con situaciones que no eran exactamente guerra, por ejemplo la intervención en Nicaragua en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo fue la II Guerra Mundial (II GM) la que obliga a pensar a las fuerzas armadas de los EUA en la creación de unidades encargadas del orden público en los territorios que eran liberados por los aliados. En 1941 se empieza a estructurar esta fuerza policial y se crea en la Universidad de Virginia la Escuela de Gobierno Militar (1942) con posterioridad a la experiencia aliada en África del Norte.

Inmediatamente después de la II GM fue creada por parte de los EUA una fuerza para lidiar con el problema del orden público en los territorios alemanes ocupados por las unidades del ejército americano. Para lograr este objetivo se crea el "U.S. Constabulary" que era una fuerza especial del Ejército de los EUA para ejercer una imposición básica de la ley en un territorio inestable, así como evitar cualquier tipo de sublevación contra los aliados. Esta fuerza contaba con características propias (uniformes, equipamiento, instrucción, etc.) y fue disuelta en 1952. Sin embargo hoy en día existen autores que señalan que la experiencia del "U.S. Constabulary" debería ser tomada en cuenta por el ejército americano para su participación en operaciones de paz, especialmente aquellas relacionadas con la mantención.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la aplicación de los capítulos VI y VII de su carta fundamental dada la creciente inestabilidad posguerra comienzan las operaciones de mantención de la paz que, salvo algunas excepciones, fueron más bien operaciones de mantención de tregua. Por las características de estas operaciones el uso de fuerzas de policía no fue necesaria, salvo algunos casos bien particulares.

El primero de ellos fue durante el traspaso del territorio de Nueva Guinea Occidental (Irian) de manos holandesas a indonesas. Esta operación duró ocho meses y transcurrió entre los años 1962 y 1963. Unidades de la policía paquistaní se encargaron de velar por el orden público durante el cambio de administración.

Durante los primeros años de la ONUC (Organización de Naciones Unidas en el Congo, 1960-64) participó una pequeña unidad de la policía de Ghana pero dada la complejidad de la misión la unidad tuvo que ser devuelta a su país sin haber hecho una mayor contribución, siendo reemplazada con posterioridad por una unidad de 400 policías nigerianos, la cual se retira en el año 1965.

Pese a lo anterior la contribución de las policías comienza a ser mayor a partir de 1964 cuando se origina la UNFICYP (Fuerza de Naciones Unidas en Chipre). Es convocado para esta misión un contingente internacional de policías compuesto por efectivos de Australia, Dinamarca, Suecia, Austria y Nueva Zelanda. La misión de esta unidad era evitar los choques entre chipriotas griegos y turcos, acompañar a la policía local, mantener presencia en áreas sensibles, investigar incidentes sospechosos de ser de carácter étnico, así como ayudar a estabilizar la situación, investigar desaparición de personas y ayudar en el desplazamiento y reubicación de refugiados. Después de la

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

invasión turca de 1974 y con la consiguiente partición de la isla la misión original de la fuerza policial tuvo un cambio radical que implicó su reducción a un pequeño contingente, ya que la nueva realidad no justificaba muchas de sus tareas originales.

A finales de la década de los ochenta y especialmente con el fin de la Guerra Fría hubo un incremento en el número de operaciones de paz, así como las características de éstas. Ya no se limitaban exclusivamente a la mantención de una tregua o a una eventual imposición de la paz, ahora implicaba la reconstrucción, o construcción, de un país o región, que había sido desbastada por una guerra de secesión, conflicto étnico o civil. Nacían nuevos estados y se hacía necesario que para que éstos pudiesen tener expectativas dentro de la comunidad internacional contarán con la infraestructura de un estado moderno. Esto implicaba, entre muchas cosas, contar con un sistema de orden público adecuado, o sea, una policía que prevenga los delitos y que investigue cuando estos ocurran, un sistema judicial que investigue y condene (jueces y fiscales), un sistema penal que recluya y rehabilite (cárceles) y por último un aparato administrativo que sostenga lo anterior.

Esta estructura había desaparecido, o simplemente no existía, en aquellos estados que estaban separándose (caso de las ex repúblicas de Yugoslavia) o se encontraban en una guerra civil por diferencias étnicas o religiosas (Somalia). Uno de los grandes problemas que se encontraron en estas situaciones era que las policías locales, o lo que quedaba de ellas, eran vistas como represores y no como agentes de la ley y en la mayoría de los casos habían estado del lado de una de las facciones. Esto hacía muy difícil la reconstrucción del aparato policial y es a contar de este tipo de operaciones (country building) cuando comienza a hacerse necesario la participación de contingentes internacionales de policías. Las misiones principales de estas unidades son el monitoreamiento y supervisión de las organizaciones policiales locales, el entrenamiento de éstas, en ocasiones realizar labores de imposición de la ley y recibir denuncias e investigar casos de violaciones a los derechos humanos u otro tipo de delito que sea de responsabilidad de la misión de la ONU.

En agosto del 2000 el Informe Brahimi recomendaba el uso de fuerzas policiales, así como también de personal del sistema judicial. El nuevo tipo de Operaciones de Paz, hacía necesaria la reconstrucción del país, y por ende, de su sistema de orden público, por eso se recomendaba que el uso de fuerzas policiales, debía servir para reconstruir las estructuras locales de policía, enfatizando el hecho de que las policías, así como también el resto de la estructura del orden público, son uno de los elementos claves en la reconstrucción de un país<sup>16</sup>.

Sin embargo las operaciones policiales han traído una serie de problemas, ya que es difícil compatibilizar diferentes culturas policiales, en unos países cumplen funciones mas bien represivas en otros de servicio público, los tipos de policía, unas de

---

<sup>16</sup> Lewis William, Marks Edward and Robert Perito; “Enhancing International Civilian Police in Peace Operations”

In Special Report, United States Institute for Peace, abril 22, año 2002, pp.8

## **La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno**

carácter militarizado otras estrictamente civiles, los grados, la experiencia y los procedimientos han, sido entre otros, los factores que han dificultado este tipo de operaciones.

### **La Participación de las Policías Chilenas en Operaciones de Paz**

A modo introductorio tenemos que explicar que Chile posee dos fuerzas policiales, consideradas de acuerdo a la constitución de 1980 como Fuerzas de Orden y Seguridad.

Estas policías son los Carabineros de Chile, que es la policía uniformada encargada principalmente de la labor preventiva. Pertenece desde un punto de vista administrativo al Ministerio de Defensa de Chile y operativamente al Ministerio del Interior. Si bien su estatus, rangos y disciplina son militares, su organización corresponde más al patrón de una policía civil. A diferencia de los Carabinieri de Italia, los Carabineros de Chile no cumplen funciones de policía militar ni tampoco tienen una estructura orgánica de este tipo ni son considerados como una fuerza armada<sup>17</sup>.

La otra fuerza policial es la Policía de Investigaciones de Chile (policía civil), que al igual que los Carabineros pertenece al Ministerio de Defensa y se coordina operativamente con Interior. Esta es una policía cuya misión es la de investigar los delitos cometidos y aportar las pruebas para que la justicia pueda juzgar y condenar, no tiene una estructura u orgánica militar y su personal es totalmente civil (detectives).

La participación de Chile en Operaciones de Paz de Naciones Unidas data desde el año 1949, sin embargo, esta participación durante varias décadas se limitó al envío de observadores militares a los conflictos de India y Pakistán (UNMOGIP) y el de Medio Oriente (UNTSO Y UNSOF). Esta participación estaba restringida únicamente a las Fuerzas Armadas de Chile. Sin embargo desde el inicio de la década de los 90 en el siglo XX esta situación cambió y el país comenzó a tener un rol más participativo en este tipo de operaciones enviando un mayor número de contingente a misiones con más complejidad que las de observación. Comenzaron a ser enviados contingentes de tropas, en pequeña cantidad, a varias misiones como en Camboya e Irak.

Las policías no estuvieron al margen de esta nueva dinámica y a partir de esos años comienzan a ser enviados los primeros contingentes de fuerzas policiales chilenas a Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Al inicio de la década de los 90 y con la formación de ONUSAL (Misión de Naciones Unidas para El Salvador) los Carabineros de Chile colaboran con un contingente de hombres hasta el fin de la misión. Las funciones de este contingente policial consistían en hacer cumplir los acuerdos de paz, entrenar a la nueva Policía

---

<sup>17</sup>Desde el año 2000 que los Carabinieri de Italia dejaron de ser un arma del ejército italiano y pasaron a ser considerados, constitucionalmente, como la cuarta fuerza armada.

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Nacional Civil (PNC) y supervisar las operaciones policiales de esta última institución, o sea, su misión estuvo dentro de lo que se denomina gestión policial: entrenamiento, organización y creación de un cuerpo policial y monitoreo y supervisión de éste.

La misión no fue fácil, ya que Carabineros tuvo que lidiar con las tensiones post guerra civil debido a que el contingente de la nueva PNC estaba compuesto por personas que habían pertenecido al Ejército de El Salvador y por otro lado al opositor Frente Farabundo Martí. Constantes eran las tensiones entre los alumnos que habían pertenecido a los frentes rivales y que ahora estaban en el mismo bando. La importancia de haber contado con personal altamente calificado y disciplinado, como es el caso de Carabineros, impidió que esas tensiones terminaran por convertirse en un escollo aún mayor al proceso de paz. Además el personal de Carabineros tuvo que realizar misiones de observación policial para evaluar el desempeño de la recién creada PNC. Fue en una de éstas cuando el Cabo 2º Patricio Chávez perdió la vida por inmersión al intentar salvar a una mujer, María Barrera, que se encontraba en peligro de ahogarse en la playa "Costa Azul" en la localidad de Chalatenango, convirtiéndose en el primer mártir chileno en una operación de Naciones Unidas.

La participación de Carabineros en ONUSAL está desglosada de la siguiente manera, de acuerdo con la información entregada por el Tte. Coronel Anselmo Flores del Departamento de Relaciones Públicas de Carabineros, los oficiales que participaron fueron un total de 5 y el personal de nombramiento institucional (suboficiales y clases) 49, en total. Esta misión comenzó en 1992 y se extendió hasta el 31 de diciembre de 1996.

Posteriormente y a partir del año 1997 los Carabineros participan de las operaciones de la UNMIBH (Misión de Naciones Unidas para Bosnia Herzegovina) con un contingente de oficiales y suboficiales de la institución. La participación de Carabineros en UNMIBH estuvo distribuida de la siguiente manera:

PERÍODO DE LA MISIÓN	OFICIALES	SUBOFICIALES	TOTAL
01 junio 1997 - 01 junio 1998	8	6	14
25 agosto 1997 - 25 agosto 1998	12	5	17
10 junio 1998 - 10 junio 1999	12	2	14
25 agosto 1998 - 25 agosto 1999	12	3	15
10 junio 1999 - 10 junio 2000	7	4	11
10 junio 2000 - 10 junio 2001	3	3	6
TOTAL	54	23	77

Tabla 1: participación de carabineros en UNMIBH



## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

Teniendo este contingente las siguientes misiones a cumplir en la UNMIBH<sup>18</sup>:

- Instrucción de la policía local
- Operaciones de campo (investigaciones criminales, monitoreo e inspección de acuerdos, investigación a las violaciones de derechos humanos)

Los carabineros que estaban asignados a la misión en Bosnia-Herzegovina, también participaron, en forma concurrente en la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), no se envió contingente exclusivo para esta misión.

A diferencia de la misión anterior, ésta estuvo restringida al monitoreamiento y supervisión del actuar de la policía local con el fin de hacer valer los acuerdos de paz de Dayton. La misión internacional de policías no tuvo tareas relacionadas con la organización, administración y creación de un cuerpo policial nuevo. En diciembre del 2002 fue retirado el último contingente cuando la misión concluyó y fue desactivada.

La última misión en la cual están participando los carabineros de Chile es Timor Oriental. Un contingente de cuatro oficiales de la institución se encuentra trabajando en ese país desde el primero de julio del 2002. Se tiene programado su retiro para el 6 de julio del 2003.

Para la institución, el participar en operaciones de paz, ha significado poder interactuar con contingente de otras nacionalidades permitiendo un intercambio de experiencia incalculable que significó un posicionamiento de Carabineros, y el país, en el ámbito internacional<sup>19</sup>. Sin embargo se destaca que algunos de los problemas encontrados por el contingente de Carabineros guardan relación con el escaso manejo del idioma inglés por parte de los miembros de la institución, lo que dificulta la selección del personal para la misión y el riesgo constante en el teatro de operaciones<sup>20</sup>.

Otro problema que observado es la diferencia cultural entre las distintas policías que participan en la operación. En este aspecto la instrucción y formación disciplinaria de los policías chilenos se enmarcó dentro de los estándares usados por las policías europeas y americanas, no existiendo dificultad al momento de interactuar con ellos o seguir las normas y procedimientos establecidos por la ONU. En este mismo marco de análisis cabe destacar que la formación paramilitar de la institución les ha permitido adaptarse de mejor manera a este tipo de operaciones que además tienen un

---

<sup>18</sup> HAVLICZECK, PATRICIO, “Estudio de Casos UNMIBH”, 1<sup>er</sup> Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000, pág. 7

<sup>19</sup> Ibid, pp. 8,9. Esta opinión también es compartida por el Teniente Coronel de Carabineros Don Iván Sepúlveda, quién en una entrevista con el autor, señaló la importancia que tuvo para el contingente el poder intercambiar experiencias con otras policías.

<sup>20</sup> Ibid, pp. 10, 11



## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

componente militar, el personal de Carabineros asimila de mejor forma esta orgánica por ser familiar a su formación.

Al igual que a Carabineros, la Policía Civil (investigaciones de aquí en adelante) participó de las Operaciones de Paz en Centroamérica. En 1994 el comisario Robinson Muñoz y el inspector William Contreras, fueron designados por el mando institucional para colaborar con la unidad de Naciones Unidas, Grupo Conjunto, creada para investigar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en El Salvador en los años de la guerra civil. Su misión fue la de aportar sus conocimientos en técnicas de investigación, con el fin de aclarar los crímenes<sup>21</sup>.

Los oficiales Muñoz y Contreras tenían una basta experiencia en la investigación de este tipo de crímenes, ya que habían trabajado durante cinco años con el ministro Milton Juica que investigó varios casos de violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile entre 1973 y 1990.

El Grupo Conjunto estaba conformado no sólo por policías, sino que también por abogados, sociólogos, antropólogos y otros profesionales cuya misión era la de investigar los horrendos crímenes ocurridos en el marco de la lucha fratricida ocurrida en El Salvador. Esta fue una misión propiamente policial, dentro del marco de las Naciones Unidas, ya que lo se trataba de dilucidar aquí no eran delitos comunes, sino que crímenes contra la humanidad.

La otra misión en la cual han participado detectives chilenos es en MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en Guatemala), que se implementa a finales de 1994. A esta misión es enviado el comisario Raúl Jofré quien es enviado a Guatemala en octubre de 1996 para integrar un equipo compuesto por varios profesionales (policía, abogados, sociólogos, científicos políticos, entre otros) que tenía por finalidad la verificación y cumplimiento de los acuerdos concernientes al acuerdo denominado "Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática", firmado el 19 de septiembre de 1996<sup>22</sup>.

El comisario Jofré tuvo en el marco de esta misión una activa participación en la modernización global de la administración de justicia de Guatemala, así como en la reestructuración de los planes de seguridad pública y también en la organización de la nueva Policía Nacional Civil de Guatemala, proyecto que involucraba aspectos tales como la transformación de la estructura completa de la fuerza policial, capacitación en distintas áreas de investigación criminal y adiestramiento.

La participación de la Policía de Investigaciones de Chile tuvo dos tipos de misión, una de carácter operativo, en El Salvador, que involucraba la utilización de sus técnicas para dilucidar casos de violaciones a los derechos humanos y dar con los culpables. En el caso de Guatemala la misión del oficial de Investigaciones de Chile era

---

<sup>21</sup> Revista Detective, noviembre 1994, N° 83, pp. 26-28

<sup>22</sup> Revista Detective, año 2000, N° 101, pp. 24-26

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

de asesoría en la gestión policial y entrenamiento de la nueva Policía Civil de Guatemala. También el comisario Jofré debió participar en acciones operativas, específicamente la detención de los culpables del asesinato del empresario chileno residente en Guatemala, Juan Fontanaz. También participó de la investigación interna efectuada por Naciones Unidas para dilucidar el caso del helicóptero de esta organización caído cerca de la ciudad de Quetzaltenango y de la investigación para aclarar la muerte del obispo Juan Gerardi Conedera ocurrida el 27 de abril de 1998.

A continuación ofrecemos un cuadro resumen de la participación de la Policía de Investigaciones de Chile en Operaciones de Paz de Naciones Unidas:

MISIÓN	AÑO	CONTINGENTE	FUNCIÓN
ONUSAL (El Salvador)	1994	1 comisario y 1 inspector	Operativa (investigar violaciones a los DDHH)
MINUGUA (Guatemala)	1996	1 comisario	Gestión policial y operativa

**Tabla 2: Resumen de la participación de la Policía de Investigaciones de Chile en Operaciones de Paz**

Podemos apreciar que si bien la participación de Investigaciones de Chile ha sido menor, también es un servicio más pequeño que Carabineros, sus misiones han sido variadas aunque restringidas al contexto latinoamericano.

### Conclusiones

La nueva generación de operaciones de paz ha significado una ampliación en las misiones que deben ser cumplidas y que antes sólo estaban restringidas al ámbito militar. Dentro de estas nuevas misiones están las de policía como parte de la reconstrucción de un país, ya que en los servicios policiales radica la responsabilidad primaria del respeto que tiene un estado hacia sus ciudadanos, y es por esta razón de que los procesos de paz en conflictos intraestatales sólo podrán tener éxito si, entre otras cosas, se reforma el actuar del orden público, policía, justicia y sistema carcelario. Es en este contexto donde las policías juegan un rol clave.

Estas nuevas operaciones tienen como objetivo construir un ambiente en donde la paz sea algo estable y percedero, esto implica refundar el Estado y las relaciones entre este y los ciudadanos, como también las relaciones entre los diversos actores sociales. Un punto importante a ser considerado en esta nueva relación son las policías, ya que estas son el organismo del Estado que se relaciona con los ciudadanos y por ende estos últimos percibirán el trato del Estado hacia ellos en el actuar de las policías.

Dos problemas principales se han detectado en este tipo de operaciones. El primero guarda relación con las diferencias culturales entre las diferentes policías que participan. Por un lado hay servicios altamente profesionales y con una formación de servicio público y apego irrestricto a la protección de los derechos individuales, por otros cuerpos policiales encargados de reprimir y no servir, donde además son pagados los favores políticos de algunos partidarios de los regímenes de turno. Esta diferencia

## La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

cuantitativa se ha traducido en varios problemas, tales como corrupción, en las operaciones. Una forma de subsanarlos consiste en una mayor exigencia por parte de la ONU en los estándares de calificación para las policías que participen de este tipo de operaciones restringiendo la participación de aquellos organismos policiales que no los cumplan.

El segundo problema guarda relación con la dinámica de algunas operaciones que son llevadas a cabo en ambiente demasiado inestables en los cuales rápidamente se puede pasar de una situación normal a una de beligerancia que tenga características más cercanas a un combate militar. La mayoría de las policías civiles no está preparada para este tipo de situaciones y pueden llegar a peligrar las vidas de sus contingentes al verse envueltos en ellas. Al parecer la respuesta está en los cuerpos paramilitares con entrenamiento policial (Carabinieri, Gendarmería, etc.) o las policías militarizadas (Carabineros) que pueden y tienen los medios para enfrentar niveles más elevados de violencia, además de que por su tipo de orgánica se pueden adaptar mejor dentro de la estructura militar de las operaciones de paz pudiendo con esto lograrse una mejor coordinación con los comandos militares de la operación. El caso de la MSU es tal vez uno de los mejores ejemplos en este sentido. Dentro de este mismo contexto, tenemos el ejemplo que la participación de las fuerzas militares en funciones constabulares/policiales ha sido en muchos casos perjudicial para el prestigio de la operación y esto se ha traducido en más violencia, específicamente contra los pacificadores, lo que es contrario al espíritu de las misiones de paz.

No obstante se aprecia de que no saca nada con llevar fuerzas militares o policiales a este tipo de operaciones, sin que exista, además, la voluntad de reconstruir el sistema judicial y penitenciario del país en donde se efectúe la operación. Esto implica que desde un comienzo debe darse un diseño sistemático del sistema de orden público, lo que implica que junto con implementar las operaciones con policías, deberá ponerse en marcha una estructura que juzgue, condene y rehabilite.

En el caso específico de los Carabineros de Chile su entrenamiento les ha permitido participar con éxito en estas operaciones, aunque sin embargo, se han detectado problemas en lo referente a baja preparación en idiomas por parte del personal, lo que dificulta el envío de los relevos al existir poca oferta dentro de la institución.

La experiencia de la Policía de Investigaciones de Chile, si bien ha sido bastante restringida en cantidad de miembros participantes, se ha caracterizado por ser bastante diversa, ya que no sólo han desempeñado funciones de asesoría en la gestión policial y entrenamiento de nuevas fuerzas, sino que también han realizado investigaciones para dar con los autores de crímenes contra la humanidad y otro tipo de delitos. El problema para Investigaciones es que por ser un servicio pequeño, aproximadamente 6000 efectivos, la ausencia de personal altamente especializado y con experiencia en trabajo policial puede causar trastornos al momento de necesitar ese recurso humano en las actividades operativas normales de la institución. Carabineros de Chile enfrenta algo similar especialmente con la participación de altos rangos.

## **La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno**

Sin embargo quedan, a juicio del autor, preguntas que lamentablemente no pudieron ser respondidas y que guardan relación al impacto que podría tener para la institución, y para el país, el envío de un alto contingente de oficiales, especialmente de los grados superiores. ¿El hecho de tener estos oficiales implica contar con menos comisarios y prefectos en el país, encargados de la gestión policial? ¿Puede bajar la eficiencia policial con esto? Por eso es recomendable realizar un estudio más profundo que analice variables cuantitativas y cualitativas que determinen las respuestas a estas interrogantes

# La participación de policías civiles en operaciones de paz y el caso chileno

## Bibliografía y fuentes de consulta para la investigación

1. OAKLEY, Robert; Dziedzic, Michael; Goldberg, Eliot. Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security, NDU Press, 1998.
2. CHAPPELL, Duncan; Evans, John. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations, in Criminal Law Forum, Kluwer Academic Publishers, 1999.
3. ALLARD, Kenneth. Somalia Operations: Lessons Learned, NDU Press, 1995.
4. ALBERTS, David; Hayes, Richard. Command Arrangements for Peace Operations, NDU Press, 1995.
5. WENTZ, Larry et all. Lessons From Bosnia: The IFOR Experience, NDU Press.
6. DURCH, William. The Evolution of UN Peacekeeping, St. Martins Press, 1992.
7. BARBANO, Jean Piero. The Carabinieri Corps and The MSU, I Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000.
8. HAVLICZECK, Patricio. Estudio de Casos UNMIBH, I Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Santiago de Chile, mayo 2000.
9. PROENÇA, Domício. Guia de Estudos de Estratégia, Zahar editor, 1999.
10. BROWN, John, Combat Cops? The Army as a Constabulary: Lessons From Our Past, in Armed Forces Journal, septiembre 2000.
11. WOODCOK A. And Davis D. editores, Analysis for and of the Resolution of Conflict, Canadian Peacekeeping Press, 1998.
12. WOODCOK A. And Davis D. editores, Analysis for Peace Operations, Canadian Peacekeeping Press, 1998
13. LEWIS William, Marks Edward and Robert Perito; Enhancing International Civilian Police in Peace Operations, in Special Report, United States Institute for Peace, abril 2002.
14. FIELD, Kimberly and Perito, Robert; Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice, in Parameters (US Army War College Quarterly), invierno 2002-03.
15. Revista institucional de la Policía de Investigaciones de Chile " Detective", años 1994 (Nº83) y 2000 (Nº 101).

title.gif

## **Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI: ¿Continuidad y Cambio? Elementos de un Régimen de Cooperación para la Defensa Inter-Americana**

**Benigno Alarcón Deza**

Benigno Alarcón Deza es abogado, graduado en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en 1.989, obtiene el título de especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración en la Universidad Central de Venezuela (UCV) en 1999 y el Magister Scientiarum en Seguridad y Defensa en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) de Venezuela en 1995. Realiza el curso de especialización en Administración de Recursos de Defensa en la Universidad Nacional de Defensa (Washington D. C.) en el año 2002. Asimismo ha realizado diversos cursos en las áreas de Gerencia, Mercadeo y Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

Ha ejercido como profesor en las áreas de Procedimientos Alternativos de Resolución de Conflictos en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, donde es además responsable de los cursos sobre mediación y arbitraje laboral; negociación, mediación, y arbitraje comercial nacional e internacional; Derecho Internacional Económico y Régimen de la Inversión Extranjera en los postgrados de Derecho Procesal, Derecho Laboral y Derecho Mercantil. Es Coordinador Académico del programa de certificación de mediadores y árbitros que se desarrolla por el convenio entre esta universidad y Centro Empresarial de Conciliación y Arbitraje de la Cámara Venezolana de Industria y Comercio. Instructor del equipo oficial de negociadores de Venezuela ante la Organización Mundial de Comercio en el programa mediante convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Profesor del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual" del Ministerio de Relaciones Exteriores en el área sobre Régimen de la Inversión Internacional de la especialización en Relaciones Internacionales. Asimismo, es conferencista permanente en el curso de Maestría del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

Actualmente, ejerce como consultor en las áreas de Comercio Internacional y Promoción de Inversiones, así como de Resolución Alternativa de Conflictos y creación de consensos para International Business Solutions (Washington D.C.), firma de desarrollo especializada en brindar apoyo a los proyectos de organismos multilaterales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; al mismo tiempo desarrolla actividades como representante oficial de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela en Washington, y como Coordinador operativo del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política desarrollados por la George Washington University con diferentes universidades de América Latina por convenio con la Corporación Andina de Fomento.

[\[ Back \]](#)

**Desafíos de la Defensa y Seguridad en el  
Siglo XXI: ¿Continuidad y Cambio?  
Elementos de un Régimen de Cooperación  
para la Defensa Inter-Americana**

**Benigno Alarcón Deza**



# Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

## La cooperación en la política internacional

Es común hablar en el ámbito de las relaciones internacionales de la cooperación como uno de los principales *issues*, o quizás aún como la razón de ser de tales relaciones y por lo tanto de la política internacional, por lo que se hace necesario tratar de determinar la razón de su importancia y la forma en que ella es posible.

En primer lugar, partiendo de los análisis de Robert Keohane<sup>1</sup>, es posible comprender la importancia de la cooperación al hacer el contraste entre armonía y cooperación. La armonía se refiere a una situación en la que las políticas de los autores, atendiendo a sus propios intereses y no considerando los de las demás partes, facilitan el logro de los otros actores, lo cual se ejemplifica con el supuesto de la tesis clásica de la economía sobre el mercado perfecto, en el que la mano invisible asegura que la consecución de los objetivos egoístas de los diferentes actores contribuye a que toda la comunidad alcance sus propios objetivos individuales y colectivos, por lo que la cooperación se hace innecesaria. En este sentido, Keohane afirma que la armonía es apolítica, por lo que no es necesaria la comunicación entre actores, ni ejercer ningún tipo de influencia

El problema con esta tesis está en el hecho de que el mercado perfecto es un ideal, no existe, además de que en ella no se considera lo que los mismos economistas llaman “externalidades negativas”. Si la armonía se encontrara siempre presente no se necesitaría ningún esfuerzo adicional de parte de los actores para adaptar sus decisiones y sus acciones, pero por ser evidente que este estado de cosas constituye más una extraña excepción de la convivencia tanto entre hombres como entre Estados, es por lo que se afirma que la cooperación es necesaria a los fines de que los actores que no se encuentran en una situación de armonía pre-existente adecuen sus acciones mutuamente, por medio de un proceso negociado, al que suele denominarse como “coordinación de políticas”. Es así como Keohane, en contraste con la armonía, afirma que la cooperación es altamente política, ya que deben alterarse los esquemas de conducta mediante el ejercicio de la influencia, a través de inducciones positivas o negativas<sup>2</sup>, por lo que mientras la armonía implica la ausencia de conflicto, la cooperación se nutre del conflicto potencial o presente sobre el que se desarrollan los esfuerzos de coordinación a los fines de su superación.

Atendiendo a la realidad contemporánea de un mundo en donde todos los Estados se consideran a sí mismos y por el Derecho Internacional como iguales, por lo que en consecuencia, no existe una autoridad central, la cooperación emerge como la única forma en que la comunidad internacional puede coordinar y materializar los mecanismos apropiados para atender a sus legítimos intereses sin generar daños a otros Estados.

---

<sup>1</sup> Robert Keohane. Teorías de Cooperación y Regímenes internacionales. p. 73

<sup>2</sup> Axelrod 1981, 1984.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

<b>Necesidad de coordinación para alcanzar intereses</b>	<b>Conflicto</b>	<b>Cooperación</b>
<b>No necesidad de coordinación para alcanzar intereses</b>	<b>Armonía</b>	<b>Cooperación innecesaria</b>
<b>Coordinación</b>	<b>Ausencia de coordinación entre las partes</b>	<b>Acuerdo de coordinación entre las partes</b>

Si bien la inexistencia de una autoridad central que imponga las formas de comportamiento a los actores de cualquier sistema exalta la importancia de la cooperación como forma regente de las relaciones entre quienes deben actuar en un sistema, es innegable el hecho de que aún en el supuesto de que tal autoridad central o hegemón existiese, y fuese reconocido como tal por la comunidad internacional, la cooperación seguiría aún teniendo una importancia primordial basada en el hecho innegable de que para que la autoridad de un actor pueda ejercerse sobre otros actores de un sistema es necesario un cierto grado de cooperación que permita la aceptación de tal relación independientemente de su asimetría, siendo el caso, por demás infinitamente repetido a través de la historia, que cuando este tipo de cooperación asimétrica se ve interferido por comportamientos individuales o colectivos contrarios a la cooperación el sistema termina colapsando.

Siendo entonces innegable la importancia de la cooperación, independientemente de las asimetrías presentes en las relaciones entre los actores de un sistema, resulta el hecho de que los Estados, hoy más que nunca, están conscientes de la especial importancia que la cooperación tiene para la persecución, no solo de los objetivos comunes como miembros de una comunidad internacional, sino de sus objetivos nacionales, entendidos estos como los concernientes a su propia e individual situación como Estado y que se relacionan con los que podríamos identificar como sus intereses particulares y egoístas.

Partiendo de la premisa inicial de que en la actualidad todos los Estados son considerados y se ven así mismos como iguales, y en consecuencia no existe una autoridad central, adicional al hecho de que, de considerarse la tesis contraria, ella no sería posible si no se fundamentasen en formas de cooperación asimétrica sin las cuales resultaría muy difícil la preponderancia de un actor dentro de un sistema, bien vale la pena iniciar este ensayo con una adaptación, para el tema que nos concierne, de la pregunta que Kenneth Oye<sup>3</sup> se plantea: “¿Qué circunstancias favorecen la emergencia de la cooperación bajo anarquía?”

---

<sup>3</sup>Kenneth A. Oye. Las Condiciones para la Cooperación en la Política Mundial.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

En tal sentido, Kenneth Oye desarrolla su tesis partiendo de tres circunstancias que sirven para explicar la cooperación al tiempo que constituyen en si mismas finalidades de las estrategias a largo plazo cuyo objetivo sea la promoción de la cooperación. Las tres circunstancias identificadas por Kenneth Oye son las que él define como:

1. La Estructura de Pagos,
2. La Sombra del Futuro, y
3. El Número de Jugadores.

Evitando hacer un análisis exhaustivo de cada una de estas tres circunstancias, en razón de no ser este el objetivo del trabajo, tan solo se hará una breve descripción de estas tres circunstancias a los fines de pasar posteriormente a analizar su relación con un posible esquema de cooperación para la defensa interamericana.

En relación a la Estructura de Pagos, Kenneth Oye describe, mediante la aplicación de tres de los dilemas utilizados por la teoría de juegos (el juego de la gallina, el dilema del prisionero y la cacería del ciervo), las consecuencias que se derivan de las diferentes combinaciones de conductas de cooperación o no-cooperación que diferentes actores podrían asumir bajo ciertas circunstancias planteadas, para preguntarse entonces, en primer lugar, ¿cuándo es la cooperación, definida en términos de una política consciente de coordinación, necesaria para la realización de los intereses mutuos?; segundo, ¿cómo la estructura de pagos afecta las posibilidades y la fortaleza de la cooperación?; y tercero, ¿a través de qué estrategias pueden los Estados incrementar las posibilidades de cooperación a largo plazo mediante la alteración de la estructura de pagos?

En este sentido, Kenneth Oye, tras hacer una revisión de los tres dilemas propuestos, los cuales tienen en común la necesidad de la cooperación por parte de los diferentes actores para lograr beneficios mutuos para todos ellos, llega a la conclusión de que esta circunstancia no se traduce necesariamente en que las conductas cooperativas sean el resultado más probable de su actuación.

Es así como se tiene que los ordenes de preferencia en las acciones de los actores en los dilemas tanto del prisionero (DC>CC>DD>CD) como del juego de la gallina (DC>CC>CD>DD) colocarían a la no-cooperación (D) en primer lugar, no tan solo bajo el razonamiento de la búsqueda egoísta del mayor beneficio individual, sino también buscando evitar la posibilidad de quedar en una situación relativamente peor originada por una situación de cooperación unilateral que resulte en la explotación de quien actúa de buena fe. La consecuencia lógica y por demás probada en ejercicios de experimentación y en la misma práctica se plasma en una escasa posibilidad de mutua cooperación, lo cual termina conduciendo en la mayoría de los casos a un resultado sub-óptimo, que cuando no termina en consecuencias indeseables para ambos actores, en el mejor de los casos hace altamente improbable la cooperación futura de los actores.

En el caso de la cacería del ciervo, el orden de preferencias se ve alterado (CC>DC>DD>CD) por las características propias de la estructura de pagos que hace que

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

las diferencias entre lo que se obtiene cuando se asumen actitudes cooperativas y cuando no se coopera, hagan que bien valga la pena correr el riesgo de priorizar las ganancias colectivas sobre las posibles pérdidas individuales.

Con relación a la segunda circunstancia, denominada por Kenneth Oye como la Sombra del Futuro, se considera que ante una situación a la que se somete a varios actores para que estos decidan actuar cooperativa o competitivamente, las decisiones de estos se verán significativamente afectadas dependiendo de si la relación con los actores se desarrollará en esta simple situación o si los mismos se verán sometidos a futuras situaciones en las que los resultados a obtenerse dependerán de su decisión de actuar cooperativa o competitivamente. En tal sentido, se tiene que, partiendo de los dilemas considerados, si dos o más actores debieran interactuar repetidamente, la no-cooperación conduciría inevitablemente a la obtención de resultados indeseables para ambas partes, razón por la cual solo una actuación cooperativa podría hacer posible una relación estable y la obtención de mayores ganancias de parte de los actores involucrados. Tal como en su momento fuese explicado por Robert Axelrod<sup>4</sup>, la expectativa de continuar interactuando en el futuro tiene el efecto de promover la cooperación al establecer una conexión entre el comportamiento presente de un actor y los futuros beneficios que podría obtener a cambio (tit-for-tat).

La tercera circunstancia se relaciona con el efecto que el número de actores tiene sobre las posibilidades de cooperación. En tal sentido, Kenneth Oye establece que las posibilidades de cooperación son afectadas por el número de actores a través de al menos tres canales de influencia. El primero es descrito por el hecho de que la cooperación implica el reconocimiento de oportunidades para alcanzar intereses mutuos así como la coordinación de acciones una vez que estas oportunidades han sido identificadas, acciones éstas cuya dificultad se ve incrementada en proporción directa al número de actores involucrados. El segundo mecanismo se refiere al hecho de que en la medida que el número de actores se incrementa, las posibilidades de que alguno de los actores no coopere aumentan también, al tiempo que el reconocimiento y el control de los problemas se dificulta. El tercero se relaciona con la creciente dificultad para sancionar a los que no cooperan en la medida en que el número de actores se incrementa, ya que la sanción sobre un actor puede perjudicar a otros actores, lo cual, a su vez, trae como consecuencia un aumento en la posibilidad de que algunos actores se beneficien gratuitamente de los esfuerzos cooperativos de otros actores (free-riding).

### La cooperación y los regímenes internacionales

Como ha sido señalado en la sección anterior del presente trabajo, la política internacional no se caracteriza por funcionar como un mercado perfecto en donde el comportamiento individual de los actores origina situaciones armónicas en donde, sin mayor esfuerzo de coordinación o cooperación entre las partes, todos los actores alcanzan resultados óptimos. Al contrario, los actores deben de forma permanente encontrar

---

<sup>4</sup> Robert Axelrod. The Evolution of Cooperation. New York. Basic Books. 1984

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

mecanismos de cooperación que permitan contar con un mínimo de estabilidad en el sistema, haciendo coincidir sus expectativas, al hacer predecible la conducta de los demás actores y sus consecuencias.

Los regímenes internacionales han sido definidos como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, a los fines de regular el comportamiento y sus efectos, y en torno a los cuales las expectativas de un grupo de actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales<sup>5</sup>. Dada la importancia que en el presente trabajo se da a los regímenes internacionales, bien vale la pena hacer un análisis más amplio de los elementos que componen a ésta definición.

En tal sentido, se tiene que el término principio esta referido a creencias de hecho, a fuentes causales, al deber ser, a la rectitud. Mientras que el término norma esta referido a estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son, en este caso, normas mucho más específicas que prescriben las formas de actuación, o sea, son instrucciones en torno a como debe actuarse. Y por último, los procedimientos, que Krasner denomina más precisamente decision-making procedures, son las prácticas a través de las cuales se toman e implementan las decisiones colectivas, y que en numerosas oportunidades se materializan en la forma de instituciones u organismos internacionales.

Krasner establece en su trabajo una diferenciación importante entre el rol que juegan por un lado los principios y normas, y por el otro las reglas y los procedimientos dentro de un régimen específico. Los principios y normas son los elementos esenciales que definen la naturaleza y características de un régimen, por lo que los cambios que se operen en los principios o normas serian en si mismos un cambio de régimen, mientras que es posible tener distintas reglas y procedimientos que pueden ser compatibles y consistentes con los mismos principios y normas, sin que ello pueda interpretarse como un cambio de régimen, aunque si pudiesen acarrear su fortalecimiento o debilitamiento, en la medida que esos cambios sean más o menos coherentes con sus principios y normas.

En este mismo sentido, resulta esencial analizar la distinción hecha por Keohane y recogida por Krasner entre acuerdos y regímenes. Keohane afirma que los acuerdos son arreglos ad-hoc que a veces se consumen en una sola acción<sup>6</sup>, mientras que los regímenes deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que pueden cambiar con cada variación en el poder o los intereses. Los regímenes no pueden estar orientados por situaciones coyunturales o por cálculos de intereses a corto plazo. De hecho, se afirma que el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos entre las partes.

---

<sup>5</sup> Esta definición recoge elementos de las formulaciones de Robert O. Keohane y Stephen Krasner. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye. Power and Interdependence. Boston: Little Brown. 1977  
Stephen D. Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables. International Organizations. Massachusetts Institute of Technology. 1982

<sup>6</sup> "Agreements are *ad hoc*, often 'one-shot' arrangements". Stephen Krasner. p 19.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

A los fines de este trabajo resulta entonces útil partir de la pregunta formulada por Krasner: ¿Cuál es la relación entre los regímenes y sus consecuencias y el comportamiento de los actores?, la cual se desprende de la afirmación de que los regímenes constituyen en si mismos variables intervinientes entre factores básicos causales como el poder, los intereses y los valores, por una parte, y comportamientos y consecuencias por la otra. En tal sentido, Krasner afirma que ningún patrón de comportamiento puede sostenerse por si mismo en el tiempo sin generar un régimen congruente, por lo que regímenes y comportamientos están intrínsecamente relacionados.

Los regímenes internacionales encuentran su principal utilidad en la reconocida posibilidad de influir sobre aquellas circunstancias que sirven para explicar la cooperación, al tiempo que constituyen en si mismos finalidades de las estrategias a largo plazo cuyo objetivo sea la promoción de la cooperación. A nivel multilateral la formación de regímenes siempre ha sido entendida como un mecanismo para modificar las estructuras de pago a través de dos modalidades identificadas por Kenneth Oye. La primera consiste en la formación de normas que son reconocidas y legitimadas por los Estados; y en segundo lugar, mediante la generación de información que puede alterar el entendimiento y las expectativas de los Estados sobre sus propios intereses. Asimismo, se buscan influenciar el comportamiento de los Estados participantes, mediante la creación y codificación de principios y normas que buscan delimitar las expectativas de comportamiento dada una situación específica, definiendo lo que debe ser considerado como un comportamiento cooperativo y lo que no, al tiempo de eliminar o reducir las posibles ambigüedades, lo cual servirá a su vez para establecer claramente las consecuencias futuras que se derivaran del comportamiento presente de los actores en su interrelación. Por último, los regímenes internacionales han sido siempre reconocidos como mecanismos útiles a los fines de incrementar las posibilidades de cooperación en situaciones con N-actores, mediante la implementación de reglas que disminuyen el costo de las transacciones y de la información, haciendo posible la acción colectiva para lograr la sanción efectiva y selectiva de quienes asumen comportamientos no cooperativos, y disminuyendo el número de actores significativos mediante la implementación de los esquemas de cooperación bilateral y regional.

Ahora, si bien es cierto que la teoría otorga una serie de cualidades a los regímenes, no falta quienes apunten hacia las dificultades mismas de su constitución, partiendo del mismo Krasner quien afirma que los regímenes no surgen por si solos y no pueden considerarse como fines en si mismos. En este mismo sentido, Keohane<sup>7</sup> hace referencia a la conveniencia de mantener los regímenes existentes, ante la dificultad de constituir unos nuevos. Estructuralistas convencionales como Susan Strange mantienen serias reservas en torno a la validez del concepto de regímenes, y por lo tanto del impacto que un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos pueden tener sobre el comportamiento, ya que ello subestima las relaciones entre intereses y poder como causas inmediatas del comportamiento de los actores en el sistema internacional, lo cual afirma en sus propias palabras al decir: “Todos aquellos arreglos internacionales dignificados por la etiqueta de régimen son fácilmente trastornados cuando el balance en el poder de negociación o la percepción sobre el poder nacional (o ambas) cambian entre los Estados

---

<sup>7</sup> Robert Keohane. Cooperación y Regímenes internacionales. p. 73.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

que los negocian.”<sup>8</sup> Esta posición es absolutamente congruente con los dilemas de la teoría de los juegos ya analizados y en los cuales la premisa es la búsqueda racional y egoísta de los propios intereses.

Una segunda orientación, expresada por autores como Robert Keohane y Arthur Stein, conocidos como estructuralistas modificados, partiendo de una perspectiva realista de las relaciones internacionales, coincide con Strange al concebir el sistema internacional como una comunidad de Estados soberanos en la búsqueda egoísta de maximizar sus propios intereses y poder, pero se diferencia de la posición anterior al reconocer que el concepto de regímenes puede tener un impacto importante cuando resultados óptimos solo pueden ser alcanzados a través de las acciones coordinadas de distintos actores.

La tercera posición corresponde a autores como Raymond Hopkins y Donald Puchala, por una parte, y Oran Young por la otra, es recogida por Krasner en su obra a los fines de completar el espectro de las diferentes posiciones que sobre los regímenes internacionales van desde su casi absoluta negación hasta su permanente presencia en todos los fenómenos de las relaciones interestatales. Es así como estos autores afirman que los regímenes están presentes en todas las áreas de las relaciones internacionales, incluso en aquellas que podrían definirse como de mercado perfecto, ya que el mismo no puede sostenerse tan solo por los cálculos egoístas de cada actor, sino que por el contrario, los comportamientos basados en los propios cálculos individuales tienden a generar expectativas sobre los patrones de comportamiento que cabe esperar de los distintos actores en el tiempo, los que a su vez generan principios, normas, reglas y procedimientos implícitos o explícitos que son reconocidas por los distintos actores y en torno a los cuales convergen las expectativas de los distintos actores involucrados.

En la fundamentación de su tesis, Hopkins y Puchala, y Young contraponen el concepto de élites a la visión abstraccionista que sobre las relaciones internacionales mantienen los partidarios del realismo político, quienes entienden al sistema internacional como un conjunto de actores impersonales que son los Estados limitados a un único objetivo que es su seguridad y supervivencia, para lo cual sus acciones estarán siempre condicionadas por la búsqueda del mantenimiento o el mejoramiento de su posición relativa en la escala impuesta por el balance de poder. La aceptación de la tesis de que las relaciones internacionales no pueden ser explicadas desde el abstraccionismo estatista, sino por la existencia de personas que conforman la agenda interestatal bajo las presiones propias de la heterogeneidad de disciplinas y los objetivos de largo plazo que, condicionados por la coyuntura, enriquece de forma innegable el tablero de juego del sistema internacional, colocándolo mucho más allá de la visión monocéntrica del dilema de seguridad y dando mayor sentido a la necesidad de un sistema internacional sostenible como sistema, valga la redundancia.

Al revisar las diversas posiciones sobre los regímenes internacionales nos encontramos con que las mismas se fundamentan sobre la misma relación que existe entre los factores básico causales (poder e intereses como los principales en los

---

<sup>8</sup> Stephen D. Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables. p. 345.



## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

argumentos revisados) y los regímenes internacionales, siendo el caso que mientras para los estructuralistas convencionales esta relación es negadora de cualquier posibilidad de aceptación de los regímenes, para los estructuralistas modificados esta relación es condicionante y para otros es determinante de su misma existencia. El mismo Krasner, tras definir a los regímenes como variables intervinientes entre estos factores causales básicos y el comportamiento de los actores y sus consecuencias pasa a demostrar que no existe ninguna contradicción entre el hecho innegable de que los Estados tienen intereses que le son particulares y un poder que les permite maniobrar en el sistema internacional y la existencia de los regímenes, de hecho estos mismos elementos, usados en algunos casos por la corriente realista para negar la existencia de los regímenes internacionales, sirven para explicar su origen y desarrollo, ya que sin diferencias de intereses y limitaciones en el poder y su uso, los regímenes internacionales no tendrían ninguna razón de ser.

### El desarrollo de los regímenes internacionales

Siendo el objetivo del presente trabajo establecer cuales son las condiciones necesarias que harían posible el establecimiento de un régimen Inter-Americano que permita la cooperación en materia de defensa a los fines de analizar si el Tratado Interamericano de Defensa Recíproca permite aportar tales condiciones, resulta pertinente entonces revisar las distintas explicaciones que la teoría de los regímenes internacionales ofrece sobre su desarrollo.

Una de las explicaciones más aceptadas sobre el surgimiento y desarrollo de los regímenes internacionales parte de la orientación egoísta en la satisfacción de los propios intereses, al respecto, Stein señala que una primera circunstancia en la que la elección del comportamiento individual se fundamenta en la cooperación ocurre cuando la elección no cooperativa produce un resultado indeseable o sub-óptimo para las partes involucradas, tal como ocurre en el caso del chicken-game y en el dilema del prisionero. Asimismo, el autor señala que una gran parte de estas situaciones pueden ser resueltas a través de la coordinación, lo cual se explica en el caso del juego de la gallina en el que si cada actor decide manejar por el lado derecho nada más es necesario, por lo que es posible afirmar que la coordinación no necesita ser formalizada y mucho menos institucionalizada, basta con que sean reconocidas unas reglas y procedimientos para su materialización, lo que, como ya hemos visto, no es suficiente para conformar un régimen sino un acuerdo.

Keohane, por su parte, justifica la necesidad de los regímenes en aquellos casos en que los acuerdos *ad hoc* no permiten alcanzar el óptimo de Pareto en el resultado de la relación, por lo que “los regímenes pueden hacer el acuerdo más fácil si proveen marcos para el establecimiento de la responsabilidad legal (aunque esta no sea perfecta); mejora la cantidad y calidad de la información disponible para los actores; o reduce los costos de transacción...”, beneficios estos propios de los regímenes que, como comenta Krasner, “probablemente superan los costos de formación y mantenimiento de los regímenes cuando existe información asimétrica, riesgo moral, deshonestidad potencial o asuntos de alta densidad. Adicionalmente, los costos en la formación de regímenes serán menores cuando existe un alto nivel de comunicación formal e informal entre Estados, una condición más probable de ser encontrada en sistemas políticos abiertos bajo condiciones de



## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

interdependencia compleja.” Asimismo, Young señala que los regímenes pueden formarse espontáneamente, cuando los regímenes emergen de la convergencia de expectativas de varias acciones individuales; de forma negociada, cuando los regímenes se forman por acuerdos explícitos; e impuestos, cuando son forzados por imposiciones externas; como es obvio, las dos primeras categorías se derivan de los intereses egoístas y particulares de quienes participan en el régimen.

Una segunda explicación sobre el surgimiento de los regímenes internacionales se fundamenta en el poder político, de la cual, tal como sucede en la teoría de los juegos, se derivan dos orientaciones distintas, una fundamentada en la cooperación idealista a favor del sistema, visto como el conjunto de todos los actores, y la segunda fundamentada en la cooperación al servicio de los intereses particulares.

Una tercera explicación sobre el surgimiento de los regímenes se centra en las normas y principios que, como habíamos ya señalado, constituyen la esencia de los regímenes. En tal sentido, resulta útil considerar la distinción hecha por Hopkins y Puchala al sugerir que existe una jerarquía de regímenes. Es así como estos autores identifican dos niveles de regímenes que constituyen lo que definen como la superestructura y la subestructura, refiriéndose la primera a un conjunto de principios difusos y normas que condicionan a los principios y normas específicas que rigen un área específica. El ejemplo aportado identifica al balance de poder durante el siglo XIX como un principio difuso que condicionó el régimen colonial. Asimismo, podría decirse que durante el siglo XX el balance en el poder relativo entre los actores a ambos lados del muro de Berlín constituyó un principio rector de la actuación y la toma de decisiones en el tema de la seguridad hemisférica, hoy en día la globalización y la interdependencia parecieran ocupar el lugar de los nuevos principios que conforman la superestructura.

### El tratado interamericano de asistencia recíproca

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río, como mejor se le conoce, ha sido invocado en 19 oportunidades desde su aprobación, siendo la más reciente en ocasión de los sucesos de Nueva York del 11 de Septiembre del 2001, fue aprobado en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Río de Janeiro, Brasil el 09 de Febrero de 1947, entrando en vigor a partir del 13 de Marzo de 1948. Aunque surgió inicialmente por la preocupación por contar con un mecanismo de cooperación que permitiera la seguridad colectiva del Hemisferio durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el 26 de Julio de 1976, se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El Tratado de Río, aunque anterior a la Carta de la Organización de Estados Americanos, encuentra su justificación en el marco de éste, específicamente en el Capítulo VI sobre Seguridad Colectiva, la cual, inspirándose en la doctrina Monroe, señala en su artículo 28 que:

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

“Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos.”

Asimismo, es posible afirmar que el TIAR es tratado especial en el sentido que le atribuye el Artículo 29 de la Carta de la OEA:

“Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.”

En este sentido, el TIAR es el tratado especial en materia de defensa interamericana cuyo objetivo es prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los Países de América; y en el cual se definen, en primer lugar, una serie de principios que pretenden servir de marco al régimen de cooperación hemisférica para la defensa. Tales principios son:

- El principio de no-agresión y convivencia pacífica entre Estados;
- La soberanía y libre determinación de los Pueblos para escoger su forma de organización política, económica y social;
- El derecho a la legítima defensa individual y colectiva reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- La solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva;
- La supremacía del Derecho Internacional y en especial de los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas a los fines de lograr la organización jurídica de las relaciones interestatales como condición necesaria para la seguridad y la paz;
- La justicia y la moral como fundamentos de la paz;
- La seguridad económica colectiva como elemento indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Resulta de interés establecer en primer término el ámbito de aplicación del acuerdo con relación a la materia, para lo cual es pertinente revisar la definición de agresión que la invocación de los mecanismos previstos. De acuerdo al artículo 9, se considera como agresión “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con las Cartas de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos o con el presente Tratado.” Agregándose posteriormente que “ninguna consideración, cualquiera sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión.” En la segunda parte del mismo artículo se pasa a hacer una enumeración no taxativa, de una serie de actos que se considerarán como agresión, independientemente de que en los mismos se haya producido o no una declaración formal de guerra, dejando al Órgano de Consulta la posibilidad de determinar que otros casos concretos sometidos a su consideración constituyen agresión. Dicha enumeración considera como agresión:

- a) “La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado o el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en el territorio de otro Estado con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.”

Asimismo, el tratado considera una serie de normas por lo que los Estados parte regulan su comportamiento a los fines de preservar la paz entre ellos, así como las reglas y procedimientos que gobiernan la respuesta individual y colectiva cuando un estado miembro sufre un ataque armado o una agresión que no es un ataque armado, proporcionando un mecanismo de seguridad colectiva, cuya revisión detallada, por no ser el objeto de este trabajo, se hará solamente en aquellos casos en que sea de utilidad para los fines de nuestro análisis.

Es así como se establece un órgano regulador de la aplicación del tratado que sería el Órgano de Consulta del Sistema Interamericano, que no es más que la Asamblea de las Partes contratantes, y el cual estará facultado para acordar la aplicación de una o más de las siguientes medidas: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

Asimismo, pueden ser identificados una serie de derechos y obligaciones que constituyen el cuerpo normativo del acuerdo, entre los cuales se destacan:

- Los Estados Contratantes están obligados hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- Todos los Estados tendrán el derecho a escoger libremente su organización política, económica y social, sin que nada de lo estipulado en este Tratado pueda ser interpretado en el sentido contrario o de manera que pueda limitar o disminuir en forma alguna el principio de no-intervención;
- Un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Parte y, en consecuencia, cada una de ellas se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- Todos los Estados se comprometen en el respeto al Derecho Internacional expresado en el marco de los acuerdos comunitarios que permitan la organización jurídica como una condición necesaria para la seguridad y la paz;

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

- La obligación de las Partes Contratantes a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas o del presente Tratado;
- Los Estados se obligan al reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad;
- Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar un tratado especial en el que se establezcan los mecanismos adecuados para garantizar la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos como factor necesario para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente;
- Los Estados Contratantes están obligados a la aplicación de las medidas mencionadas en el Artículo 8o, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

### **El tratado de Río y la formación de un régimen de cooperación hemisférica para la defensa**

#### *Elemento Objetivo y Subjetivo de los Regímenes internacionales*

Anteriormente, en este mismo trabajo, se adoptaba la definición clásica de los regímenes internacionales que establece que los mismos están conformados por dos tipos de elementos, uno al que podríamos llamar objetivo que consiste en un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos o explícitos, a los fines de regular el comportamiento y sus efectos, y un segundo, al que podemos denominar como el elemento subjetivo que es el hecho de que en torno al elemento objetivo convergen las expectativas de un grupo de actores en un área específica de las relaciones internacionales.

En tal sentido, ha sido posible identificar en el TIAR un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, que si bien podría alegarse la necesidad de su revisión a los fines de adaptarlo a las actuales realidades, es posible decir que su contenido cumple con aportar el elemento objetivo.

El problema principal que el TIAR encuentra en sus aportes para poder contribuir a la formación de régimen de cooperación hemisférica en materia de defensa esta en el elemento subjetivo, o sea, en esa necesidad de convergencia de las expectativas de las partes. Es así como poco importa el hecho de que las partes hayan reconocido como comunes un conjunto de principios y se hayan obligado mediante un tratado a cumplir con una serie de obligaciones, reglas y procedimientos, si no existe una convergencia

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

apropiada de expectativas que permita el reconocimiento y fortalecimiento, mediante la ejecución cotidiana de la acordada, de actuaciones que se correspondan con un marco regimentado.

Es así como en el texto del acuerdo es posible identificar una disonancia entre sus principios que pueden aportar las señales iniciales de debilidad de este acuerdo para el logro de su objetivo. La primera señal de disonancia entre sus principios se encuentra en la contradicción existente entre el principio de la solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva, que se expresa al afirmarse que “un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Partes y, en consecuencia, cada una de ellas se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas” y el hecho de que ningún Estado Contratante estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento. Una segunda señal de disonancia se encuentra en el hecho de lo que, en términos de los dilemas de la teoría de los juegos presentados por Axelrod para explicar la cooperación, me atrevo a denominar como el “**derecho de preferencia por el conejo**”, el símil viene dado por el hecho de que Kenneth Oye, destaca que en el dilema de la cacería del ciervo la cooperación entre actores resulta más probable sobre la base de la preferencia universal por la carne de ciervo, a lo que valdría la pena contraponer los resultados lógicos que se derivarían del hecho de que alguno o algunos de los actores prefiriesen la pieza menor a la mayor. Es así como si bien resulta cierto que todos y cada uno de los actores tienen un interés evidente en la seguridad individual y regional, el mismo compite y con el tiempo es superado por el componente económico y comercial en las relaciones interestatales, tal como se desprende de los “considerando” del acuerdo y del artículo 11, en donde se afirma que “las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, así mismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial”, el cual hasta el día de hoy no existe.

### *Los Principios y Normas que Sustentan al TIAR*

Considerando la afirmación de Krasner de que los principios y normas son los elementos esenciales que definen las características de un régimen, por lo que los cambios que se operen en los principios o normas de un régimen serían en sí mismos un cambio de régimen, mientras que es posible afirmar que los cambios en las reglas y procedimientos pueden darse sin que ello pueda interpretarse como un cambio de régimen, aunque si pudiesen acarrear su fortalecimiento o debilitamiento en la medida que esos cambios sean más o menos coherentes con sus principios y normas.

El contenido del TIAR obedece a la necesidad de atender a amenazas derivadas de las acciones de otros Estados, lo cual obedece a la lógica de un mundo convulsionado por dos guerras mundiales, la entrada en escena del armamento nuclear y la perspectiva de un posible enfrentamiento de proporciones devastadoras entre las dos principales potencias militares que pugnaban por imponer su filosofía económica mientras,

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

afortunadamente, se enfrentan en un conflicto que por su prudencia fue denominado como “la guerra fría”. Tales afirmaciones se evidencian principalmente de las definiciones de agresión contenidas en el artículo 9 del acuerdo, las cuales tienen como denominador común que el origen de toda acción siempre se encuentra directa o indirectamente en un Estado, y aunque en la parte final del mismo artículo se autoriza al Órgano de Consulta a determinar que otros casos concretos sometidos a su consideración, equiparables por su naturaleza y gravedad a la enumeración contemplada en este mismo artículo, constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de los instrumentos anteriormente mencionados, tal capacidad no llega al extremo de hacer aplicable las reglas y procedimientos establecidos a agresiones cuyo origen no es estatal. Esta afirmación encuentra un sustento adicional en el artículo 8 del acuerdo, en el que se describen las medidas a las que están obligados los Estados Parte en caso de agresión en contra de alguno de sus signatarios.

Aún en el caso de que se considerase la conveniencia de mantener la vigencia del TIAR para atender a conflictos interestatales que amenacen la paz de la región, resulta obvio que el principio de la solidaridad regional se ha visto seriamente comprometido por una serie de razones que pasaremos a revisar posteriormente, pero entre los que cabe destacar, por ser materia de todo análisis sobre el tema, la actuación de los Estados Unidos en el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña.

### *El TIAR ¿Régimen o Acuerdo?*

Revisados estos argumentos, resulta esencial retomar la distinción hecha por Keohane entre acuerdos y regímenes para esta establecer entonces si el TIAR ha pretendido constituirse como fundamento de un régimen internacional, o si por el contrario sus elementos conforman un acuerdo. Haciendo un contraste entre el contenido del Tratado de Río y la teoría de los regímenes internacionales, es posible afirmar que el mismo constituye un acuerdo *ad hoc* que no proporciona los elementos necesarios para la constitución de un régimen internacional, y por lo tanto su utilidad para estimular la cooperación entre los Estados signatarios resulta por consiguiente limitada por las razones que a continuación se exponen.

Keohane define los acuerdos como arreglos *ad-hoc* que a veces tienen como objetivo un asunto específico o la ejecución de una sola acción, mientras que los regímenes deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que pueden cambiar con cada variación de la situación coyuntural, el poder o los intereses. Los regímenes no pueden estar orientados por situaciones coyunturales o por cálculos de intereses a corto plazo. De hecho, se afirma que el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos entre las partes.

Tal distinción resulta especialmente importante si atendemos, como señala Keohane, a la necesidad de los regímenes en aquellos casos en que los acuerdos *ad hoc* no permiten alcanzar el óptimo de Pareto en el resultado de la relación, por lo que “los regímenes pueden hacer el acuerdo más fácil si proveen marcos para el establecimiento



## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

de la responsabilidad legal (aunque esta no sea perfecta); mejora la cantidad y calidad de la información disponible para los actores; o reduce los costos de transacción...”

Al hacer referencia a la responsabilidad legal (aunque no sea perfecta), Keohane destaca el hecho de que se ha concedido tal peso a la soberanía como principio angular de las relaciones internacionales, que resulta prácticamente imposible constituir instituciones internacionales que sean capaces de ejercer autoridad sobre los Estados, siendo este una de las principales limitaciones y retos del Derecho Internacional Público. Pero pese a tal limitación, es importante mantener siempre presente que los regímenes internacionales no encuentran su fundamento ni su principal utilidad en la formalidad de su *status* legal, ya que de ser así serían fácilmente destruidas por las acciones individuales de los Estados soberanos. Su fundamento más bien está en la confluencia de expectativas en un área específica o en la trama de las distintas áreas que conforman la complejidad de las relaciones entre Estados y que permite cierto grado de previsibilidad sobre las conductas que otras Partes asumirán y las consecuencias que se derivarían de las mismas. La inexistencia de una autoridad central que pueda imponer la conducta o las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento hace que la ejecución de una conducta distinta a las expectativas de los demás actores se traduzca en un debilitamiento del marco principista que sirve de columna vertebral a un régimen determinado, lo que acarrea a su vez, como consecuencia lógica, un debilitamiento del régimen en sí mismo.

Con relación a la cantidad y calidad de la información, es innegable el enorme peso que la incertidumbre tiene sobre la posibilidad de establecer relaciones cooperativas, y por lo tanto para la formación y mantenimiento de los regímenes internacionales. Es imposible concebir un régimen, como mecanismo que permita la cooperación entre partes, si en el mismo no se contemplan mecanismos por medio de los cuales se pueda acceder a una mejor y mayor cantidad de información que permita reducir la incertidumbre sobre las consecuencias del propio comportamiento, considerando que en toda relación ínter partes existe la posibilidad de que se presenten tanto intereses comunes como intereses en conflicto, y por lo tanto la posibilidad de engaño así como la necesidad de contar con datos que permitan resolver el eterno dilema entre ganancias absolutas y ganancias relativas. Desde la perspectiva de la teoría del fracaso del mercado, los mecanismos que permiten la reducción de la incertidumbre resultan ser los más importantes, debido a que de acuerdo a su postulado fundamental, en ausencia de instituciones apropiadas, no se realizarán ciertos acuerdos mutuamente ventajosos a causa de la incertidumbre, debido a tres fuentes de dificultades particularmente importantes: información asimétrica, riesgo moral e irresponsabilidad.

La manipulación de los costos de transacción ha sido siempre considerada como un objetivo de cualquier régimen y como uno de los medios más eficaces para lograr la cooperación entre actores. Precisamente, es en esta posibilidad en que se fundamenta el éxito relativo que ha logrado la Organización Mundial de Comercio en el acatamiento de sus principios o normas por los Estados Parte del Acuerdo de Marrakech, y aunque esta organización supranacional no es vista por las partes en el acuerdo como un gobierno que está más allá de su soberanía como Estado, y por lo tanto el cumplimiento de los compromisos depende básicamente de la buena fe en las acciones de los países en relación a los compromisos adquiridos, lo que si está claro es que el incumplimiento tienen



## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

ahora un costo que puede traducirse en el daño subjetivo al prestigio del Estado Parte trasgresor, cuya acción será vista por el resto de la comunidad como ilegítima, mientras que se activan las posibilidades de sanciones objetivas como son la autorización de retaliaciones de parte del Estado afectado, que además serán vistas como legítimas y justificadas por el resto de la comunidad internacional. Esto trae como consecuencia lógica que ahora los Estados tendrán menos incentivos para violar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, aún en aquellos casos particulares en que el interés egoísta pareciera superar los beneficios del cumplimiento, por las consecuencias que ello acarreará sobre el conjunto global de sus relaciones comerciales internacionales.

Asimismo, existe una importante vía de reducción de los costos de transacción fundamentada en el hecho de que los regímenes dan origen a mecanismos institucionales que permiten que las burocracias estatales se reúnan para negociar y crear estructuras y mecanismos para el intercambio de información y la evaluación permanente de nuevas políticas y acuerdos.

### *La Interdependencia y la Complejidad de la Agenda Internacional*

Ya en 1975, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, expreso:

“Los problemas de energía, recursos, medio ambiente, población, los usos del espacio y los mares ahora compiten con los asuntos relacionados con la seguridad militar, ideología y conflictos territoriales, los cuales tradicionalmente han constituido la agenda diplomática.”<sup>9</sup>

La forma de agrupación e interrelación de temas dentro de un régimen o la relación entre regímenes a través de la superestructura es capaz de facilitar o hacer más difícil lo que se conoce como los pagos laterales, o sea, la conformación de lo que se conoce como una agenda integrativa de negociación que permita ampliar la zona de acuerdo posible pasando de una relación distributiva o suma-cero caracterizada por las relaciones competitivas entre actores, a una relación cooperativa en donde la ampliación de la agenda haga posible que cada actor reciba algo de valor relativamente mayor para él en un tema específico a cambio de entregar o ceder en otro tema de valor relativamente menor.

Esta circunstancia que no es más que una modificación sobre la estructura de pagos, es tan solo uno de los elementos aportados por los regímenes que hacen posible la cooperación, el otro, como señala Kenneth Oye es la sombra del futuro, en que las decisiones de los jugadores involucrados es influenciada por una estructura de incentivos diferente a la que se presenta en situaciones aisladas o no reiterativas, lo que hace que los intercambios entre temas no necesariamente tengan que producirse en una sola jugada, sino que los equilibrios pueden alcanzarse mediante una serie de negociaciones que abarquen temas distintos en espacios de tiempo también distintos.

---

<sup>9</sup> Traducción propia.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Tal como señala Robert Keohane:

“Si solo existiera un régimen único de la política mundial, o si cada uno de los regímenes existiera aisladamente, el gobierno egoísta dejaría racionalmente de cumplir con sus reglas. Los regímenes serían abandonados cuando los gobiernos calcularan que los costos de oportunidad de pertenecer a un régimen fueran más elevados que los de cualquier curso de acción alternativo y factible...los gobiernos pertenecen a muchos regímenes. La perturbación de un régimen no afecta solamente la conducta en el área temática que ese régimen regula, sino que probablemente afecte también a otros regímenes de la red. Para que un gobierno racionalmente infrinja las reglas de un régimen, los beneficios netos de esa acción deben superar los costos netos de los efectos que esa acción ejercerá sobre otros regímenes internacionales.”

Como consecuencia de esta afirmación, generalmente aceptada por los estudiosos de la teoría de los regímenes internacionales, la consecuencia lógica de un régimen que ha perdido su conexión con otros regímenes es su desconocimiento en la medida en que el cumplimiento con compromisos que de él se derivan no se traduzca en beneficios mayores a aquellos que pueden ser obtenidos por otras actuaciones alternativas o unilaterales.

### *La Agenda Interamericana*

La creciente agenda internacional se ha visto profundamente afectada en la diversidad y complejidad de sus temas como consecuencia de la globalización. Tal fenómeno de innegables y aún impredecibles consecuencias para la totalidad de los países asoma ya sus particulares consecuencias en la agenda interamericana, y en especial para América Latina.

El primer asunto que debe ser tomado en consideración para comprender la agenda interamericana es que en este continente han convivido en relativa paz una heterogeneidad de pueblos en donde el contraste mayor se da entre el norte y el sur del Río Grande. Los conflictos interregionales en este lado del mundo han sido más bien escasos y hacia el futuro lucen más bien improbables. Asimismo, sus territorios no han sido amenazados ni motivo de disputa entre potencias extranjeras desde el siglo XIX, aunque si se percibe con relativa frecuencia en sus actuaciones internacionales los traumas de un pasado colonial, lo que posiciona el principio de la soberanía en el primer plano de toda consideración que tenga por objeto cualquier tipo de relación en el ámbito internacional.

La vocación pacifista que siempre ha mostrado la región, como dice el Dr. Luis Bitencourt<sup>10</sup>, no es garantía de un futuro pacífico para el hemisferio, ya que en él se desarrollan importantes variables tales como el crimen internacional, el tráfico de drogas,

---

<sup>10</sup> Bitencourt, Luis. “Latin American Security: Emerging Challenges”. The Global Century, Volume II. National Defense University Press. 2001. p. 895.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

democracias frágiles y pobreza, que son capaces de iniciar un conflicto o desestabilizar el actual balance regional.

Parte importante de las relaciones que se desarrollaron entre los Estados Unidos y sus vecinos durante el siglo pasado tuvieron como centro de atención principal la cooperación política y militar necesaria para garantizar la alianza entre territorios vecinos, cada uno atendiendo a variadas motivaciones, en el enfrentamiento por lograr espacios de influencia, que en fin enmarcaría toda forma de interrelación intra e interestatal durante la Guerra Fría, siendo el papel de la mayor parte de los países del continente más bien secundario y pasivo. Tales razones, además del momento en que nace el TIAR, han servido de argumento a los países signatarios para alegar que este tratado más que atender a intereses comunitarios ha atendido básicamente a los intereses de los Estados Unidos durante la Guerra Fría. A este argumento se une el enorme desprestigio en que cae durante la Guerra de las Malvinas, cuando se desconoce por parte de los EEUU la convocatoria a la defensa comunitaria y éste se alía a Gran Bretaña, lo que ha servido para hacer común la posición de muchos tratadistas que alegan que el TIAR no se encuentra de hecho ya en vigencia.

Evitando los pronunciamientos sobre la legitimidad de las actuaciones de los actores involucrados, y sobre si las mismas encajaban en los supuestos de hecho que el TIAR consideraba válidos para invocar el mecanismo regional, resulta evidente que la actuación de los Estados Unidos en este caso particular generaron una importante fractura de las expectativas en la región sobre cual sería la utilidad práctica del tratado en caso de un conflicto entre una potencia extracontinental y un país del sistema, lo cual degenera en un importante debilitamiento del compromiso de los países signatarios con los principios y normas que lo constituyen.

A los hechos ya comentados de que el TIAR es considerado un tratado de asistencia recíproca para la defensa en caso de conflictos interestatales, y en el caso específico de tales conflictos no fue capaz de originar las conductas esperadas de sus signatarios, se adiciona el hecho de que los conflictos interestatales son cada día menos probables y las amenazas que los Estados consideran en sus agendas internas no son comunes, con muy contadas excepciones como es el caso de la guerrilla y el narcotráfico en Colombia que afecta a otros países vecinos, por lo que no generan los incentivos necesarios para la cooperación interestatal.

Tales condiciones no tan solo debilitan el régimen de cooperación interamericana, si es que en algún momento ha habido un régimen como tal, sino que además constituyen importantes obstáculos para su implementación ya que, lo que hemos llamado impropriamente el “**derecho de preferencia por el conejo**” ha hecho que, ante la percepción de inexistencia de amenazas comunes, las prioridades de cada Estado sean distintas y adicionalmente, para acentuar tales dificultades, las amenazas sean de naturaleza interna en la mayoría de los casos, lo que hace que la cooperación internacional y la tan preciada soberanía luzcan en la mayoría de las ocasiones, cuando menos, incompatibles.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Pese a la heterogeneidad de las agendas internas de los países del hemisferio es posible identificar algunos temas que siendo percibidos como amenazas internas trascienden las agendas individuales para formar parte de la agenda colectiva subregional. Entre tales temas destaca el de la guerrilla, el narcotráfico, la inestabilidad de las democracias, el subdesarrollo económico, los altos índices de pobreza y la globalización. La inclusión de la globalización como una de las amenazas comunes, aunque pueda ser visto como una afirmación desproporcionada no lo es para muchos de los países del continente que perciben la apertura de los mercados mundiales como una amenaza a su soberanía, una nueva forma de colonización sin las responsabilidades propias de la tutela territorial, pero con los inconvenientes de la pérdida de control sobre sus propias decisiones y por lo tanto sobre su destino, lo que acarrea como consecuencia una mayor aprehensión emocional por el concepto de soberanía en cuyo ejercicio puede llegarse al aislacionismo nacional o subregional.

<b>y=USA</b>				
	<b>No-cooperación</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en Seguridad Económica</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en cooperación militar o seguridad económica</b>	
	<b>Cooperación</b>	<b>Agenda Integrativa que incluya cooperación</b>	<b>Agenda monocéntrica basada en cooperación</b>	
		<b>Cooperación</b>	<b>No- cooperación</b>	
	<b>•Preferencia Estados Unidos •Preferencia Latinoamérica</b>			<b>x= LA</b>

# Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

## Conclusiones

### *El Derecho de Preferencia por el Conejo*

En la propuesta original del presente trabajo se había planteado como objetivo determinar, partiendo de un análisis de la teoría de los regímenes internacionales y del Tratado de Río, las condiciones necesarias que harían posible el establecimiento de un régimen Inter-Americano que permita la cooperación en materia de defensa y la influencia que el mismo tendría sobre el comportamiento de los países que conforman el sistema.

Para dar cumplimiento a tal objetivo se ha realizado una revisión de los elementos que la teoría sobre la cooperación y los regímenes internacionales ha identificado como condiciones necesarias para el surgimiento de la cooperación entre Estados, partiendo de los análisis hechos Robert Keohane, Ronald Coase, Kenneth Oye, Joseph Grieco y Stephen Krasner, entre otros, para, a partir de allí hacer un análisis de los elementos que son recogidos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca a fin de determinar los elementos que el mismo aporta para la consolidación de un régimen o sistema de cooperación a nivel interamericano en materia de Defensa capaz de hacer frente a las nuevas amenazas atendiendo a su especial naturaleza.

Como ha sido ya evidente del desarrollo del presente trabajo, el TIAR no constituye propiamente lo que podríamos identificar como un régimen internacional debido a que a pesar de identificar una serie de principios y normas, así como reglas y procedimientos, componentes éstos de lo que hemos denominado como el elemento objetivo de los regímenes internacionales, el elemento subjetivo, o sea, el reconocimiento de tales principios y normas, así como la convergencia de las expectativas de las partes sobre cual sería el comportamiento de las partes si los supuestos de hecho descritos en el acuerdo se materializaran, posiblemente nunca hayan existido. Es así como del texto mismo del acuerdo es posible se evidencian disonancias entre sus principios que obedecen a un condicionamiento del comportamiento comprometido que se origina en las asimetrías de poder y que aportan las señales iniciales de debilidad de este acuerdo para la creación de un régimen interamericano de cooperación para la defensa.

Una primera señal de disonancia entre sus principios se encuentra en la contradicción existente entre el principio de la solidaridad regional en el ejercicio de la legítima defensa colectiva y el hecho de que ningún Estado Contratante estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento. Una segunda señal de disonancia, siempre presente en toda declaración de dialogo que incluya las relaciones Norte-Sur, es lo que constituye lo que hemos denominado impropriamente el “**derecho de preferencia por el conejo**”, que no es más que el desfase de prioridades entre los Estados Parte del Sistema Interamericano, en donde mientras para los Estados Unidos el *issue* antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, se ha centrado en el dilema de la seguridad, y aunque cada uno de los actores tienen un interés evidente en la seguridad individual y regional, el mismo compete y con el tiempo es superado por el componente económico y comercial en las relaciones interestatales.

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

Asimismo, es evidente el tipo de amenazas derivado de la guerra convencional entre Estados vigente para entonces, y por lo tanto los principios, normas, reglas y procedimientos a que se comprometen los Estados miembros del TIAR no guardan relación con los que servirían de base a un régimen de cooperación para la defensa recíproca interamericana que considere la naturaleza no estatal de las nuevas amenazas, siendo el caso que aún en el caso de considerarse la vigencia del TIAR para atender a conflictos interestatales que amenacen la paz de la región, resulta obvio que el principio central del acuerdo, constituido por la solidaridad regional, se ha visto seriamente comprometido a la hora de su activación efectiva.

Adicionalmente a las evidentes carencias del elemento subjetivo reflejadas en la falta de consenso de los Estados Parte en el reconocimiento efectivo de los principios y normas del TIAR, debe considerarse la falta de una instrumentación que permita el establecimiento de la responsabilidad legal, mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para Estados signatarios y reducir los costos de transacción, objetivos éstos que constituyen la razón de ser de los regímenes internacionales.

Ante la falta de unidad de criterio en la percepción de amenazas comunes a los distintos países de la región y la heterogeneidad de sus prioridades y expectativas, la formación de un régimen inclusivo de todos los países solo es posible mediante el ejercicio del “**derecho de preferencia por el conejo**”, o sea, a través de procesos de negociación integrativa que consideren la complejidad de las respectivas agendas y sea capaz de construir zonas de acuerdo posible ampliadas mediante el establecimiento de relaciones entre los diferentes temas que conforman el conjunto de los intereses nacionales de cada Parte. Para ello es necesario considerar no tan solo los intereses nacionales expresados como tales en el marco constitucional y legal de cada Estado, ya que ello corresponde en la mayoría de los casos a una visión estable, gracias a su abstraccionismo, y por lo tanto estática, de la naturaleza de sus prioridades y expectativas, sino la riqueza de las agendas de cada Estado en su acción intra e interestatal, lo que trasciende la visión monocéntrica del dilema de seguridad haciendo necesario un sistema interamericano sostenible que permita la integración armónica de lo que Hopkins y Puchala definen como una superestructura, que en los actuales momentos se identifica con el fenómeno de la globalización y la interdependencia, y una subestructura que permita la agrupación e interrelación de temas dentro de un régimen o la relación entre regímenes, capaz de facilitar los pagos laterales en una agenda ampliada que haga posible que cada actor reciba algo de valor relativamente mayor para él en un tema específico a cambio de entregar o ceder en otro tema de valor relativamente menor, en los que los jugadores involucrados son influenciados por una estructura de incentivos diferente a la que se presenta en situaciones aisladas o no reiterativas, lo que hace que los intercambios entre temas no necesariamente tengan que producirse en una sola jugada, sino que los equilibrios pueden alcanzarse mediante una serie de negociaciones que abarquen temas distintos en espacios de tiempo también distintos (la sombra del futuro).

El contenido de esta compleja agenda que sería capaz de constituir un régimen de cooperación interamericano puede ser comprendido en buena parte, gracias a su dinamismo actual, al revisar las agendas de los diferentes esquemas de integración subregional y la forma en que estos han venido funcionando, así como las negociaciones

## Desafíos de la Defensa y Seguridad en el Siglo XXI

entre estos bloques subregionales y los Estados Unidos. El reto se encuentra entonces en nada menos que en la construcción de un régimen, y aunque son bien conocidos los argumentos sobre las dificultades que tal tarea implica, y aceptando el hecho de que algunos de los principios sobre los que se sustenta el TIAR sean rescatables, no es posible hablar de la modificación o evolución del régimen existente debido a que tal régimen de cooperación y solidaridad activa para la defensa recíproca no existe ni ha existido, y tal carencia no puede ser sustituida por un acuerdo específico y coyuntural basado en la naturaleza de las nuevas amenazas desde hace tanto tiempo anunciadas y cuya más dramática expresión pudimos vivir el pasado 11 de Septiembre del 2001. La construcción de tal régimen hará necesario contestar a algunas preguntas previas entre las cuales deben estar:

- ¿Cómo debe estar constituida una agenda interamericana de largo plazo que permita reunir bajo un mismo régimen, o un sistema de regímenes, el interés nacional y el interés colectivo, mediante una distribución de temas que por su importancia y su valor de intercambio permitan influir de forma positiva sobre la estructura de pagos haciendo posible y conveniente la cooperación entre Estados en materia de Seguridad Hemisférica?
- ¿Cuál sería la forma adecuada de relacionar temas que pueden ser de naturaleza tan disímil para generar una estructura de pagos que goce de legitimidad entre las partes y no se convierta en un mecanismo de manipulación o chantaje cuyo reconocimiento y estabilidad en el tiempo o ante situaciones de adversidad extrema se vuelva precaria?
- ¿Cómo quedaría constituido el marco jurídico e institucional necesarios para la implementación de un régimen interamericano de cooperación en materia de defensa?
- ¿Existen los principios jurídicos de aceptación general cuya interpretación y aplicación permitirían construir y justificar el marco de una nueva propuesta de entendimiento regional que se constituyan en un nuevo régimen de cooperación con base en el Derecho Internacional y que pueda integrarse armónicamente a la legislación interna de cada país miembro?

A rectangular box containing the text "title.gif" in the top-left corner. The rest of the box is empty.

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 1

Spring 2003

## **Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas**

### **Dr. Celina d'Araujo**

Dr. Celina d'Araujo holds a Ph.D. in Political Science, is a Senior Researcher at the Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (CPDOC-FGV) in Rio de Janeiro. She is also a Professor in the Political Science Department and of the Graduate Program in Anthropology and Political Science at the Universidade Federal Fluminense in Rio de Janeiro.

Dr. d'Araujo was a Visiting Professor at the Center for Hemispheric Defense and Security (CDHS), National Defense University (NDU), Washington, D.C. in February 2003.

She has worked in authoritarianism and civil military relations in Brazil for several years and has also published some books and articles about the "Era Vargas" in Brazil.

[\[ Back \]](#)



# Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

**Maria Celina D'Araujo**

Pesquisadora, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC/FGV e Professora, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

Este trabalho é o resultado, ainda embrionário, de um estudo mais amplo que, juntamente com Celso Castro, venho desenvolvendo no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC/FGV. O objetivo inicial dessa pesquisa foi examinar de que maneira os militares têm se inserido na nova ordem democrática que se seguiu ao fim do regime militar no Brasil e que papel lhes vem sendo atribuído nesse novo cenário político. Paralelamente, foi efetuada uma análise das relações civis-militares nos demais países do Cone Sul e, mais recentemente, venho examinando as mudanças introduzidas nas Forças Armadas de vários países para fazer frente às novas demandas igualitárias da sociedade quanto aos direitos das mulheres e dos homossexuais.<sup>1</sup>

O trabalho visa a discutir como o tema da incorporação de mulheres e homossexuais está sendo encarado nos países membros da OTAN, vários deles democracias estáveis, e na América do Sul, região em que as Forças Armadas passam

---

1 A pesquisa dá continuidade a uma linha de pesquisa iniciada em 1992 com o projeto “1964 e o Regime Militar”, desenvolvido no CPDOC/FGV com recursos da FINEP da qual já derivaram várias publicações: *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*, organizado por Maria Celina D'Araujo e Gláucio Soares (Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1994); *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*; *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*; *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*, organizados por Maria Celina D'Araujo, Gláucio Soares e Celso Castro (Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994-1995); *Ernesto Geisel* (Ed. FGV, 1997); *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul* (Rio de Janeiro, Ed. da FGV, 2000); *Militares e política na Nova República* (Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001) e *Dossiê Geisel* (Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2002), estes quatro últimos organizados por Maria Celina D'Araujo e Celso Castro.

Outro resultado desta pesquisa foi a aplicação de um questionário junto a oficiais da Marinha elaborado de acordo com os trabalhos que têm examinado a cultura política da elite brasileira. Os resultados deste trabalho (Maria Celina D'Araujo, Celso Castro e Zairo Cheibub. *O Brasil e as Forças Armadas na percepção dos oficiais da Marinha*, 2002) estão disponíveis na homepage do CPDOC, <http://www.cpdoc.fgv.br>. Além disso, foram produzidos vários artigos, capítulos de livros e *papers* apresentados em congressos e seminários.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

por dois processos simultâneos e igualmente cruciais. O primeiro diz respeito à redefinição das relações civis-militares, passando, na maior parte dos casos, de uma situação de tutela para outra de autonomia ou de subordinação. Esta mudança tem seguido passos distintos em cada país e em alguns casos, como o da Venezuela, que não experimentou uma ditadura militar, parece seguir o caminho inverso, isto é, em direção a um protagonismo maior das Forças Armadas na política.

O segundo processo diz respeito à ampliação dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais em função da derrocada das ditaduras no continente. Leis de pederastia e sodomia passam a ser questionadas, a união civil entre homossexuais entra na agenda política, as constituições começam a afirmar a igualdade de direitos entre os sexos e as etnias. Ao fim desta pesquisa – o que não será possível fazer neste trabalho que ainda é um resultado parcial - gostaríamos de fazer um balanço sobre como a questão está sendo equacionada na América do Sul e em que medida nos afastamos ou aproximamos do que está ocorrendo entre os países da OTAN.

Nosso argumento é o de que a incorporação de mulheres e homossexuais às Forças Armadas só pode ser devidamente considerado quando as sociedades tiverem estabelecido para si que liberdade de escolha e direitos iguais para todos são parte inviolável da soberania individual, ou seja, quando os princípios de igualdade e democracia se tornarem a gramática da política.<sup>2</sup> De toda forma, o que este trabalho deixa claro é que o acesso das mulheres às Forças Armadas é de mais fácil assimilação do que a dos homossexuais. Argumentamos também que a incorporação de homossexuais às Forças Armadas é mais difícil por ser o homossexualismo um tema ainda polêmico e repleto de conotações negativas do ponto de vista, social, moral, religioso e até sanitário. A homossexualidade, em praticamente todas as partes da América Latina, é ainda vista como desvio ou depravação moral, uma doença, uma anomalia ou indignidade social. Diferente, portanto, da condição feminina, associada a fragilidade, falta de força, vocação maternal, mas não a aspectos reprováveis do ponto de vista moral.

A incorporação de mulheres e homossexuais às Forças Armadas ainda é tema delicado na maior parte dos países, mesmo entre aqueles que já a adotaram. Essa incorporação corresponde, na pós-modernidade, ao processo de democratização das sociedades e à expansão dos direitos de igualdade entre etnias, crenças, sexos e gêneros. As Forças Armadas não são instituições isoladas da sociedade e devem estar intrinsecamente conectadas ao processo social e ao projeto que cada sociedade estabelece para si em termos de defesa e de construção de direitos de cidadania e de soberania.<sup>3</sup> A partir disso, pode-se afirmar que tal incorporação é fato importante na definição das relações civis-militares. Isto porque, em princípio, se um país estabelece o alinhamento das Forças Armadas ao poder civil democrático, as Forças Armadas devem expressar o perfil da sociedade à qual servem e obedecem.

---

2 Sobre a maneira como o tema está sendo abordado em vários países do mundo ver Moskos, Williams, Segal, 2000.

3 Sobre a idéia de Forças Armadas como um microcosmo da sociedade, ver Segal e Segal, 1983.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

Tal incorporação não significa falar em democratização como critério de ação interna à instituição militar. Os princípios que tradicionalmente, regem as Forças Armadas são basicamente a disciplina e a hierarquia. E, ao que tudo indica, assim continuará sendo mesmo na pós-modernidade. Também não significa alterar o *ethos* da instituição voltado para formar seres humanos preparados para defender a sociedade, aquilo que na versão medieval e mais tradicional tem se chamado “guerreiros”, termo que hoje também começa a ser redefinido.

De toda forma, a diversidade de perfis humanos dentro das Forças Armadas altera alguns comportamentos tradicionais (como os trotes em que muitas vezes se apela para brincadeiras referidas a feminilidade e a masculinidade) e coloca novos desafios para a formação de um “soldado profissional” secularmente associado à valentia como atributo masculino.

Atualmente a maior parte dos países ocidentais vem aceitando mulheres nas Forças Armadas ainda que com restrições.<sup>4</sup> Apoiado em uma ampla experiência de entrevistas com militares brasileiros que ocuparam as principais posições de comando militar no Brasil nos últimos 30 anos, podemos inferir a percepção que as autoridades militares brasileiras têm sobre a participação feminina e a dos homossexuais e as identidades sobre gênero construídas a partir daí. Mencionaremos também, ainda que com menos detalhes, como o assunto vem sendo examinado pelas autoridades militares de outros países da América do Sul.

As mulheres são consideradas, em geral, como seres que precisam ser protegidos, dentro e fora dos quartéis, e isto suporia a exclusão em certas atividades consideradas de risco e de rigor disciplinar e, portanto, masculinas. Os homossexuais, por sua vez, são vistos, em geral, como portadores de um desvio de comportamento que ameaça o bom funcionamento técnico e moral da corporação militar ou das instituições como um todo.

A vida militar tem sido associada a risco, alta mobilidade geográfica, separação temporária da família, exposição a perigos, treinamentos intensivos, disciplina férrea, exercícios físicos pesados, obediência profissional acima de qualquer direito ou dever pessoal, isto para não falarmos da violência da guerra. Em função de tudo isso, vários estudos têm abordado o impacto que a profissão tem sobre a família do oficial e sobre as relações com as esposas e os filhos (McCubbin, Dahl, Hunter, 1976). Um dos aspectos mais mencionados é a instabilidade da vida escolar dos filhos e a impossibilidade de a esposa poder dedicar-se a uma profissão. Em função das freqüentes mudanças as esposas se veriam obrigadas a exercer as funções de donas de casa abandonando uma possível carreira no mercado de trabalho. Este é, aliás, um dos argumentos utilizados pelos militares para explicar porque devem ganhar mais do que os funcionários públicos civis ou porque devem ter um sistema previdenciário distinto e com

---

4 Alguns autores afirmam que a entrada de mulheres nas Forças Armadas, depois da segunda Guerra Mundial, foi resposta à pouca atração que a corporação passou a ter como opção profissional para os homens. A esse respeito ver, Moskos, Williams, Segal, 2000.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

condições superiores ao dos outros servidores. Ou seja, privados da complementação de uma renda familiar que pudesse advir do trabalho regular das esposas, deveriam ser compensados com melhores proventos e melhores pensões para seus familiares. Um bom exemplo dessa vida militar “itinerante” é dado a seguir.

*Durante a minha vida militar, depois de casado, praticamente morei em 33 casas diferentes. De maneira que digo para a minha mulher que ela pode se queixar de tudo, menos de monotonia (Monteiro, 1999).*

Por isso mesmo, a relação da mulher com a vida militar, por muito tempo esteve associada a seu papel de esposa e aos constrangimentos que a profissão do marido pudessem exercer sobre ela e a família. Ela poderia ser afetada pela vida militar mas não seria parte dela (Snyder, 1999). Este enfoque sobre as mulheres e as Forças Armadas começou a mudar na medida em que novos direitos foram emergindo, entre eles o de a mulher poder escolher uma profissão vinculada às polícias e às próprias Forças Armadas.

No Brasil, as mulheres ganharam o direito de freqüentar universidades em 1874, a partir de 1932 puderam votar e ser votadas mas só a partir de 1981 puderam jogar futebol profissionalmente, o principal esporte do país. Aliás, o grande conjunto de mudanças para as mulheres do Brasil veio a partir dos anos 1980: aumentou a bancada feminina no Congresso Nacional (ainda em torno de 5% do total de representantes), surgiram as primeiras delegacias voltadas para o atendimento a mulheres vítimas de violência e as escolas militares se abriram para elas. A presença crescente da mulher na vida pública brasileira pode ser atestada nas eleições de 2002. O Rio de Janeiro, por exemplo, apresentou três mulheres como candidatas ao governo estadual (uma delas foi eleita) e a possibilidade de ter uma mulher como candidata a vice-presidente da República foi cogitada praticamente por todas as chapas. Nestas eleições foi introduzida uma preocupação especial e inédita com o voto feminino o que ocorre ao mesmo tempo em que algumas mulheres se notabilizavam como executivas de grandes cidades (Marta Suplicy, por exemplo, na prefeitura da cidade de São Paulo) e de um dos estados mais importantes do Brasil (Benedita da Silva, no governo do estado do Rio de Janeiro).

As polícias estaduais também passaram a incorporar mulheres em quase todas as unidades da federação brasileira. Mesmo com eficiência comprovada, sua presença ainda está limitada a 10% do pessoal da corporação e não podem comandar batalhões com homens. Apenas em um estado, o de São Paulo, há mulheres coronéis, o topo da carreira.

Na década de 1980 as portas da caserna foram abertas também para as mulheres mas aqui também a incorporação não se fez de maneira muito diferente. Foram aceitas inicialmente nos quadros complementares de apoio administrativo e passaram a exercer funções nos quadros de médicos, dentistas, farmacêuticos veterinários, professores, economistas, advogados e outros. Foram depois incorporadas aos quadros permanentes, não exclusivamente femininos, mas mesmo nesta condição não podem galgar o topo da carreira pois os postos mais altos ainda estão associados a

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

qualidades masculinas. Mais especificamente, os postos superiores estão condicionados ao exercício do comando, área ainda limitada para as mulheres.

A presença da mulher em missões bélicas está associada normalmente a momentos excepcionais. Fora disso sua imagem está sempre mais remetida ao lar, aos filhos, à maternidade, à ternura do que à violência e ao mundo rude e cruel da guerra ou mesmo ao mundo impessoal e frio da caserna. Há exceções como Joana D'Arc que confirmam a regra de que mulheres guerreiras são mais comuns em tempos de guerra. Por isso mesmo são normalmente figuras lendárias, temas para filmes e mitologias. Por essas percepções sua entrada na vida militar se deu de forma muito especial: são admitidas, em geral, desde que limitadas a funções administrativas. Não podem ser deslocadas para funções de combate e na Marinha de vários países estão impedidas de embarcar. Os grandes desafios da luta, do combate e do medo, continuam no mundo masculino e várias razões são usadas neste sentido.

Segundo vários de nossos entrevistados, elas são consideradas prejudiciais à guerra pois despertariam nos homens o sentimento de proteção. Citam estudos de Israel (que desconhecemos) mostrando que quando as mulheres entram em combate a guerra fica mais violenta e isso por duas razões: o homem tenderia a proteger a colega mulher e com isso o inimigo ganha tempo para avançar; o inimigo, também movido pelo sentimento de proteção ou de superioridade, não aceitaria lutar com uma mulher e se atiraria com mais violência contra os homens. Ou seja, as mulheres não seriam compatíveis com a guerra. Um exemplo deste ponto de vista fica bem claro na citação abaixo:

*Nós estudamos muito isso [o serviço militar feminino], inclusive, para poder ter uma justificativa, porque nossa Constituição diz que não pode fazer distinção de raça, sexo, e há um parágrafo especificamente dedicado à mulher. Nós conversamos com a Advocacia Geral da União e, graças ao argumento que tivemos, pudemos fazer a distinção. Vou lhe dar um exemplo simples: Israel. Eles resolveram tirar as mulheres da frente de combate, porque com elas morria muito mais gente. A tendência do homem era proteger a companheira e por isso morria mais gente. E, mais: o inimigo não queria se render à mulher, o que também gerava mais mortes (Pereira, 1999).*

Também nos USA há restrições à participação das mulheres em atividades bélicas o que implica privá-las de certos treinamentos de ataque e defesa (Elshtain, 1992). Até mesmo entre as mulheres há aquelas que condenam a vida militar como uma alternativa feminina e que ainda atribuem à presença das mulheres mudanças negativas nas Forças Armadas. Algumas pesquisas assinalam que as mulheres são responsáveis por uma quebra de coesão militar e por uma atitude mais “frouxa” e de “amolecimento” do profissional militar. O mau desempenho dos militares americanos é, nessas pesquisas, atribuído à presença feminina, que teria levado a uma feminilização da atividade militar, conclusão contestada por outras autoras.<sup>5</sup>

---

5 Sobre o debate a esse respeito consultar, por exemplo, Luddy, 1999.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

Da mesma forma há autoras que defendem a tese de que a presença de homossexuais nas Forças Armadas norte-americanas é responsável por menores graus de coesão interna e de combatividade dos militares. Ou seja, o debate sobre a pertinência ou a legitimidade da presença de mulheres e de homossexuais nas Forças Armadas não se restringe ao mundo nem aos preconceitos masculinos nem aos militares mais velhos.<sup>6</sup> Esta mesma preocupação aparece entre alguns cadetes da Aeronáutica do Brasil conforme revelado pela pesquisa de Takashashi, 2002.

Algumas pesquisas rigorosas para aferir o impacto da incorporação de mulheres, gays e lésbicas já vêm sendo desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos. Os resultados são surpreendentes pois em geral mostram que esse impacto é positivo no caso de amenizar as queixas de mulheres e homens quanto a assédio sexual, não interfere em assuntos de defesa e em geral a integração tem se dado sem qualquer aspecto negativo para o conjunto das Forças Armadas. Especificamente no caso dos Estados Unidos, Inglaterra e Canadá essa integração tem sido mais do que bem sucedida: tem ocorrido sem qualquer necessidade de mudanças institucionais nos padrões de funcionamento da rotina militar.<sup>7</sup>

Sem defender a tese de que as mulheres precisam se adequar a comportamentos belicistas vale lembrar que essas representações que levam à criação de estereótipos, desconsideram, muitas vezes, o seu papel em vários momentos da história da humanidade como, por exemplo, seu papel crucial na resistência militar ao nazifascismo (Saywell, 1985).

Mas a identidade feminina construída pelos militares brasileiros vai além da metáfora da guerra. Em vários aspectos sente-se a força do argumento da fragilidade servindo de arcabouço para restrições. A idéia de proteção coloca a mulher no lugar de um ser que deve ser defendido em qualquer situação, se necessário pela guerra, mas nunca como um agente direto do exercício da violência.

Vários tratamentos dedicados à mulher, através do regulamentos e procedimentos militares, explicitam, no Brasil, a concepção da mulher como um ser ainda indefeso. Vamos exemplificar.

1. Em caso de deserção de um militar, sua família não pode ser desamparada. A esposa será tratada legalmente como viúva e nessa condição terá direitos a pensões e auxílios como qualquer viúva. O crime do marido não compromete pecuniariamente a esposa ou a família: a instituição as protege.

---

6 Ver, por exemplo, Miller, 1998; Rosen, 1999; Elshtain, 2000; Van-Creveld, 2000. A tese da feminilização das Forças Armadas em decorrência da entrada das mulheres é rebatida por Belkin, 2001.

7 Referimo-nos neste caso a um conjunto de três relatórios preparados para o Center for the Study os Sexual Minorities in the Military, University of Califórnia at Santa Bárbara. Ver Evans, 2001; Belkin & Evans, 2002; Belkin & McNichol, 2000.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

2. Em caso de maridos militares que ficam muito tempo fora de casa, cabe à instituição zelar pela integridade da família, especialmente daquelas que moram em zonas mais pobres e violentas. Foi-nos citado um caso de assédio sexual a uma esposa em que o serviço secreto das Forças Armadas entrou em ação para protegê-la e providenciar nova residência para a família. Aqui também observa-se que, na ausência do marido, a instituição deve proteger a família do soldado. Essa preocupação é bem retratada no depoimento abaixo.

Porque, quando um navio sai e, às vezes, passa 3, 4 meses fora, os oficiais têm que ser uma espécie de conselheiro do seu subordinado, sobre os problemas que as famílias começam a ter. Se o sujeito mora dentro de uma favela, começa a se preocupar: “a minha mulher pode ser assediada, tem que trazer a minha filha de não sei de onde...” Eventualmente, a gente aciona o CENIMAR [Serviço de Inteligência da Marinha]. [...] Se você não tiver como atender a essas coisas, a família do cara morre, a mulher dele vai ser violentada, os filhos vão ser espancados (Serpa, 1999).

3. O sentimento de proteção também se explicita na lei, ainda em vigor, que destina pensões para as filhas solteiras de militares em caso da morte do pai. Esta lei antiga supõe que a mulher solteira está desprotegida e que por ser filha de militar a instituição terá o papel pecuniário de um pai ou marido. Essa lei, que recentemente foi abolida no Brasil para os militares que entrarem na carreira, incentivou mulheres a formarem famílias sem se casarem oficialmente e propiciou-lhes usufruir comportamentos tradicionais fora do mercado de trabalho.

4. A fragilidade feminina pode ser também usada como instrumento político de pressão nas reivindicações dos militares por melhores salários. Anos seguidos de altas taxas de inflação no Brasil corroeram os salários de todos os brasileiros, inclusive dos militares. Mas reivindicações salariais, greves e protesto são proibidos na caserna. Um recurso freqüentemente utilizado foi a manifestação de esposas de militares carregando panelas vazias simbolizando as dificuldades enfrentadas pelas famílias. As mulheres eram porta-vozes do protesto militar, poupavam legalmente seus maridos de atos ilícitos e, na condição feminina, não eram alvo da ação violenta da polícia. Durante os anos inflacionáveis do governo Fernando Collor de Mello no Brasil (1990-92), esta foi uma prática comum utilizada pelos militares para chamarem atenção sobre a necessidade de reajuste em seus vencimentos.

*Agora, como é que a gente vai fazer protestar? Não pode. O Bolsonaro então queria protestar através das famílias. Uma covardia. Pegava as mulheres, as irmãs e os filhos dos militares e botava na Praça dos Três Poderes. Aparecia até mulher de general no meio da passeata. Teve uma que telefonou para mim: “General Veneu, o senhor vai me desculpar, mas eu vou nessa passeata”. Eu sabia que o marido dela era general da ativa. Ele, em casa, não convenceu a mulher de que aquilo que estava ganhando era justo (Veneu, 1999).*

5. Um vez nas Forças Armadas a mulher não poderia ser privada de ver sua família durante meses, especialmente quando tem filhos. Não seria humano pedir a uma



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

mulher que se ausentasse de seus filhos enquanto que para um pai deixar filhos em casa, ainda que doentes, seria uma atitude perfeitamente aceitável. Por isso, são excluídas de atividades que impliquem viagens longas desacompanhadas da família.

6. A proteção às mulheres prevê a criação de espaços separados de coexistência dentro dos quartéis por questões de libido sexual. É suposto que a mulher seria objeto do desejo do homem e por isso deveria ser poupada de um contato mais próximo com os homens no dia a dia. O homem, especialmente em momentos de carência afetiva por afastamento prolongado da esposa, poderia fazer da colega militar alvo de seus instintos masculinos. Esta proximidade seria ainda mais sensível nos navios, situação de solidão mais extrema que poderia levar o homem a querer suprir suas carências afetivas, ainda que maternais, com as mulheres a bordo.

Aqui, observando-se uma concepção tradicional, não se admite que o homem possa ser objeto do desejo da mulher. Ao contrário, pensada como alheia à iniciativa sexual, a mulher (objeto do desejo) poderia ser uma fonte de distúrbios. O argumento da carência afetiva dos homens heterossexuais em relação às mulheres é também usado como argumento contra os homossexuais. Mas enquanto é suposto que o homem heterossexual pode conter ou domesticar seus impulsos em relação à mulher, o homossexual seria portador de um comportamento erótico intempestivo. Isto fica claro a seguir.

*Olha, há um artigo de um padre americano, muito interessante, que mostra que o assédio sexual do mesmo sexo é muito pior do que o assédio sexual de sexos opostos. Eles não se agüentam. Lá pelas tantas, começam a assediar mesmo. Vivendo em ambientes confinados, restritos, essa coisa fica insuportável. Você já imaginou uma barraca de fuzileiros acampados dias e dias no mato, dois caras, um sendo homossexual? Não tem como. O problema das mulheres a bordo dos navios também não é fácil. Eu acho que não dá certo. Passar 30 dias no mar, um bando de homens com meia dúzia de mulheres, o desejo sexual vai aparecer, naturalmente. Neste caso o respeito ainda pode aparecer mas, quando é homossexual, o respeito vai embora. Depois de um certo tempo, o homossexual começa a perturbar. Ele não se agüenta. Num determinado momento, ele começa a querer coisas absolutamente incompatíveis. Começa a querer conquistar os praças, não dá certo (Pereira, 1999).*

Pelo que se apresenta nesta citação, homossexuais e heterossexuais do sexo masculino têm papéis invertidos quando se trata do desejo sexual. O heterossexual deseja a mulher mas não seria atingido como objeto do desejo feminino. Seria atingido sim pelo dos homossexuais. Neste caso, portanto, mulheres e homens heterossexuais, teriam em comum estar em situação de vulnerabilidade quando são sexualmente desejados. Aqui o raciocínio iguala homens heterossexuais a mulheres e, neste caso, ambos são vulneráveis e precisam que a instituição os proteja.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sobre este ponto, agradeço as sugestões do antropólogo Sérgio Carrara, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

O assédio sexual aos homens pelas mulheres não chega a ser mencionado como possibilidade por nossos entrevistados. Na prática, é um tema recorrente entre os jovens das Forças Armadas, que muitas vezes entendem haver superproteção dos chefes em relação às mulheres o que inibiria a iniciativa de denunciá-las. Além, disso, dado o machismo acentuado dos quartéis, os jovens temem ser ridicularizados com a denúncia.<sup>9</sup>

De fato, a visão que predomina entre os chefes parece mais tradicional o que é exemplificado pelos cuidados que tiveram para acolher as mulheres e protegê-las dos olhares possivelmente destemperados dos homens. Essa foi uma preocupação crucial nos momentos iniciais de incorporação das mulheres às Forças Armadas do Brasil. Sua inserção na instituição foi cuidadosamente preparada em todos os sentidos.

*No princípio, era até um pouco exagerado. Na formação das mulheres, quando elas transitavam no corredor, aparecia alguém com um apito, apitava, saíam todos os homens, esvaziava-se o corredor para elas poderem passar. Isso era um exagero que não podia continuar. Não é mais assim. Elas hoje entram em formação junto com os homens. Só têm alojamentos separados. Mas, tomei cuidados. Por exemplo, para a ventilação do banheiro, botei um vidro escuro que não é transparente senão ia ter gente espiando. Isso é natural. Mas me dediquei a pensar nesse assunto e doutrinei o pessoal. Dizia-lhes: “o respeito tem que existir e a gente tem que aprender a tratar diferente.” Exemplificava: “se você chegar para um homem e disser ‘seu sem-vergonha’, você está falando carinhosamente; se chegar para uma mulher e disser o mesmo será uma ofensa terrível” (Rodrigues, 1999).*

Os cuidados para receber mulheres na Marinha, a primeira Força a fazê-lo no Brasil, denota, ao lado da questão sexual, uma preocupação paternalista.

*A Marinha é pioneira nisso e incorporou as mulheres na área de manutenção eletrônica, o corpo auxiliar feminino. Porque não é que não possam ser movidas, legalmente, podem, mas não há nenhum interesse em ficarmos mexendo com essas moças para lá e para cá. Ficam no Centro de Míssil, no Centro de Eletrônica, a vida inteira (Flores, 1999).*

A percepção do homem como ser rude e forte e da mulher como ser emotivo, frágil e sensível expressaria também a incompatibilidade feminina para com certas missões militares, não só em termos de valentia mas também em termos de capacidade física.

*Há justificativas de ordem física. Bota 40 quilos de mochila nas costas de uma fuzileira e manda ela caminhar 10 quilômetros. Não chega. Não agüenta. Nos Estados Unidos, fizeram essa experiência. Num grupo enorme de mulheres, apenas uma chegou. Provavelmente, não era bem mulher. Dentro do navio há*

---

9 A temática do assédio feminino é examinada, no caso da Aeronáutica, por Takashashi, 2002.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

*coisas pesadíssimas para serem feitas. Por exemplo, tem que fazer o escoramento com toras de madeira enormes. A mulher não ia agüentar e o homem teria que trabalhar duas vezes: por ela e por ele. Então, não dá. Não pode ser. Tem que raciocinar. Quando tinha que suspender um navio nunca perguntei a um marinheiro, a um oficial meu, se o filho estava com febre, se a mulher estava doente. Vamos embora passar 10, 30 dias fora. Eu posso fazer isso com uma mãe? Não posso. É diferente (...) E se tiver que morrer, é preferível morrer o homem do que a mulher (Pereira, 1999).*

Por estes exemplos vemos que a identidade feminina está associada a vida e a paz enquanto o homem se adequa mais à morte e à guerra. Aliás, a imagem da mulher como ser ordeiro e pacífico foi mencionado várias vezes como umas das razões do sucesso de sua incorporação às Forças Armadas do Brasil. Neste caso as brasileiras seriam diferentes das americanas pois na Marinha dos USA, por exemplo, apareceram vários casos de homossexualismo feminino que geraram distúrbios enquanto no Brasil os problemas relacionadas à incorporação das mulheres teriam sido apenas de rotina.

Apresentamos no Anexo I histórico da presença feminina nas Forças Armadas do Brasil. Por ali se constata que a Aeronáutica foi a segunda Força a adotar essa medida o que foi feito também com planejamento cuidadoso e com resultados considerados positivos pelos chefes que tomaram ou apoiaram essa iniciativa.

*Tenho orgulho dos onze meses que eu passei no Ministério, em que eu abri a Academia da Força Aérea e o ITA (Instituto Tecnológico da Aeronáutica) para as mulheres. O meu objetivo era que as mulheres entrassem para a intendência, como elas realmente estão hoje, e que depois de uns três anos de vivência daquele convívio, que a gente pudesse também recrutá-las para o quadro de aviação. Já se passaram três anos, isso não aconteceu ainda, eu acho que ainda existe esse preconceito, não é? Infelizmente (Gandra, 1999).*

Este mesmo sentimento de orgulho e de pioneirismo é apresentado por outro chefe militar que, como no exemplo acima, reconhece que essa não era uma decisão consensual dentro da Aeronáutica.

*Para ter uma idéia, quando tomei a decisão de autorizar a matrícula de mulheres na Escola de Administração na Bahia, esse não era um assunto em que havia consenso, havia gente que era contra. Ali é onde se forma o quadro complementar. Nós formamos oficiais do quadro complementar para suprir determinadas especialidades que o Exército necessita - veterinários, professores, economistas, advogados – e discutia-se a conveniência ou não de autorizar mulheres a se candidatarem à matrícula. Não era consensual, mas eu me convenci que isso seria uma boa medida (Gomes, 1999).*

Nossas conversas com os militares brasileiros confirmam que o mundo feminino, construído a partir das percepções sexistas, é classificado de forma diferente e desigual e que as qualidades masculinas são exclusivas assim como as femininas. E, entre as qualidades femininas, a que mais aparece é a da fragilidade. Frente a isso temos um

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

paradoxo: como admitir mulheres, por natureza débeis, em uma instituição que por definição tem que lidar com o monopólio da força bruta? Como incorporar pessoas que evocam os sentidos, a libido e o afeto em uma instituição que deve estar acima de sentimentos pessoais? A saída dos dirigentes militares foi incluir as mulheres com restrições. Outra medida diferenciadora é a de que, enquanto o serviço militar é obrigatório no Brasil para os homens, para as mulheres é uma escolha de carreira.

Quanto aos homossexuais, por tudo o que foi visto aqui, ainda é uma problemática bem mais delicada e mais difícil de ser assimilada na caserna. Em relação a isso o argumento não se relaciona a características físicas de força e capacidade mas unicamente a comportamento e a valores. O homossexual freqüentemente é associado a uma ameaça à tranqüilidade da tropa, dos cadetes e dos conscritos pois não seria capaz de controlar impulsos nem de respeitar padrões morais condizentes com a profissão.<sup>10</sup> De toda forma, o tema está em debate no Brasil e em vários países da América Latina, no âmbito de uma discussão maior sobre direitos civis e sobre banimento de leis que condenam opções sexuais. No Brasil, em 2002, o Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional sobre direitos humanos em que se propõe a alterar o artigo 235 do Código Penal Militar de 1969 que prevê punições para práticas “libidinosas”, homossexuais ou não, em dependências militares. A proposta é abolir as palavras “pederastia” e “homossexuais”, dos regimentos de disciplina militar. Sobre isso se pronunciou um deputado, ex-militar, Jair Bolsonaro, representante da linha conservadora dentro da Forças Armadas:

*Com mais este passo dado em relação à liberalização sexual dentro das Forças Armadas, seria compelido a lutar contra o serviço militar obrigatório. Nenhum pai estaria tranqüilo ao saber que seu filho, durante cinco dias de acampamento, foi obrigado a dormir numa minúscula barraca com um recruta homossexual sem poder reclamar, pois se assim procedesse seria punido por crime de discriminação sexual! [...]*

*Conta-se que um comandante da Marinha inglesa, precocemente pedira transferência para a reserva, e indagado sobre o motivo, já que tinha tudo para uma longa carreira, respondeu: “Quando entrei para a Marinha, o homossexualismo era proibido, agora passou a ser tolerável, vou embora antes que se torne obrigatório.”<sup>11</sup>*

É interessante observar que o exemplo de recrutas em barracas de acampamento é recorrentemente mencionado como uma situação limite de partilhamento da privacidade entre homens heterossexuais mas incompatível com a

---

10 Vários países da Europa já aceitam explicitamente a entrada de homossexuais (gays e lésbicas), outros, como os Estados Unidos, não o consideram mais crime regimental e várias políticas a esse respeito vêm sendo formuladas e discutidas em várias partes do mundo. Ver anexos III a V deste trabalho.

11 In “Homossexuais nas Forças Armadas: tabu ou indisciplina?” de Carlos Frederico de O. Pereira. <http://campus.fortunecity.com/clemson/493/jus/m06-021.htm>

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

possibilidade de convivência com homossexuais. Esta seria, por sua vez, uma situação desestabilizadora em que as características do homossexual poderiam ser potencializadas deixando o colega em situação constrangedora ou de desproteção. Essa compreensão fica clara a seguir quando se menciona a separação dos banheiros entre os sexos e a impossibilidade de fazer o mesmo com os homossexuais. O raciocínio aqui é que o homossexual tem que ser identificado para poder ser evitado, caso contrário a incerteza seria elemento desestabilizador da coesão interna.

*O homossexual não controla o seu desejo. Porque freqüentam o mesmo banheiro, está todo mundo junto. Por que vamos separar? Vamos dizer: "Aqui é só para homossexual!" Não pode. A mulher, não. Dá para separar: "Isso aqui é o banheiro feminino" etc. (Pereira, 1999).*

A posição dos chefes militares é, como vimos, bastante reticente quanto à possibilidade de os homossexuais se adaptarem a vida da caserna. A orientação seria para expulsá-los sempre que manifestassem tal comportamento. Lembramos a um de nossos entrevistados que há um certo "folclore" no Brasil sobre um maior índice de homossexualismo na Marinha. Ele admite haver essa permissividade em outros tempos mas destaca que a posição atual é de maior rigor.

*Quando a gente identifica um homossexual, faz com que ele acabe por ir embora. Nunca se maltratou, não. Mas tem que ir embora. Não pode. Tem que seguir o caminho dele. Houve uma época em que havia na Marinha um taifeiro homossexual que chegou lá no fim da carreira. Normalmente isso ocorria na Marinha antiga, onde havia alguns almirantes que gostavam de ter um sujeito que soubesse fazer doce bem feito etc. Isso, hoje em dia, não se aceita, não. Entre outras coisas, porque antigamente o taifeiro era só taifeiro. Hoje em dia é diferente [...]*

*A Marinha antiga, a Marinha velha, tinha aqueles suboficiais antigões que, dizem, gostavam de garotos etc. Mas, isso, na minha época, já ocorria muito pouco, já era coibido de todas as formas e, praticamente, desapareceu. Pode não ter desaparecido de todo. Ninguém pode ficar fiscalizando se o camarada é homossexual. Eventualmente, se descobre um. E, quando se descobre, ele não é nunca maltratado, mas vai ser alijado. Não é expulso por ser homossexual, mas pelo comportamento (Pereira, 1999).*

Quanto às entrevistas que ilustram este trabalho quero mencionar que as questões aqui examinadas sobre gênero e preferências sexuais, embora sejam tema delicado e difícil de ser abordado pelos militares, foram formuladas, ouvidas e respondidas com sucesso. Ao fim tive a impressão de que este sucesso estava vinculado ao fato de eu ser mulher e como tal, portadora de uma identidade merecedora de respeito e cavalheirismo. O assunto foi por eles examinado, creio, mais por respeito e educação do que por sua relevância social ou acadêmica.

Dada a escassez de informações e análises sobre o tema aqui desenvolvido, principalmente no que toca a América Sul, nosso intento ao fim desta pesquisa é reunir

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

uma série de informações sobre cada país concentradas em alguns eixos: como o tema de gênero e sexo nas Forças Armadas é previsto pelas constituições; a legislação específica de cada país; cronologia das leis e documentos legais relativos a essas questões; balanço do percentual de mulheres nas Forças Armadas em cada país; balanço da literatura e dos textos legais sobre homossexuais e Forças Armadas nos países em questão; debate público atual em cada país sobre o tema.

Por ora, limito-me a dar algumas indicações sobre o andamento do debate Forças Armadas/homossexuais em alguns países da América do Sul. Na Colômbia, desde 1999, por sentença judicial da Corte Constitucional, homossexuais – *gays* e lésbicas – não podem ser expulsos das Forças Armadas. De acordo com a Corte, o homossexualismo não pode ser considerado conduta reprovável em qualquer esfera da vida humana. O jornal *El Tiempo*, de Bogotá, de 13 de março de 2003, traz longa entrevista com um capitão homossexual em que narra com detalhes aspectos de sua vida íntima dentro e fora dos quartéis e comenta como o homossexualismo é compatível com a vida militar. Uma entrevista como esta não seria possível na maior parte dos países das Américas o que demonstra haver na Colômbia uma maior facilidade em absorver o tema.

Também na Argentina o debate a esse respeito está avançando. Desde 1999, por proposta inicial do chefe do Exército argentino, Martín Balza, vêm sendo sugeridas reformas no Código de Justiça Militar de forma a descriminalizar a conduta homossexual privada dos militares. O que se pleiteia é que militares não sejam punidos por suas preferências sexuais privadas, medida ainda restrita pois não se fala em admitir homossexuais mas sim em não puni-los uma vez dentro das Forças Armadas desde que as atividades sexuais se restrinjam a espaços fora do quartel. Essa inovação vem no bojo de uma série de mudanças de modernização das Forças Armadas, tais como a que aboliu o serviço militar obrigatório e a que permitiu o ingresso de mulheres nos quartéis.

No Peru, o assunto está sendo debatido publicamente por associações de defesa dos direitos de *gays* e homossexuais e outras organizações de gênero, a mais importante delas o *Movimiento Homosexual de Lima* (MHOL). O tema chegou ao Ministério da Defesa cujo ministro, Aurélio Loret de Mola, embora considerado homofóbico por esses grupos, reconheceu, no início de 2003, que a orientação sexual não pode ser motivo de discriminação ou de punição. Os debates sobre reforma constitucional no Peru incluem, portanto, a demanda para abolir qualquer discriminação derivada de orientação sexual.

Na Bolívia o tema também entrou na agenda política. Em ato inédito, no início de 2003, a Comissão de Constituição da Câmara dos Deputados recebeu representantes da *Red Nacional de Comunidades Gays, Lésbicas, Bissexuales, Transgéneros, Travestis, y Transexuales de Bolívia* que ali foram demandar uma reforma na Constituição de forma a que a orientação sexual não seja objeto de punição ou de restrições de qualquer tipo. Neste país o ministro da Defesa, Oscar Guillarte, argumentou que “el cuartel es para varones” e o comandante geral dos militares, Alvin Anaya, declarou: “los homosexuales no nos sirven para el cuartel.” E continuou seu raciocínio afirmando: “En Bolivia hay una cultura tradicional que se relaciona al cuartel con el espíritu varonil. Las

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

FF. AA. se asientan sobre la disciplina. ¿Qué sucedería si entra al cuartel un joven con inclinaciones homosexuales y seduce a otros soldados, o incluso al instructor?” Perguntado acerca da presença de mulheres, já que os quartéis seriam destinados aos “varones”, explicou que nesse caso “hay determinadas reglas, hay un control más estricto”.<sup>12</sup> Ou seja, assim como se verificou em diversas declarações de chefes militares brasileiros, aqui também fica a impressão de que o homossexual, ao contrário das mulheres, não pode ser controlado o que coloca em risco a instituição militar.

Ainda na Bolívia, na campanha para a Presidência da República, em 2002, o tema foi objeto de pronunciamento duro por parte de um dos candidatos, o capitão Manfred Reyes Villa, que afirmou ser a homossexualidade uma doença e a AIDS uma epidemia homossexual. O pronunciamento deu margem a vários protestos de organizações relacionadas a gênero<sup>13</sup> demonstrando a organização da sociedade a esse respeito.

Também no Chile o assunto vem sendo examinado desde 1998 de forma a abolir do Código Penal os artigos que tratam como crime a prática da homossexualidade. Segundo a *International Lesbians and Gays Association*, ILGA, em 1999 apenas os seguintes países tinham leis nacionais banindo a discriminação com base na orientação sexual: Brasil, França, África do Sul, Canadá, Islândia, Espanha, Dinamarca, Irlanda, Suécia, Equador, Nova Zelândia, Holanda, Ilhas Fidji, Noruega, Finlândia, Eslovênia enquanto Áustria, Austrália, Estados Unidos e Argentina tinham leis regionais. Ainda segundo a ILGA, apenas os seguintes países admitem casamentos entre pessoas do mesmo sexo: Canadá, Dinamarca, Espanha, Hungria, Islândia, Noruega, Suécia e Holanda.<sup>14</sup>

Ou seja, direitos humanos e direitos civis para homossexuais, ainda é, do ponto de vista legal, um tema emergente e as sociedades de tradição democrática mais sólida avançaram mais no reconhecimento desses novos direitos.

O assunto tende a ganhar relevância na medida em que se verifica a velocidade com que vem sendo examinado e reconsiderado mundo afora. Por isso mesmo os estudos, ainda precários no Brasil e na América Latina, se tornam necessários. Reafirmamos a tese de que essa preocupação se relaciona ao tema da democratização das sociedades que por sua vez supõe igualdade para todos, independente de preferências sexuais, etnia, ideologia ou religião. Reconhecemos que isso significa alterar comportamentos e condutas dentro das Forças Armadas, que como toda a instituição sólida e secular, responde lentamente à mudança. A incorporação das mulheres foi um caso de sucesso apesar dos cuidados iniciais superdimensionados. Parece que está ficando claro que o profissionalismo militar, independente da força física que cada um possa ter, pode ser comum aos dois sexos. Mas também, pelo que observamos acima, as restrições aos direitos dos homossexuais – gays e lésbicas –

---

<sup>12</sup> *Planeta Nacional*, Sucre-Bolívia, 28 de abril de 2002.

<sup>13</sup> Ver [http://www.megalink.com/liberdad/adesproc\\_archivos/DENUNCIA.htm](http://www.megalink.com/liberdad/adesproc_archivos/DENUNCIA.htm)

<sup>14</sup> <http://www.ilga.org>

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

ainda são evidentes e no que toca à vida militar ainda evocam uma conduta homofóbica e pejorativa.

A democracia supõe, claro, respeito à opinião das pessoas e isto inclui o respeito aos juízos que possam formular sobre outras pessoas e grupos sociais. Não justifica contudo que em função de certos valores alguém possa ser impedido *a priori* de fazer certas escolhas profissionais. É exatamente isso que está em questão neste trabalho e na pesquisa que se seguirá a este artigo.



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

### Referências Bibliográficas

ANDERSEN, Marion and VAN DER MEULEN, Jan, "Homosexuality and the Armed Forces in The Netherlands". In: *Gays and Lesbians in the Military*, ed. Wilbur J. Scott and Sandra Carson Stanley. New York: Aldine de Gruyter, 1994, pp.205- 216.

BELKIN, Aaron and EVANS, Rhonda L, "The Effects of Including Gay and Lesbian Soldiers in the British Armed Forces: appraising the evidence". Report for the Center for the Study of Sexual Minorities in the Military, University of California at Santa Barbara, November 2000. <http://www.gaymilitary.ucsb.edu/publications>

BELKIN, Aaron and McNICHOL, Jason, "Effects of the 1992 Lifting of Restrictions on Gay and Lesbian Service in the Canadian Forces: Appraising the Evidence". Report for the Center for the Study of Sexual Minorities in the Military, University of California at Santa Barbara, April 2000  
[www.gaymilitary.ucsb.edu/publications](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/publications)

BELKIN, Aaron and LEVITT, Melissa, Homosexuality and the Israel defense forces: did lifting the gay ban undermine Military performance? In *Armed Forces and Society*, 27(4), 2001.

BURTON, Clare, *Report of the Gender Integration Audit of the New Zealand Defence Force*. Wellington: New Zealand Defence Force, New Zealand Human Rights Commission, Crown Copyright, 1998.

COCK, J., "Feminism and Militarism: Some Questions Raised by the Gulf War," *South African Defence Review*, Vol. 1, No. 6, 1992, p.20.

*CONVENTION on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women- Report of Australia*. Office of the Status of Women, Department of the Prime Minister and cabinet, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986, pp.87-88.

D'ARAUJO, Maria Celina, "To protect and to exclude: women and Armed Forces in Brazil". In: *Crossroads of History: Experience, Memory, Morality, Anais do XIth International Oral Conference*, Vol. I., pp. 129-134, International Oral History Association, Istanbul, Turkey, 2000.

DANDEKER, C. and JENKINS, G. Harries, "Sexual Orientation and Military Service: The British Case". In: *Gays and Lesbians in the Military: Issues, Concerns and Contrasts*, ed. W.J. Scotland S.C. Stanley, New York: Aldine De Gruyter, 1994, pp. 191-204

DAVIS, K. D., *Gender Integration in the Canadian Forces: the Army Challenge*, a paper delivered at the International Military Testing Association Conference, Sydney, Australia, October, 1997, pp.14-16.

DEGROOT, G.J., "Whose Finger on the Trigger?: Mixed Anti-Aircraft Batteries and the Female Combat Taboo" *War in History*, Dec. 97, Vol. 4 (4).



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

DUNBAR, Cynthia, "Toward a Gender-blind Military". *Harvard International Review*, Fall 92, Vol.15 (1) p. 52.

ELSHTAIN, Jean Bethke, "Women in War". In GIDDENS, Anthony, *Human Society*. Cambridge, Polity Press, 1992.

ELSHTAIN, Jean Bethke, "'Shooting' at the Wrong Target: a Response to Van-Creveld" in *Millennium*, 29 (2), 2000.

ENLOE, Cynthia, "*Does Khaki Become you?*" Boston, South End, 1983.

EVANS, Rhonda, "U.S Military Policies Concerning Homosexuals: Development, Implementation and Outcomes". Report Prepared for the Center for the Study of Sexual Minorities in the Military, University of California at Santa Barbara, November 2001 [www.gaymilitary.ucsb.edu/publications](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/publications)

FRANCK, Linda Bird, *Ground Zero: The Gender Wars in the Military*, New York, Simon & Schuster, 1997.

GAL, Reuven, "Gays in the Military: Policy and Practice in the Israeli Defense Forces". In: *Gays and Lesbians in the Military: Issues, Concerns and Contrasts*, eds. W.J. Scott and S. C. Stanley, New York: Aldine de Gruyter, 1994.

GOMES, Carlos Tinoco Ribeiro, ex-ministro do Exército do Brasil, em entrevista ao CPDOC/FGV em 1999.

HANSEN, R. J., *Personal Harassment in the Canadian Forces: 1992 Survey*, Willowdale: Canadian Forces Personnel Applied Research Unit, 1993.

HOLM, Jeanne, *Women in the Military: An Unfinished Revolution*. Novato, California, Presidio, 1992.

JESSUP, C., *Breaking Ranks: Social Change in Military Communities*. London, Brassey's, 1996.

LUDDY, John, "Make War not Love: the Pentagon Gays Ban is Wise and Just". In CORVINO, John (ed.), *Same Sex: Debating the Ethics, Science, and Culture of Homosexuality*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

MCCUBBIN, H. I., DAHL, B. B. and HUNTER, E. J. (eds.), *Families in the Military System*, Beverly Hills, California, Sage, 1976.

McMICHAEL, William H., *The Mother of All Hooks: The Story of the U.S. Navy's Tailhook Scandal*. New Brunswick, New Jersey, Transaction, 1997.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

MILLER, Laura L., "Feminism and the Exclusion of Army Women from Combat", *Gender Issues*, Vol. 16, No. 3, Summer 1998, pp. 33-64.

MILLER, Laura L., "Not Just Weapons of the Weak: Gender Harassment as a Form of Protest for Army Men", *Social Psychological Quarterly*, Vol. 60, No. 1, March 1997, pp.32-51.

MITCHELL, Brian, "Weak Link", Washington, D.C., Regnery Gateway, 1989.

MITCHELL, Brian, "Women in the Military: Flirting with Disaster", New York, Regnery, 1998.

MONTEIRO, Sócrates da Costa, ex-ministro da Aeronáutica do Brasil, em entrevista ao CPDOC/FGV em 1999.

MOSKOS, Charles C., WILLIAMS, John Allen & SEGAL, David R., *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, New York, Oxford University Press, 2000.

NUCIARI, M., "Homosexuality and Armed Forces in Italy", In: *Homosexuals in European Armed Forces: Policies, Practices and Problems*, ed. G. Harries-Jenkins. London: U.S. Army- European Research Office of the U.S. Army, Final Technical Report, April 1996, pp. 97-108.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues, ex-ministro da Marinha do Brasil, em entrevista ao CPDOC/FGV em 1999.

PINCH, F.C., *Perspectives on Organizational Change in the Canadian Forces*, Alexandria, Virginia, U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, 1994.

REYNAUD, Emmanuel, *Les femmes, la violence et l'armée*. Paris: FEDN, 1988.

ROBERT, Gilles and FABRE, Louis M., "Homosexualité et armée". Unpublished document, Paris, Centre des Relations Humaines, 1993.

ROSEN, Leora et al, "Gender Compositions and Group Cohesion in U.S. Army Units: a Comparison across Five Studies" in *Armed Forces & Society* 25(3), 1999.

SAYWELL, S., *Women in the War*, New York, Viking, 1985.

SCHUTTE,C. and CILLIERS, J., "Public Opinion Regarding the South African Defence Industry, South African Participation in Peace-Keeping and Women in the Security Forces," *African Security Review*, Vol. 4, No. 4 (1995), p. 54.

SCOTT, Wilbur J. and STANLEY, Sandra Carson, eds. *Gays and Lesbians in the Military*. New York, Aldine de Gruyter, 1994.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

SEGAL, M.W. and DANDEKER, C., "Gender Integration in Armed Forces: Recent Policy Developments in the United Kingdom". In *Armed Forces & Society* 23, Fall 1996, pp. 29-57.

SEGAL, Mady Wechsler, "Women's Military Roles Cross-Nationally: Past Present, and Future". In: *Gender and Society*, Vol.9, No. 6, Dec.1995, pp. 757-775.

SEGAL, David R. and SEGAL, Mady Wechsler, Change in Military Organization, Annual Review of Sociology, Vol. 9. (1983), pp. 151-170.

SERPA, Ivan da Silveira, ex-ministro da Marinha do Brasil, em entrevista ao CPDOC/FGV em 1999.

SIMONS, Anna, Women Can Never 'Belong' in Combat. *Orbis*, Summer 2000, Vol. 44 Issue 3, p451, 11p.

SNYDER, R. Claire, *Citizen-soldiers and Manly Warriors, Military Service and Gender in the Civic Republican Tradition*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999.

South Africa Chaplains Services, "Homosexuality", SADF, Chaplains Services, internal document, 1992.

STANLEY, Sandra Carson, *Women in the Military*, New York, Julian Messner, 1993.

STIEHM, Judith H, ed., *It's Our Military, Too*, Philadelphia, Penn: Temple University Press, 1996.

TAKASHASHI, Emília Emi, *Homens e Mulheres em campo – um estudo sobre a formação da identidade militar*. Mimeo, Tese de Doutorado em Educação. Unicamp, Campinas, 2002.

VAN-CREVELD, Martin, The Great Illusion: the Women in the Military, *Millennium* 29(2), 2000.

VENEU, Antônio Luiz Rocha, ex chefe do Estado Maior da Forças Armadas do Brasil, em entrevista ao CPDOC/FGV, 1999.

VIEIRA, Maria de Fátima dos S. *Sonhei acordada ... (passagem marítima): dormi com o caos ... (caserna): acabei ... mulher ... militar de Marinha*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos e Pesquisas Psicossociais, Centro de Pós-Graduação em Psicologia, FGV, 1990.

WIENFELD, Mosheh, "The Supreme Court in a Majority Decision: The Exclusion of Women from Pilot Training- Sexual Discrimination," *Há'aretz*, Tel Aviv, Nov.9, 1995, p. A5 (in Hebrew).

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

### **Noticiário Especializado - Sites da Internet**

"Barred From Military Service, Gay and Lesbian Ex-Soldiers Wait in the Wings". [www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter), November 2001.

"Bibliography of women and military in History," <http://www.minervacenter.com.bibs1.htm>

Center for the Study of Sexual Minorities in the Military,  
<http://www.gaymilitary.ucsb.edu.researchresourceslibrary.htm>

"Don't Ask, Don't Tell: Is the gay ban based on prejudice or military necessity?"  
[www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter), November 2000.

EMHART, Evelyn T., "Mujeres en las Fuerzas Armadas del Mundo"  
[www.ejercito.cl/extension/documentos/mujeres.doc](http://www.ejercito.cl/extension/documentos/mujeres.doc)

LOPES, Paula, "Homossexuais nas Forças Armadas" in: Boletim Informativo, Associação ILGA, Portugal. [www.ilga-portugal.org](http://www.ilga-portugal.org), Outubro 2000.

"Military Analysts see Progress in Gay Pentagon Appointee"  
[www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter), April 2001.

NIELSEN, Vicki, "Women in Uniform" in: *NATO Review*, Web edition, Vol. 49, No. 2,  
[www.nato.int/docu/review/2001/women](http://www.nato.int/docu/review/2001/women), Summer 2001.

"Pentagon's Recruiting Shortfalls Seen as Self-Inflicted".  
[www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter) June 2001.

"*Homossexuais nas Forças Armadas: tabu ou indisciplina?*" de Carlos Frederico de O. Pereira. <http://campus.fortunecity.com/clemson/493/jus/m06-021.htm>

"Polls Show Reduction of Soldiers' Opposition to Gays"  
[www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter](http://www.gaymilitary.ucsb.edu/PressCenter), August 2001.

"Women in NATO Forces and Peacekeeping Operations" in: *Annual Review of Women in NATO'S Armed Forces*, [www.nato.int/docu/review/2001/women0101-em.pdf](http://www.nato.int/docu/review/2001/women0101-em.pdf), Summer 2001.

"Women in the NATO Armed Forces" in: *Annual Review of Women in NATO's Armed Forces*, [www.nato.int/docu/review/2001/women0101-en.pdf](http://www.nato.int/docu/review/2001/women0101-en.pdf), Summer 2001.

# Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

## Anexo I

### Cronologia da Integração das Mulheres nas Forças Armadas Brasileiras (anos 1980 e 1990)

#### Exército

A) Militar de Carreira.

1992 – Ingresso da primeira turma de 29 mulheres na Escola de Administração do Exército (EsAex – Salvador/BA).

1997 – Ingresso da primeira turma de 10 mulheres no Instituto Militar de Engenharia (IME – Rui de Janeiro/RJ).

2001 – Criação do Curso de Formação de Sargentos de Saúde (auxiliar de enfermagem). Portaria nº 124 de 18/12/2000, do Estado Maior do Exército.

B) Militar Temporário.

1996 – Instituição do Serviço Militar Feminino Voluntário para Médicas, Dentistas, Farmacêuticas, Veterinárias e Enfermeiras de nível superior. A primeira turma incorporou 290 mulheres.

1998 – Instituição do Estágio de Serviço Técnico para profissionais de nível superior em Direito, Contabilidade, Administração, Análise de Sistemas, Engenharia, Arquitetura e Jornalismo, entre outras. Instituição do Serviço Militar Feminino Voluntário para auxiliares e técnicos de enfermagem.

1998 – Implantação de projeto-piloto para prestação do Serviço Militar Voluntário na função de “Atiradoras”, atuando na região Amazônica. O projeto foi desativado em 2002.

#### Marinha

1980 - Criação do Corpo Auxiliar Feminino da Reserva da Marinha, para atuação na área Técnica e Administrativa.

1998 - Integração das mulheres aos Corpos e Quadros da Marinha através da Lei nº 9519, de 26/11/1997: Corpo de Engenheiros da Marinha, Corpo de Intendentes da Marinha, Quadros Médicos, de cirurgiões-dentistas, apoio à Saúde e Técnico. Extinção do Corpo Auxiliar Feminino. Permissão para participação feminina em missões nos navios hidrográficos, oceanográficos e de guerra. Permissão para integrar tripulações de helicópteros.

## **Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas**

### **Aeronáutica**

1982 - Ingresso da primeira turma de mulheres pela FAB - Força Aérea Brasileira. Graduas como 2º Tenentes, 3º Sargentos e Cabos.

1996 – Ingresso da primeira turma de 17 cadetes femininos na AFA – Academia da Força Aérea (Pirassununga/SP), nos quadros de Intendência (área administrativa e financeira da FAB). Formação em 1999 da primeira turma de oficiais militares femininas em Academia Militar no Brasil.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

### Anexo II

#### Mulheres nas Forças Armadas nos países membros da OTAN

País membro da OTAN	Início da integração de mulheres nas FA.	% em relação ao total das FA do país.	Número total em 2000
BÉLGICA	1977	7.6	3.202
CANADÁ	1951	11.4	6.558
REPÚBLICA TCHECA	1985	3.7	1.991
DINAMARCA	1946	5.0	863
FRANÇA	1951	8.5	27.516
ALEMANHA	2000	2.8	5.263
GRÉCIA	1979	3.8	6.155
HUNGRIA	1996	9.6	3.017
ITALIA	2000	0.1	438
LUXEMBURGO	1987	0.6	47
HOLANDA	1988	8.0	4.170
NORUEGA	1985	3.2	1.152
POLÔNIA	1999	0.1	277
PORTUGAL	1988	6.6	2.875
ESPANHA	1988	5.8	6.462
TURQUIA	1955	0.1	917
REINO UNIDO	1992	8.1	16.623
ESTADOS UNIDOS	1970	14.0	198.452

## **Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas**

Fonte: Annual Review of Women in NATO's Armed Forces, Summer 2001.

[www.nato.int/docu/review/2001/women0101-en.pdf](http://www.nato.int/docu/review/2001/women0101-en.pdf)



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

### Anexo III

#### Situação dos Homossexuais nas Forças Armadas dos países membros da OTAN

País	Status Legal
<b>Bélgica</b>	Na Bélgica o homossexualismo não é considerado crime, não constando também nenhuma lei específica no Código Militar. Na fase de recrutamento não são feitos questionamentos sobre o estado civil ou sobre a opção sexual do recruta. Assim como em outros países esta é uma questão considerada privada.
<b>Dinamarca</b>	Os homossexuais vêm sendo aceitos nas Forças Armadas desde 1955, quando se instituiu um questionamento formal sobre a opção sexual dos recrutas. Até 1978 foram feitos registros dos recrutas homossexuais, que eram encaminhados para servir na <i>Home Guard</i> . Com a pressão dos grupos ativistas, o questionamento sobre a opção sexual do recruta foi suspenso e, a partir de 1979, os homossexuais foram sendo efetivamente integrados aos quadros da Forças Armadas, recebendo o mesmo tratamento dado aos recrutas heterossexuais. A Dinamarca é um dos países mais avançados nesta questão.
<b>França</b>	É permitido o ingresso e a participação de homossexuais nas Forças Armadas, desde que a opção sexual não cause dificuldades para o desempenho das funções militares, o que é determinado por médicos. A opção sexual é considerada assunto estritamente privado, não é ilegal e não pode haver discriminação do indivíduo nos meios militares. Os homossexuais sempre fizeram parte das Forças Armadas francesas, mas sua integração tornou-se mais efetiva a partir das providências de proteção ao emprego dos homossexuais em 1985.
<b>República Checa</b>	Oficialmente não existe discriminação quanto à orientação sexual do recruta ou do soldado profissional. Se um recruta apresenta orientação homossexual, pode reivindicar apoio médico especializado (de um sexólogo) e servir nas Forças Armadas.

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

<b>Itália</b>	Não há legislação explícita referente à integração de homossexuais nas Forças Armadas mas o acesso é negado por ser o homossexualismo considerado inadequado ao serviço militar. Em 1985 uma lei passou a considerar o homossexualismo como uma anormalidade comportamental (os mais conservadores consideram como uma doença psiquiátrica). Apesar de o serviço militar ser compulsório, os homossexuais declarados ficam isentos e os militares de carreira que apresentem esse comportamento sofrem várias discriminações, de transferências até a exclusão das Forças Armadas.
<b>Noruega</b>	Os direitos civis e os regulamentos militares não consideram o homossexualismo um impedimento para o serviço militar. Estudos mostram que a orientação sexual não interfere no desempenho de suas funções e não há registro de ação disciplinar nesse sentido.
<b>Holanda</b>	Os homossexuais foram aceitos oficialmente na Forças Armadas no início dos anos 1970, mas uma integração maior vem ocorrendo a partir de meados da década de 1980, por pressão dos grupos ativistas, dos soldados e dos oficiais. Com a permanência de uma discriminação velada, iniciaram-se programas de aconselhamento e de educação quanto à questão da tolerância e diversidade sexual. O percentual declarado de homossexuais nas FA da Holanda está em torno de 6%.
<b>Espanha</b>	Em 28/12/84 o Parlamento espanhol aprovou a revogação do artigo 352 do Código de Justiça militar pelo qual o comportamento homossexual é previamente considerado uma ofensa. Desta forma oficialmente os homossexuais podem fazer parte das Forças Armadas na Espanha.
<b>Canadá</b>	Em 1992 foi suspensa a proibição de ingresso de homossexuais nas Forças Armadas canadenses. A suspensão ocorreu a partir da pressão da sociedade canadense (que não considera o homossexualismo um impedimento para o exercício das funções militares) e de militares dos quadros das Forças Armadas. Em 1998 as Forças Armadas canadenses aprovaram recursos para mudança de sexo dos recrutas, considerando que a legislação confere

---

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

atendimento universal aos cidadãos canadenses em questões de saúde.

**Reino Unido** Em 12/01/2000 a lei de proibição de homossexuais nas Forças Armadas foi suspensa e foi criado um Código de Conduta restringindo as relações pessoais, aplicado a homossexuais e heterossexuais. A homossexualidade ainda é considerada incompatível com o serviço militar, mas a opção sexual de um indivíduo passa a ser considerada um assunto privado.

---

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

<b>Hungria</b>	A recomendação nas Forças Armadas é para não aceitar homossexuais.
<b>Grécia</b>	O homossexualismo é proibido entre os militares na Grécia. Se um oficial for identificado como homossexual é forçado a desligar-se das Forças Armadas. Os recrutas com clara orientação sexual podem ser isentos do serviço militar durante o recrutamento, se desejarem.
<b>Alemanha</b>	Não há legislação que impeça homossexuais de prestarem serviço militar, no entanto todos são avaliados por médicos que, como na França, verificam se a opção sexual do recruta poderá ou não interferir em seu desempenho no serviço militar. O soldado ou oficial que se sente discriminado em sua orientação sexual pode recorrer à justiça. A posição alemã se aproxima muito da posição norte-americana de não questionar a opção sexual dos recrutas.
<b>Luxemburgo</b>	Não são permitidos homossexuais nas Forças Armadas.
<b>Polônia</b>	O homossexualismo é considerado uma desordem de personalidade. Após serem diagnosticados como homossexuais são afastados do serviço militar.
<b>Portugal</b>	O decreto nº 28/89 de 17/01/1989 proíbe homossexuais de servirem nas Forças Armadas. São considerados como tendo um perfil psicofísico inadequado para o serviço militar.
<b>Turquia</b>	O homossexualismo é proibido. Em 31/07/96 a Comissão de Justiça do Parlamento turco decidiu que aqueles que forem encontrados em situação de intercurso sexual “antinatural” serão expulsos das Forças Armadas. O mesmo acontece com soldados que se envolvam com prostitutas.

---

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

**Estados Unidos** A lei de 1994 do Governo Clinton (*Don't ask, don't tell* – não perguntar, não contar) determina que os militares não sejam questionados sobre a opção sexual.

---

**Fonte:** *World Legal Survey*, The International Lesbian and Gay Association. [www.ilga.org/information](http://www.ilga.org/information); C.C. Moskos, J.A., Williams, D.R. Segal. *The Postmodern Military – Armed Forces After the Cold War*. New York, Oxford University Press, 2000.

Os países assinalados em itálico são os que proíbem a presença de homossexuais nas Forças Armadas.

### Anexo IV

#### Situação legal dos homossexuais nas Forças Armadas de alguns países da América Latina

País	Status Legal
<i>Peru</i>	Os homossexuais não podem ingressar nas Forças Armadas. Em caso de descoberta de “atos carnis contra a ordem na natureza” o militar pode ser encarcerado por 60 dias e desligado do serviço militar. O assunto começa a ser revisto pelas autoridades militares.
Argentina	Não é permitido o ingresso de homossexuais nas Forças Armadas, mas o tema está sendo debatido publicamente. O Código de Justiça Militar penaliza com prisão e expulsão o militar encontrado praticando atos homossexuais em público ou que tenha atitudes consideradas escandalosas.
Bolívia	O tema está sendo debatido publicamente.
Brasil	A homossexualidade nos meios militares ainda é punida com encarceramento de 6 meses a 1 ano. Em maio de 2002 a Presidência da República recomendou ao Congresso Nacional que eliminasse o crime de “pederastia” do Código de Disciplina Militar.
Chile	Está em exame o banimento do crime de homossexualidade.
Colômbia	Desde 1999, por decisão judicial, os homossexuais não podem ser expulsos das Forças Armadas por questões de preferência sexual.
Uruguai	Há um debate sobre o fim do crime de sodomia entre os militares.
Venezuela	Homossexuais estão proibidos de ingressar nas Forças Armadas.

Fonte: *World Legal Survey*, Jul/2000. The International Lesbian and Gay Association. [www.ilga.org/information](http://www.ilga.org/information). Utilizou-se também outras fontes da imprensa. Os dados aqui arrolados são incompletos. É necessário o acesso aos regimentos militares e a aos códigos de disciplina de cada país, tarefa que ainda está em andamento.

Anexo V

**Integração de Mulheres e Homossexuais nas Forças Armadas  
(Forças da OTAN, América Latina e Israel)**

País	Data de Integração		Áreas de Atuação / Restrições na Carreira Homossexuais	Áreas de Atuação / Restrições na Carreira Mulheres	% / Quantidade Homossexuais	% / Quantidade Mulheres
	Homossexuais/ Mulheres					
<b>Bélgica</b>	Anos 80	1977	Não existem restrições na carreira ou em áreas de atuação. A orientação sexual do soldado é considerada questão privada.	Podem chegar ao posto de tenente-coronel e atuam em posições de combate. Salários e promoções são os mesmos para homens e mulheres. Correspondem a 16 % dos estudantes da Academia Militar e já fizeram parte de operações de paz.		7.6 % 3.202
<b>Canadá</b>	1992	1951	Não há restrições na carreira ou em áreas de atuação. O homossexualismo não é fator de impedimento para o exercício das funções militares.	As mulheres podem atuar em todas as áreas, com exceção dos submarinos. Podem chegar aos postos de major e general de brigada e também já serviram em missões de paz no Golfo e na Bósnia–Herzegovina. Representam 11% da força regular e 23% da força de reserva.		11.4 % 6.558

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

<b>República Tcheca</b>	Sem informação	1985	Não há restrições na carreira ou em áreas de atuação, mas se desejar o recruta pode solicitar apoio médico especializado.	As restrições estão limitadas aos campos de combate. Durante estados de alerta podem ser recrutadas ou servir como voluntárias. Atuam nos mesmos níveis que os soldados masculinos. Também servem em missões de paz.	3.7 % 1.991
<b>Dinamarca</b>	1979	1946	Não há restrições na carreira ou em áreas de atuação. Homossexuais e heterossexuais recebem o mesmo tratamento.	As mulheres têm as mesmas oportunidades que os homens e podem chegar aos postos de tenente-coronel ou comandante senior. Já participaram de operações militares no Chipre, Golfo Pérsico, Iugoslávia e Adriático. As únicas barreiras ao ingresso e desenvolvimento são as demandas físicas, iguais para homens e mulheres.	5.0 % 863
<b>França</b>	1985	1951	Só existem restrições na carreira se a orientação homossexual, de acordo com parecer médico, dificultar o desempenho do soldado. São avaliados por médicos para identificar possíveis dificuldades de adaptação.	As mulheres podem atuar em todas as forças, mas existem restrições em algumas áreas. Evita-se a participação feminina na Legião Estrangeira, nas Forças Especiais da Polícia e nos submarinos. Podem alcançar altos postos, como o de general e coronel. Recebem o mesmo tratamento, remuneração e oportunidades de carreira que os homens.	8.5 % 27.516



## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

<b>Alemanha</b>	Sem informação	2000	Os homossexuais declarados não podem atuar como oficiais e instrutores. Sofrem discriminação não oficial e tem dificuldades para obter promoções na carreira.	A carreira está restrita aos corpos médicos e às bandas de música. Recebem treinamento diferenciado, basicamente para autodefesa, e não são designadas para áreas de combate. As remunerações são as mesmas para homens e mulheres. A decisão de integração completa da Suprema Corte (2000) ainda está sendo implementada.	2.8 % 5.263
<b>Grécia</b>	Não permite o ingresso	1979	Homossexuais são isentos do serviço militar. Oficiais identificados como homossexuais são desligados das Forças Armadas.	Existem restrições na carreira. Mulheres não podem atuar em campos de combate e limitam-se aos setores médicos, de engenharia, finanças e administrativos. O posto mais alto é o de general de brigada no corpo de enfermeiras. O treinamento militar é feito em centros especiais para mulheres.	3.8 % 6.155
<b>Hungria</b>	Não aceita o ingresso	1996		Participam de todas as Forças mas existem restrições aos postos de comando, podendo chegar a coronel no Exército e a major na Força Aérea. Podem atuar no campo de combate, porém estão mais presentes nas áreas médica, administrativa e de pessoal. Estão sujeitas à mesma disciplina e regras que os homens e já participaram de Forças de paz no Egito.	9.6 % 3.017

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

<b>Itália</b>	Não permite o ingresso	2000	Homossexuais são isentos do serviço militar. Os oficiais identificados como tais são discriminados e podem ser expulsos das Forças Armadas.	O recrutamento inicial abriu vagas nos serviços médicos, na administração/quartel general e nos corpos de engenheiros. Inicialmente poderão atingir o posto de primeiro-tenente. Foram reservadas 250 vagas na Academia Militar para a formação de mulheres oficiais em 2000.	0.1 % 438
<b>Luxemburgo</b>	Não permite o ingresso	1987	_____	Não existem restrições na carreira. Mulheres podem servir em todos os postos, inclusive em campos de combate. Recebem o mesmo tratamento e oportunidades dadas aos recrutas masculinos, mas o treinamento físico é adequado é diferenciado.	0.6 % 47
<b>Holanda</b>	1974	1988	Não existem restrições oficiais na carreira ou em áreas de atuação. A permanência de uma discriminação velada levou a implantação de programas de aconselhamento e de educação para a tolerância da diversidade sexual.	As mulheres podem atuar em várias áreas, à exceção das funções de combate e postos em submarino. Fazem parte do <i>staff</i> dos quartéis gerais e unidades de suporte. Participam também de operações de paz e de comandos de estabilização das Forças da OTAN. Recebem o mesmo tratamento e oportunidades dadas aos homens.	8.0 % 4.170

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

<b>Noruega</b>	Anos 1980	1985	Não existem restrições à carreira ou em áreas de atuação. Estudos locais mostram que a orientação homossexual não implica em problemas para o desempenho das funções militares.	As mulheres servem em todas as unidades, inclusive de combate. Ocupam postos na infantaria, artilharia, blindados, combate antiaéreo e postos em submarinos. O tratamento, a remuneração e as oportunidades são iguais para homens e mulheres. Podem chegar ao posto de coronel. Também participam de Forças de paz e missões humanitárias.	3.2 % 1.152
<b>Polônia</b>	Não permite o ingresso	1999	Soldados com suspeita de homossexualismo recebem tratamento médico. Se o homossexualismo for confirmado, os recrutas são afastados das FA.	As mulheres podem atuar em todas as áreas, porém estão mais presentes nos serviços médicos. Estão submetidas às mesmas regras e recebem o mesmo tratamento dado aos homens. O treinamento, no entanto, é diferenciado. O maior posto é o de Major.	0.1 % 277
<b>Portugal</b>	Não permite o ingresso	1988	Entende-se que os homossexuais têm um perfil psicofísico considerado inadequado ao serviço militar.	As mulheres podem servir em todas as Forças mas estão excluídas dos postos de combate e mergulho. Os critérios de avaliação e promoção são os mesmos dos homens e os postos mais altos são os de capitão e sargento. Estão presentes principalmente nos serviços médicos, mas atuam também em missões estrangeiras nas áreas técnicas e administrativas.	6.6 % 2.875
<b>Espanha</b>	1984	1988	Não existem restrições oficiais na carreira ou em áreas de atuação. Em 1984 O Parlamento aprovou a revogação	Embora todos as áreas e postos estejam abertos à participação feminina, inclusive postos de combate, estão excluídas	5.8 % 6.462

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

			dos atos legais que impediam a integração.	dos postos tático-operacionais nas unidades da Legião Estrangeira, submarinos e operações especiais. Recebem o mesmo tratamento e oportunidades que os homens nas áreas disponíveis.	
<b>Turquia</b>	Não permite o ingresso	1955	Militares identificados como homossexuais são expulsos das Forças Armadas.	Podem ingressar nas três Forças mas estão excluídas das áreas de infantaria, submarinos e blindados. As oportunidades de promoções e condições de trabalho são as mesmas dos homens e estão mais presentes nos quartéis-generais, nas finanças, no controle de tráfico aéreo e no setor de inteligência.	0.1 % 917
<b>Reino Unido</b>	2000	1992	Não existem restrições oficiais na carreira ou em áreas de atuação, mas ainda há resistências internas.	As mulheres integram os quadros das três Forças Armadas, porém estão excluídas de postos da infantaria, dos fuzileiros navais, da Real Força Aérea e dos blindados do Exército onde tenham que entrar em combate efetivo. Todos os demais postos estão abertos e as oportunidades de promoção e tratamento são os mesmos dos homens. Podem chegar aos níveis de capitão, brigadeiro.	8.1 % 16.623
<b>Estados Unidos</b>	1994	1970	Não são feitos questionamentos sobre a orientação sexual do soldado.	As mulheres integram todas as Forças e 95% dos postos estão abertos para elas, mas ainda estão excluídas dos campos de combate direto (artilharia, infantaria, Forças especiais, etc.). Recebem o mesmo	14.0 % 198.452

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

				tratamento dado aos homens, podendo chegar aos mesmos níveis de graduação. Também participam das Forças de paz da OTAN
<b>Israel</b>	1993	1947	Legalmente não há restrições, mas os homossexuais declarados são discriminados nas promoções e nas unidades em que servem.	O serviço militar é obrigatório para mulheres e elas participam de todas as forças, mas estão excluídas das posições de combate. Podem atuar nos postos técnicos e de instrução. Em 1995 a Suprema Corte determinou a aceitação de uma mulher para treinamento como piloto da força aérea.
<b>Argentina</b>	Não permite o ingresso	1982	O Código de Justiça Militar penaliza com prisão e expulsão do serviço o militar que tiver comportamento escandaloso ou homossexual.	Participam do Exército e da Marinha. No Exército os planos de carreira foram igualados a partir de 1990 e em 1995 iniciou-se o ingresso nas escolas de formação de aspirantes e de oficiais. Atuam nos corpos de saúde, administração, comunicações e áreas técnicas. Na Marinha também podem ingressar através dos cursos de formação nos institutos e escolas navais.
<b>Brasil</b>	Não permite o ingresso	1980	Não permite o ingresso. O tema está em debate.	Participam de todas as Forças mas estão excluídas dos postos de combate. Atuam nos serviços médicos, administrativos e técnicos (contabilidade, engenharia, intendência, arquitetura, etc.). Nestes níveis existe igualdade de tratamento e condições de promoção. Podem chegar

---

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

---

				aos postos de vice-almirante na Marinha, major-brigadeiro-intendente na Aeronáutica e general de divisão no Exército.
<b>México</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Mulheres com ensino médio podem participar das Forças Armadas ingressando na Escola Médica Militar, na Escola de Odontologia e na Escola de Enfermagem. Com ensino superior podem ingressar na Escola Superior de Saúde.
<b>Peru</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Podem ingressar na Escola Técnica do Exército. Devem ter no máximo 23 anos e o 5º ano secundário completo.
<b>Venezuela</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Podem ingressar na Escola Técnica de Aviação Militar. Devem entre 16 e 25 anos e curso completo de bacharelado (nível médio) ou Técnico Superior.
<b>Chile</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Mulheres são aceitas nas Forças Armadas nas funções de Auxiliar de Enfermaria, Ajudante de General (datilógrafas) e Ajudante de Fundos (datilógrafas). Devem ter entre 18 e 25 anos e o 4º ano do ensino médio completo.
<b>Colômbia</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	São aceitas na Escola Militar de Aviação. Devem Ter até 22 anos e o ensino médio completo.

---

## Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas

<b>Uruguai</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Podem ingressar na Escola Militar. Devem ter até 21 e o 6º ano de educação secundária completo.
<b>Bolívia</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	As mulheres podem fazer parte do Corpo Auxiliar Feminino da Reserva. Os Institutos Educativos Militares outorgam igualmente à homens e mulheres diplomas acadêmicos de nos níveis Profissional, Técnico Superior e Médio eqüivalendo ao diploma universitário.
<b>Paraguai</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Sem Informação
<b>Equador</b>	Não permite o ingresso	Sem Informação	_____	Sem Informação

**Dados compilados de:** *The Postmodern Military – Armed Forces After the Cold War.* C.C. Moskos, J.A. Williams, D.R. Segal. New York, Oxford University Press, 2000.  
 “World Legal Survey”, *The International Lesbian and Gay Association*, julho/2000.  
[www.ilga.org/information](http://www.ilga.org/information) *Annual Review of Women in NATO’S Armed Forces*, Summer 2001; *Sites* oficiais das Forças Armadas latino-americanas.

title.gif

## **Aplicaciones del marketing social a la difusión, el fomento y el cambio de la cultura de defensa**

### **Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín**

Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada (1995), Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Murcia (1990), Diplomado en Estadística e Investigación Operativa por la Universidad de Granada (1988), así como cursó la Carrera Superior Militar dentro del Cuerpo de Intendencia del Aire (Escala Superior de Oficiales) con la XXXVI Promoción de la Academia General del Aire de San Javier (1984).

En el ámbito profesional, dentro del Ejército del Aire, es Comandante de la Escala Superior de Oficiales próximo al ascenso al empleo de Teniente Coronel. Dispone de una amplia experiencia adquirida con más de dieciocho años de servicios prestados en los campos de la logística aérea y de la gestión económica y financiera, habiendo estado destinado en la Base Aérea de Armilla Ala 78 (Granada), en la Base Aérea de Los Llanos Ala 14 (Albacete), en el Cuartel General del Ejército del Aire y, desde hace ocho años, en la Academia General del Aire (San Javier).

En el ámbito docente, es Profesor Titular y Director del Departamento de Logística, Economía y Administración de la Academia General del Aire. Igualmente, desde 1990 ha prestado sus servicios como profesor universitario en las áreas de conocimiento de comercialización e investigación de mercados y de organización de empresas en la Universidad de Granada, en la Universidad de Murcia, en la Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., en la Universidad Católica San Antonio de Murcia y, actualmente, en la Universidad Politécnica de Cartagena.

[\[ Back \]](#)



# **Aplicaciones del marketing social a la difusión, el fomento y el cambio de la cultura de defensa**

**Dr. Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín**

**Comandante del Ejército del Aire Español, Director del Departamento de Logística, Economía y Administración de la Academia General del Aire, Profesor asociado de la Universidad Politécnica de Cartagena, España**

### Introducción

La conciencia de Defensa Nacional existente en las sociedades occidentales ha variado de forma continua en su extensión, intensidad, alcance y sentido, en función de la coyuntura histórica y de los factores políticos y sociales imperantes en cada momento. Aunque dicha conciencia y, por ende, el sentimiento de la necesidad de seguridad y defensa, han sufrido en los últimos tiempos un espectacular impulso como consecuencia de los acontecimientos de septiembre de 2001 en los Estados Unidos así como de los últimos atentados ocurridos en otros lugares del Globo, parece necesario vertebrar y difundir un conocimiento planificado de los bienes, valores e intereses propios que definen a cada identidad nacional, así como de los intereses y valores compartidos por los países democráticos de la comunidad internacional. Es necesario que las sociedades, en el mayor porcentaje posible de los grupos sociales que las integran, sean plenamente conscientes de la necesidad de defender esos elementos trascendentes y de que la defensa de los mismos implica una aportación individual y un compromiso.

Por otro lado, muchos de los segmentos sociales que componen la población suelen desentenderse de las implicaciones de la defensa nacional al considerar que ésta es una misión exclusiva de las Fuerzas Armadas. Por ello, uno de los pilares más significativos de la misma debe concretarse en hacer que la sociedad comprenda, apoye y se sienta comprometida con la consecución de los objetivos buscados, para lo cual, tal y como planteaba ya en 1996 la Directiva de Defensa Nacional española, resulta necesario afianzar la sintonía entre ésta y sus ejércitos sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad militar y de las necesidades y responsabilidades en cuanto afecta a su seguridad<sup>1</sup>. Además, existe un riesgo añadido de desconocimiento y aislamiento social que se deriva del proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas iniciado por una mayoría de países occidentales desde hace unos años. Es preciso fomentar, en definitiva, una cultura de Defensa que haga a los ciudadanos conscientes de la exigencia de seguridad y defensa, concepto que podemos definir como el sistema de manifestaciones, conocimientos, modos de vida y grado de desarrollo de la defensa nacional en la sociedad<sup>2</sup>. En este sentido y de forma elocuente, el actual Ministro de Defensa de España, Federico Trillo-Figueroa, planteaba<sup>3</sup> "...una política de defensa comprometida con la paz y la seguridad debe tratar no solamente los aspectos defensivos militares, sino también y muy especialmente aquellos otros de naturaleza política, diplomática, económica, y sobre todo sociocultural, que están en la génesis, en la prevención y en la resolución de los conflictos".

Se puede definir la conciencia de defensa como la disposición para comprender la importancia en la protección de la sociedad, sus intereses y sus

---

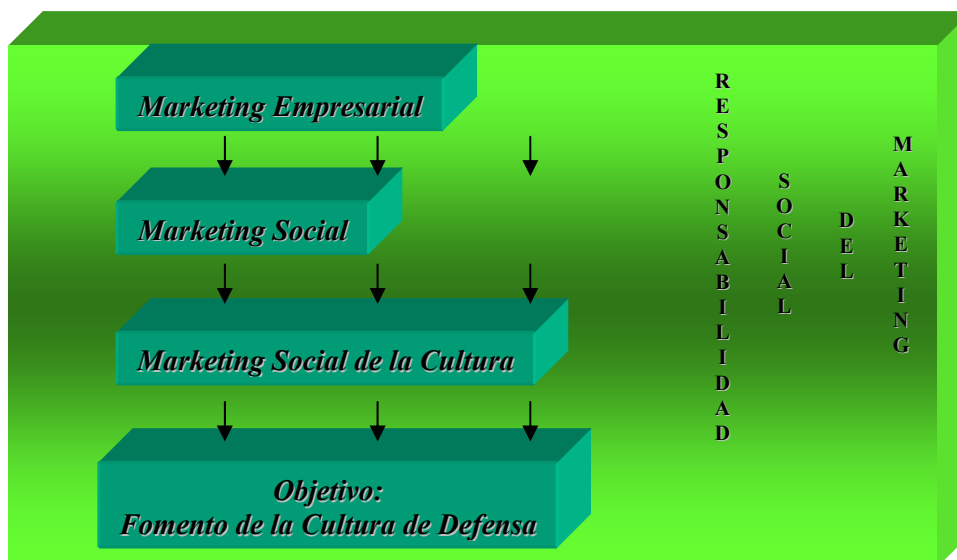
<sup>1</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/1996, de 20 de diciembre, suscrita por el Presidente del Gobierno de España.

<sup>2</sup> Jordán Enamorado, Javier: *Inmigración y cultura de defensa*; CESEDEN, Ministerio de defensa, Madrid 2002, pág. 51; cita la Tesis Doctoral del Dr. Narciso Michavila *El soldado profesional* (Universidad Complutense de Madrid, 2000).

<sup>3</sup> Comparecencia del Ministro de Defensa Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de España para explicar la política y los objetivos del Ministerio de Defensa el 6 de junio de 2000.

## Aplicaciones del marketing social

valores. Si bien dicha conciencia se desarrolla a través de la meditación personal sobre los elementos conceptuales de la cultura de defensa, pensamos que para este fin, no sólo es posible sino que resulta imprescindible el empleo de los modelos de marketing social. Ambos conceptos, lejos de presentarse heterogéneos y distantes, resultan por sí dos planteamientos con vocación de cooperación desde su propia concepción<sup>4</sup>.



### Esquema general del enfoque del trabajo (Fuente: elaboración propia)

Para demostrar esa hipótesis, analizaremos, en primer lugar, en qué medida el marketing trasciende a una mera aplicación empresarial y resulta útil su extensión al servicio de la sociedad en general; en segundo lugar, tras realizar una aproximación al concepto genérico de cultura y en particular del de cultura de Defensa, serán evaluadas las potencialidades que incorpora el marketing social para apoyar y cooperar en la difusión y fomento de los valores, creencias, señas de identidad,... constitutivas de la misma, esto es, su utilización como catalizador de tales procesos; y finalmente, serán planteados algunos de los elementos en los que se debe fundamentar la estrategia de marketing social en la misión definida así como los contenidos comunicacionales más importantes de la misma.

### ¿En qué consiste el marketing empresarial?

De forma previa a plantear cualquier aproximación al concepto de marketing social, resulta necesario definir y explicar, siquiera sucintamente, en qué consiste el

<sup>4</sup> Fernández-Villacañas Marín, Manuel A.: *El marketing social de la cultura: difusión y cambio cultural*; Valencia, Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., 1998.

## Aplicaciones del marketing social

concepto de marketing empresarial ya que siendo el primero una extensión del segundo, su completa comprensión precisa elucidar en primer lugar el concepto más general para con posterioridad aproximarse al más particular. Si bien en 1960 la American Marketing Association<sup>5</sup> planteaba para el concepto de marketing un enfoque transaccional de tipo comercial centrado exclusivamente en la empresa (orientación que fue corroborada por autores como McCarthy<sup>6</sup> o Stanton<sup>7</sup>), las propuestas formuladas a finales de los 60 por Kotler y Levy<sup>8</sup> originan una corriente de pensamiento generalizador que tratan de extender las aplicaciones del marketing a todo tipo de organizaciones, tengan o no fines de lucro. Para ello se hace necesario superar el enfoque transaccional comercial ampliando el intercambio también a otros tipos de objetos como las ideas, los valores, los sentimientos,... Reflejo expresivo de este enfoque, que perdura hasta finales de los 80, es la definición de marketing de la ya citada American Marketing Association<sup>9</sup> como proceso de planificación y ejecución del concepto, precio, promoción y distribución de ideas, bienes y servicios para crear intercambios que satisfagan los objetivos del individuo y de la organización. En la década de los 90 aparece una nueva orientación con fuerte predicamento tanto del conjunto de la población como de los tratadistas de marketing, que trata de incluir, junto a los intereses de los consumidores y a los objetivos de las empresas, un tercer grupo de intereses: los relativos al bienestar de la sociedad como conjunto. En esta línea, Santesmases<sup>10</sup> define el marketing como el modo de concebir y ejecutar la relación de intercambio, con la finalidad de que sea satisfactoria a las partes que intervienen y a la sociedad, mediante el desarrollo, valoración, distribución y promoción, por una de las partes, de los bienes, servicios o ideas que la otra parte necesita. En definitiva, el intercambio de valores constituye el núcleo central y el marketing puede ser considerado como la ciencia del comportamiento que trata de investigar y explicar tales relaciones de intercambio.

### Marketing social vs. responsabilidad social del marketing

Elucidado el concepto de marketing general, corresponde ahora analizar el de marketing social. Esta extensión del marketing empresarial tiene por objeto<sup>11</sup> la modificación de opiniones, actitudes y comportamientos, así como la adhesión a una idea, causa o práctica social por parte de un grupo o grupos considerados como meta. Conviene especificar que aunque la inmensa mayoría de los tratadistas suelen incluir al marketing social dentro de las extensiones del marketing no lucrativo, la realidad empresarial demuestra que esto no es así. Existen multitud de empresas que realizan actividades de marketing social, que unas veces se superponen a su

---

<sup>5</sup> American Marketing Association: *Marketing of novel terms*, Chicago, 1960.

<sup>6</sup> McCarthy, J.E.: *Basic Marketing; a Managerial Approach*, Illinois, Irwin Homewoods, 1964.

<sup>7</sup> Stanton, W. J.: *Fundamentos de marketing*, Madrid, ed. del Castillo, 1970, p. 21.

<sup>8</sup> Kotler, Ph. & Levy, S.: *Broadening the Concept of Marketing*, Journal of Marketing, Vol. 33, 1969, pp. 10 y ss.

<sup>9</sup> American Marketing Association: *Board approves new marketing definitions*, Marketing News Vol. 19 N° 5 de 1 de Marzo, 1985, p.1.

<sup>10</sup> Santesmases Mestre, M.: *Marketing. Conceptos y estrategias*, Madrid, Ed. Pirámide, 1991, p.50.

<sup>11</sup> Kotler, Ph.: *Marketing for Non-profit Organizations* 3ª Ed., Nueva York, Prentice Hall, 1982, p. 100.

## Aplicaciones del marketing social

actividad típica, e incluso en otras representan el núcleo de su negocio. Por tanto, el marketing social que se practica tanto por parte de las organizaciones lucrativas como de las no lucrativas, no puede ser considerado, en puridad, como una extensión no empresarial del marketing<sup>12</sup>. Con ello se establece en el debate una nueva confusión potencial entre el marketing social y la responsabilidad social del marketing, entendida esta última como el compromiso de los gestores de marketing de cualquier organización de priorizar los intereses generales de la sociedad por encima de los intereses particulares de las organizaciones<sup>13 14 15</sup>. Sin duda, esta orientación no es marketing social sino una norma de conducta que los gestores de marketing deben observar. Mientras el marketing social es consecuencia de la aplicación horizontal del concepto, la responsabilidad social del marketing supone una ampliación longitudinal del mismo, esto es, un estadio más avanzado del marketing en general.

Conceptualmente, el marketing social es considerado de un lado, por Santesmases<sup>16</sup>, como una parte o aspecto del marketing no empresarial que persigue estimular y facilitar la aceptación de ideas o comportamientos sociales que son considerados beneficiosos para la sociedad en general (el ahorro familiar, la higiene dental, la protección del medio ambiente,...) o, por el contrario, trata de frenar o desincentivar aquellas otras ideas o comportamientos que se juzgan perjudiciales (el consumo de drogas, tabaco y alcohol, la conducción temeraria de automóviles,...). Para Kotler y Roberto<sup>17</sup> es una tecnología de gestión del cambio social que incluye el diseño, la puesta en práctica y el control de programas orientados a aumentar la aceptación de una idea o práctica social en uno o más grupos de adoptantes objetivo. Por último, Martín Armario<sup>18</sup> encuadra al marketing social dentro del conjunto de tecnologías que se aplican para incentivar el cambio social voluntario, entendiendo por tal el esfuerzo consciente y organizado para modificar las condiciones o los modos de vida de la población en su conjunto, o de ciertos grupos de la misma. Vemos, en suma, que el marketing social constituye una extensión no lucrativa del marketing que tiene un objeto general muy determinado, el cambio social voluntario, que se implementa mediante relaciones de intercambio, complejas, personales y anticipativas<sup>19</sup> que se centran sobre determinadas ideas y causas sociales.

### Aproximación al concepto de cultura

---

<sup>12</sup> Bloom, O.N. & Novelli, W.D.: *Problems and Challenges in social marketing*, Journal of Marketing, Vol 45 Spring, 1981.

<sup>13</sup> Robin, D.P. & Reidenback, R.E.: *Social responsibility, ethics and marketing strategy: closing the gap between concept and application*, Journal of Marketing Vol. 51, January 1987, pp. 44 y ss.

<sup>14</sup> Smith, N.C. & Quelch, J.A.: *Ethics in marketing*, Homewood, Ill, Ed. Richard Irwin, 1993.

<sup>15</sup> Kotler, Ph.: *Marketing management: Analysis, planning, implementation and control* 8ª ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1994.

<sup>16</sup> Santesmases Mestre, M.: *Op. Cit.*, 1991, p. 785.

<sup>17</sup> Kotler, Ph. & Roberto, E.L.: *Social Marketing: strategies for changing public behavior*, New York, The Free Press, 1989, p. 29.

<sup>18</sup> Martín Armario, E.: *Marketing*, Ed. Ariel Economía, Barcelona, 1993, p. 641.

<sup>19</sup> Kotler, Ph. & Andreasen, A.: *Strategic Marketing for nonprofit organizations* 4ª ed., Englewoods Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1991, pp. 121 y ss.

## Aplicaciones del marketing social

La cultura es un término comodín, multiuso y polisémico, que se superpone, confunde, equivale o desplaza a otros: cultura es civilización, es educación, es costumbres, es arte, es historia. Pero mientras persisten los usos más tradicionales, se extiende cada vez más la aplicación de una acepción del término más extensa en sus más amplios referentes, esto es: la cultura como aquello en lo que se integra todo lo creado por el hombre; la cultura en cuanto modo de ser y de vivir específicamente humano, y por tanto universal y común; las culturas como modos de ser y de vivir (de relacionarse, de pensar, de trabajar, de hablar) propios de los diferentes grupos humanos; la cultura como aquello que está por debajo de, al lado de, o encima de la economía, la organización social, los sistemas y comportamientos políticos; la cultura, en suma, como una vestimenta que recubre, como un pigmento que penetra y da color a todo, como un cemento que agrega y da consistencia dinámica a toda la estructura social.

Las variadas relaciones que a lo largo de la historia se han establecido entre cultura y sociedad, aún reconociendo la existencia de multitud de vínculos, solapes y ambigüedades, no permiten afirmar que se trate de dos categorías que sean idénticas e intercambiables. Por el contrario, hay una categoría general de los hechos sociales, que pueden ser observados y proyectados, y ello ya sea sobre la dimensión cultural o de la acción, implicando un propósito para esta última y un objetivo que se regula con base en un conjunto de símbolos culturales que la dirigen y controlan, o ya sea sobre la dimensión de la relación y el agrupamiento social, que permite conocer la estructura interna de los grupos y las relaciones entre estos, entre éstos y las personas, y las relaciones socialmente establecidas de persona a persona<sup>20</sup>. Las relaciones sociales, cuya agregación permite explicar la conducta social, se producen entre y a través de sistemas de ideas, y en y a través del lenguaje; y lenguaje y sistemas de ideas pertenecen a su vez a lo que se denomina dimensión de la acción, es decir, a la cultura.

Antes de pasar a considerar los contenidos, debemos aclarar un punto borroso generador de frecuentes confusiones; el referente al dualismo entre cultura material y cultura formal. Se ha discutido reiteradamente si la cultura incluye o no los "productos" generados por los hombres, que normalmente se designan como cultura material: las pinturas, los edificios, los puentes, las esculturas, los libros, las obras musicales,... Pero los objetos creados por el hombre no son en sí, y por sí mismos, cosas que los individuos aprendan. Gracias a la experiencia transmitida sobre los objetos, los seres humanos forman sus concepciones sobre ellos, aprenden en su caso su utilización, descubren como hacer objetos iguales,... Lo que aprenden y se les transmite son las percepciones, los conceptos, las recetas y habilidades necesarios, esto es, las cosas que necesitan saber a los efectos de que sus "productos" cumplan con las normas propias de su grupo social de referencia. Pero lo que se aprende, esto es la cultura formal, debe diferenciarse claramente de su manifestación en la generación de "productos", en comportamientos públicos, en acontecimientos sociales, en planteamientos sociales o ideológicos,... esto es, la cultura material.

---

<sup>20</sup> Mira Castera, J.F. en colaboración con la obra *Tratado de Sociología I*, Taurus Ediciones (Madrid, 1990), cuando era Director del Instituto Valenciano de Sociología y Antropología y del Museo de Etnología de Valencia (España).

## Aplicaciones del marketing social

El influjo de la cultura formal conduce a los individuos a crear "productos" de forma netamente diferente, pero que, una vez creados, se convierten en rasgos ambientales añadidos que se integran en lo que constituye el entorno habitual del sujeto. Cualquier objeto propio de una cultura material, una vez creado, puede convertirse en modelo para la creación de otros objetos, agregándose su idea al conjunto de normas propias de la cultura formal. Existe, pues, una relación feed-back entre la cultura formal y la cultura material que fácilmente puede confundir la necesaria diferenciación entre ambos conceptos.

En el ámbito de la cultura de Defensa resulta especialmente importante determinar los elementos constituyentes de su componente formal pues los relativos a la material resultan nítidamente visibles en todo lo vinculado al sistema Fuerzas Armadas.

### Contenidos de la cultura formal

El antropólogo Goodenought, partiendo del concepto de cultura como producto del aprendizaje humano, plantea su contenido inserto en cuatro grupos: percepciones y conceptos, proposiciones y creencias, sistemas de valores y procedimientos operativos<sup>21</sup>. Obviamente, dado que en tal predicamento no se mencionan las reglas y obligaciones sociales, y nada se dice de las costumbres e instituciones, consideramos que resulta una tipología no exhaustiva, que sirve únicamente como punto de partida. Por tanto, al objeto de encontrar un soporte conceptual suficiente de la cultura de Defensa para aplicar con posterioridad modelos de marketing social, vamos a completar el contenido de la cultura formal tomando como base lo postulado por J.S. Kahn<sup>22</sup> y, adaptándolo posteriormente, concluir planteando los siguientes componentes: formas, proposiciones, creencias, valores públicos y reglas sociales, procedimientos, rutinas y costumbres, e instituciones. Pasemos seguidamente a analizar cada uno de ellos.

- Las formas son un conjunto o catálogo de categorías formales que los individuos han aprendido a distinguir directamente con sus sentidos. Existen categorías de color, de forma, de gusto,... Las combinaciones de estas categorías definen otras categorías del catálogo del sujeto (rosas, harina,...). Las formas se ordenan mediante ciertas jerarquías de contraste (caliente-frío, blanco-negro,...).
- No sólo distinguimos las formas, sino que además se plantean distintas relaciones entre ellas (espaciales, temporales, simbólicas, de inclusión, etc) que son las proposiciones. La codificación de las relaciones, así como de las formas, nos permite utilizar el lenguaje para expresar, y para objetivar ante nosotros mismos, tales relaciones.
- Las creencias son las proposiciones que se aceptan como ciertas. Sin embargo, tal aceptación no se basa tan sólo en la lógica y en las consideraciones empíricas, sino que además existen otro tipo de

---

<sup>21</sup> Goodenought, W. H.: *Cooperation in Change*, New York, Russell Sage Foundations, 1963, pp. 258 y ss.

<sup>22</sup> Kahn, J.S.: *El concepto de cultura: textos fundamentales*, Barcelona, Ed. Anagrama, 1975.



## Aplicaciones del marketing social

razones, de tipo social y emocional, que en ocasiones conducen a los individuos a mantener determinadas creencias a pesar de que la evidencia empírica sea contraria a sostener su validez. Además, las creencias suponen para los individuos fuertes anclajes en virtud de los cuales se tiende a rechazar aquellas informaciones incoherentes con lo que se creía, y a aceptar, gustoso, las informaciones que refuerzan los planteamientos preexistentes.

- Desde una óptica personal, los valores constituyen modelos mentales que se presentan mayoritariamente amalgamados en los sujetos, rigen el comportamiento individual y representan el resplandor que permite iluminar las conductas futuras de los actores<sup>23</sup>. Cada individuo, a través de un lento proceso de socialización, va progresivamente asentando un conjunto de valores que están dotados de una cierta estructura jerárquica. Sólo resulta posible alcanzar un sentimiento de completa satisfacción si la conducta personal se encuentra orientada por los íntimos valores personales. La influencia que ejercen sobre los sujetos es muy intensa y alcanza manifestaciones amplias y diversas de la vida. Sin embargo, en cada uno de los universos con los que éstos se relacionan, existen jerarquías valorativas establecidas que, en ocasiones, serán similares entre sí, pero frecuentemente serán diferentes y, algunas veces, incluso antagónicas. Tales valores son representados por pautas de prioridades que se manifiestan en una masa de reglas sociales propias de cada universo.
- Un procedimiento es la exposición de un conjunto de tareas y condiciones que deben cumplirse si se pretende conseguir un propósito u objetivo. En algunos procedimientos los requisitos son muy exactos, dejando muy poco ámbito de variación, mientras que en otros existe un amplio campo de laxitud tanto en los requisitos necesarios como en las posibilidades de modificación. En esta línea, estimada la dificultad de cumplir los requisitos de un determinado procedimiento, los individuos tratan de aprender otros nuevos que les permitan alcanzar tales propósitos. En la medida en que cualquier procedimiento permite variaciones en su ejecución, los individuos pueden adaptarlo para lograr por su mediación la consecución también de otros propósitos similares.
- De forma intencionada han sido tratados antes los procedimientos que las rutinas y costumbres. El conocimiento de las exigencias del procedimiento para conseguir un propósito no debe confundirse con la manera en que las exigencias tienden a cumplirse en la práctica, ni con la regularidad con la que se recurre a procedimientos concretos entre las diversas alternativas conocidas. Obviamente, todo ello no carece de relación, pero cuando hablemos de procedimientos nos referiremos a ideas y comprensiones propias del cómo hacer, y cuando hablemos de rutinas y costumbres haremos alusión a su verdadera realización. Dentro de la laxitud que permite un procedimiento, los individuos desarrollan sus propios hábitos metodológicos y de estilo de operar; convierten,

---

<sup>23</sup> Ortigüeira Bouzada, M.: *Notas sobre la comunicación del Plan Estratégico*, II Symposium Internacional sobre Entidades Locales, Sevilla, 1991.



## Aplicaciones del marketing social

pues, en rutina la ejecución de tal procedimiento. Mientras las rutinas nacen de los hábitos de ejecutar procedimientos concretos, las costumbres tienen que ver con los hábitos de escoger entre los posibles procedimientos y posibles rutinas desarrolladas. Por tanto, una costumbre es una rutina para realizar un procedimiento, a la que se recurre regularmente, siempre que lo permita las circunstancias, con preferencia a otras posibles rutinas. Las costumbres nacen cuando la elección de rutinas para ocasiones concretas ya ha sido convertida en rutina. Puesto que las costumbres consisten en rutinas a las que los individuos recurren regularmente para propósitos repetidos, tales individuos se adaptan o habitúan a ellas y adquieren habilidad en su realización. De este modo, las costumbres adquieren un valor superior que el derivado meramente de su eficacia en la consecución de los objetivos para lo que fueron diseñadas. La trascendencia de las costumbres puede ser tal que incluso se incorporen como parte integrante de las normas de conducta social. Cuando esto ocurre, las costumbres reflejan obligaciones sociales y no solamente hábitos.

- Esta claro que el desarrollo de las habilidades, y la necesidad de compartir las expectativas, sirven para comprometer a los individuos con determinados procedimientos y rutinas. Tal compromiso parece ir implicando un cierto proceso de institucionalización, esto es, un proceso de organización de sistemas de rutinas y costumbres, cuyas distintas componentes están tan ajustadas entre sí que al cambiar una de ellas se interrumpe el funcionamiento de todas las demás. Dado que los individuos se confían a procedimientos y programas concretos, en la medida que las condiciones lo permiten, su mayor familiaridad posterior con tales procedimientos y programas sirve para reforzar aún más esta confianza. Cuanto mayor sea ésta, menos individuos se preocupan de mantenerse capaces y dispuestos para recurrir a alternativas, y los procedimientos, los programas y las disposiciones sociales a los que las gentes se confían adquieren cada vez más un valor como fines en sí mismos, abandonando su concepción de instrumentos mediáticos.



**Modelo de interacción Cultura de Defensa - Sociedad**  
(Fuente: elaboración propia)

### La cultura de defensa vs. la defensa de la cultura

A la hora de aplicar la descomposición genérica establecida al caso de la cultura de Defensa, pensamos que resultaría inadecuado tratar de establecer un listado específico de elementos culturales propios de dicho concepto, de tal suerte que con tal metodología, el mismo quedara circunscrito a las limitaciones de un conjunto cerrado. Por contra, frente a aproximaciones particularistas, el concepto de cultura de Defensa que estimamos que debe ser enfatizado y potenciado se obtiene precisamente con una aproximación más global, en la que el peso de lo que es común sobrepase cumplidamente a la ponderación de lo que diferencia. Esto es, la cultura de Defensa se debe hacer corresponder precisamente con la defensa de la cultura soporte social del conjunto.

Aunque si se reconocen ciertos elementos culturales específicos para la defensa, como es el caso de la institución Fuerzas Armadas, lo cierto es que investigar la cultura de Defensa nos obliga a analizar las formas sociales, las proposiciones, las creencias, los valores y reglas sociales, los procedimientos, las rutinas, las costumbres y las instituciones esenciales del Estado (entre las que deben ser destacadas las correspondientes a los tres poderes ejecutivo, legislativo y

## Aplicaciones del marketing social

judicial), todo lo cual identifica de forma clara a una determinada nación o grupo de naciones, así como permite elaborar la trazabilidad evolutiva de su historia.

La cultura de Defensa no puede ni debe ser una invención planteada a capricho del momento político o histórico. Por contra, su génesis debe proceder de la síntesis reflexiva de los elementos compartidos de la cultura social que cada pueblo se reconozca y se otorgue a sí mismo, vertebrado y estructurado sobre los pilares de los principios de la paz, la cooperación e integración social, la seguridad y la defensa colectiva.

La cultura de Defensa de nuestros días no debe entenderse tal y como lo ha sido de una manera tradicional, quizá con arreglo a un planteamiento más limitado de lo que durante años se ha podido entender al respecto, pero de una forma más realista con arreglo a los valores sociales dominantes. Tal y como sostiene Javier Jordán<sup>24</sup>, en un contexto en que no se percibe, en general, la habitual amenaza de invasión del territorio y sí la presencia de un nuevo y diverso conjunto de riesgos (es el caso del terrorismo internacional, el narcotráfico, el tráfico de armas convencionales o de destrucción masiva, el crimen organizado, etc), muchos de los cuales son soportados por la entrada en acción de grupos anónimos dispuestos a conseguir sus objetivos a costa de la inseguridad y desestabilización social internacional, no resulta tan necesaria la disposición de los ciudadanos a tomar las armas para defender su país y sí el respaldo público a la acción exterior de las Fuerzas Armadas, el apoyo a los presupuestos de defensa y el reconocimiento social de la profesión militar. Se trata de un planteamiento más limitado de lo que durante años se ha entendido como conciencia de Defensa, pero más acorde con la realidad social global de nuestros días.

Dentro de este discurso nos parece que debe ser destacada la marcada sensibilidad pacifista que caracteriza a gran parte de la población de los países occidentales. En el caso de España, por ejemplo, las encuestas revelan que, ante los conflictos internacionales, existe una abrumadora preferencia que se decante por agotar el diálogo y rechazar de forma sistemática el empleo de la fuerza<sup>25</sup>. Aun partiendo de la consideración de que tal orientación sea inicialmente positiva, la proyección a ultranza e indiscriminada de los deseos de paz por parte de la población genera como consecuencia la inexacta idea de que no son precisos los medios legítimos para garantizar la seguridad. De esta forma, el rechazo absoluto al empleo de la fuerza sentido por una población bienintencionada, y que en ocasiones resulta manipulada por determinados grupos sociales radicales que lo que buscan realmente es el logro de ocultos intereses cuya obtención resultaría incluso regresiva para el progreso de dicha población, se convierte en una opción ingenua y miope que dificulta, cuando no imposibilita, la práctica de acciones necesarias y legítimas.

---

<sup>24</sup> Jordán Enamorado, Javier: Op. Cit.

<sup>25</sup> Dicha conclusión ya resultaba evidente en 1997, como muestra la encuesta realizada en España por el *Centro de Investigaciones Sociológicas* a petición de su Ministerio de Defensa en febrero de dicho año (Ver *Revista Española de Defensa*, nº 111, 1997: pp. 6 a 9). En los últimos meses esta situación ha resultado mucho más evidente en relación con el conflicto contra el régimen dictatorial de Iraq.

## Aplicaciones del marketing social

Otro aspecto que deteriora sensiblemente las bases sobre las que se asienta la cultura de Defensa es la fuerte tendencia al individualismo que es sentida, de una forma cada vez más creciente, en la inmensa mayoría de las sociedades occidentales. Tal individualismo, difuminando los deberes personales dentro de una cada vez más destacada exigencia de derechos, traslada la responsabilidad de la Defensa de una forma exclusiva al ámbito profesional de las Fuerzas Armadas, generando una cierta dilución de los factores de cohesión nacional en beneficio de una mayor preferencia personal hacia factores de referencia más próximos y locales<sup>26</sup>. Es en definitiva el fenómeno de la pérdida de la identidad nacional, que dificulta el asentamiento de la cultura de Defensa y aconseja el empleo de nuevos instrumentos para su difusión y fomento, como es el caso del marketing social.

### El marketing social como catalizador del dinamismo cultural

La mayoría de las sociedades modernas basan su fuerza en la firme creencia en la democracia, en la racionalidad y en el progreso. La idea dominante es que la vida social y la individual pueden conformarse, cambiarse y mejorarse por una acción racional propia de la ciudadanía, de la acción gubernamental o de una combinación de ambos<sup>27</sup>. Genéricamente, se puede considerar que el cambio social se produce por la acción de dos mecanismos: mediante cambios que se presentan espontáneamente, que se generan sin una planificación deliberada ni una intervención racional humana, y por cambios voluntarios, que son planificados y diseñados por los seres humanos para alcanzar objetivos y fines específicos previamente acordados. En la mayor parte de las sociedades democráticas, el cambio social planificado se realiza por la acción interesada de los gobiernos y de los ciudadanos, los primeros tratando de cumplir los objetivos que los programas y los escenarios políticos aconsejen, los segundos intentando mejorar aquellos aspectos que el consenso social tenga por conveniente. Sin duda, los fenómenos de dinamismo cultural (difusión y fomento) que seguidamente analizaremos, así como del cambio cultural planificado, forman parte de los procesos que se han definido como de cambio social voluntario.

Genéricamente, entendemos por difusión cultural el fenómeno por mediación del cual se transmite a una población objetivo un conjunto de contenidos definidores de una cultura, tratando de producir en los sujetos cierta pregnancia cognitiva favorable, esto es, una introspección de los contenidos en los mismos. Obviamente, la acción de difusión puede ser dirigida hacia individuos para los que un amplio porcentaje de los contenidos sean novedosos. El resultado es la socialización de los sujetos, proceso mediante el cual éstos son absorbidos por la cultura de su sociedad y son incorporados a ella como miembros constituyentes. Fundamentalmente, la socialización consiste en un aprendizaje mediante el cual el individuo se adapta a sus grupos sociales y hace suyas sus normas, reglas, creencias, valores,... orientadores de su conducta. Como proceso, es permanente, pues dura toda la vida del individuo, aunque es particularmente intensa durante los primeros años, así

---

<sup>26</sup> Para mayor abundamiento, ver Díez Nicolás, J.: *Identidad Nacional y cultura de defensa*, Síntesis, Madrid, 1999.

<sup>27</sup> Kotler, Ph. y Roberto, E.L.: *Marketing Social: Estrategias para cambiar la conducta pública*, prólogo, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1989.

## Aplicaciones del marketing social

como es perenne en la sociedad<sup>28</sup>. Por tanto, también resulta necesaria la acción de fomento cultural en un intento de reforzamiento de la misma en la población objetivo.

En principio, el proceso de difusión y fomento cultural tiene un origen totalmente natural y autogénico; son, sobre todo, los propios grupos humanos originados de una forma natural los que se encargan, de forma habitual, de la difusión de los elementos integrantes de sus culturas a todos sus miembros. Sin embargo, las sociedades técnicamente avanzadas han añadido a los agentes tradicionales de socialización y transmisión cultural (la familia, la escuela, los grupos de afinidad y amistad, la Iglesia, los grupos generados con ocasión de la actividad laboral,...) otros nuevos mecanismos, aparentemente anónimos y no dirigidos, como son la radio, la prensa, la televisión, el video,... especialmente intensos cuando actúan con ocasión de fines de entretenimiento. Éstos últimos, contrastan con los canales de comunicación, casi siempre personales, que han prevalecido en las sociedades premodernas. Así, ahora, una gran cantidad de información cargada de valoraciones y rasgos culturales, se trasmite a través de estos medios impersonales. Un análisis del contenido de los mensajes transmitidos, por elemental que éste sea, nos mostrará que los grados de objetividad y de respeto para la autonomía del agente socializado varían fuertemente, y que, en ocasiones, tras cada medio de comunicación, existen individuos y grupos con unos intereses y opiniones restringidos, que desean inculcarlos en los demás para conseguir sus propios fines.

Evidentemente el fenómeno de la socialización conscientemente manipulada por quienes desean beneficiarse de ella no es nuevo. Lo que sí lo es, es la vasta panorámica mediática que el mundo actual pone a disposición de quienes están en condiciones de controlarla<sup>29</sup>. Esta posibilidad supone un evidente riesgo potencial para el conjunto de la sociedad, pero, con el empleo de modelos de marketing social, tal contingencia experimenta un incommensurable incremento. Sin embargo, a pesar de que la filosofía de marketing suponga la existencia de innegables riesgos de manipulación, desde una óptica positivista, la experiencia empírica generada por la aplicación de modelos de marketing a la consecución de determinados objetivos sociales -en particular el del fomento de la cultura de Defensa-, demuestra el inmenso potencial catalizador que dicho enfoque supone para la consecución de tales objetivos. De este modo, resulta posible acelerar las tareas de difusión cultural alcanzando similares o, incluso, más elevadas cotas de eficacia en la divulgación.

Más allá de la difusión y del fomento cultural, encontramos la acción de cambio cultural. Desde la óptica del cambio no planificado, resulta patente que la cultura no permanece inmóvil. Desde la consideración de los aspectos más volátiles, como es el caso de las modas; pasando por la estima de fenómenos como la aculturación o síntesis que se produce cuando dos culturas diversas entran en contacto y se entrelazan; o teniendo en cuenta aspectos como la evolución, la revolución o el progreso cultural<sup>30</sup>; es innegable la existencia de un constante cambio cultural espontáneo. Aunque en este campo del cambio no planificado puede ser aplicada, desde una óptica exploratoria, la investigación sociológica propia del marketing social con el objetivo de identificar y analizar la existencia de dicho cambio

---

<sup>28</sup> Giner, S.: *Sociología* 10ª Ed., Barcelona, Ed. Nexos, 1993, pp. 87 y ss.

<sup>29</sup> Giner, S.: *Op. Cit.*, pp. 91 y 92.

<sup>30</sup> Véase obra de Giner, S.: *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ed. Ariel, 1983.

## Aplicaciones del marketing social

y sus causas, es en el área del cambio cultural deseado donde, desde un enfoque activo, el marketing social cobra una especial trascendencia<sup>31</sup>.

El marketing social puede encuadrarse, junto con la acción legal, la acción económica, la acción de la innovación tecnológica y las acciones propagandísticas y publicitarias sociales, dentro del conjunto de tecnologías que se aplican para incentivar el cambio social voluntario, representando una alternativa o complemento al resto. Aunque tiene su origen en la publicidad social, el marketing social es mucho más completo ya que supone un enfoque integral y global del problema, que utiliza todas las acciones de marketing propias del diseño de políticas sociales, de comunicación, de distribución y de precios sociales<sup>32</sup>.

### Proceso de planificación del marketing social del fomento de la cultura de defensa

La aplicación del marketing a la acción de difusión, de fomento o de cambio de la cultura de Defensa debe planificarse y concebirse como un proceso que conste de las siguientes fases principales<sup>33</sup>:

- 1) Investigación previa y profunda, así como determinación de los elementos integradores, de la cultura social y, dentro de ella, los elementos más críticos en los que se debe focalizar la acción de marketing social.
- 2) Definición de los objetivos que persigue la organización responsable de la acción de marketing social. Aunque dicha organización pudiera ser las Fuerzas Armadas, resultan mucho más eficientes para estos propósitos instituciones con mayor imbricación social, como es el caso de los centros universitarios especializados en cuestiones de Seguridad y Defensa.
- 3) Estudio del público o grupo social sobre el que se pretende actuar, que puede ser desde el conjunto de la población a uno o varios segmentos o grupos sociales, con la finalidad de establecer sus oportunidades y amenazas.
- 4) Estudio y análisis de la organización responsable, para determinar sus fortalezas y debilidades.
- 5) Formulación de las estrategias que permitan cumplimentar los objetivos previamente definidos.
- 6) Elaboración de planes concretos de acción, esto es, de programas de marketing-mix, y

---

<sup>31</sup> Grahan, J.L.: *"Marketing Social Change: Changing behavior to promote health, social development, and the environment"*, Journal of Marketing Research, Vol. 34 Iss. 2, 1997, pp. 294 y ss.

<sup>32</sup> Martín Armario, E.: *Op. Cit.*, 1993, pp. 642.

<sup>33</sup> Para mayor abundamiento, ver Fernández-Villacañas Marín, M.A.: *Op. Cit.*

## Aplicaciones del marketing social

- 7) Ejecución, evaluación, control de la estrategia y de los planes de acción, así como retroalimentación de todas las fases anteriores.

Como ya se ha indicado, el inicio del proceso precisa una investigación rigurosa y la determinación de los contenidos principales de la cultura de Defensa, esto es, de aquellos elementos más trascendentes y característicos. Superando concepciones sesgadas que orientan la atención exclusivamente hacia contenidos propios de la cultura material, más fácil de percibir y más cómodos de gestionar, la acción de marketing social debe orientarse hacia el reconocimiento y análisis de la cultura formal, autentico soporte cognitivo de la cultura material, sin cuyo concurso ésta última carecería de su significado específico. De este modo, la investigación previa aplicable debe de ser centrada en contenidos culturales globales<sup>34</sup>.

Conocidos plenamente los contenidos de la cultura de Defensa de referencia, en segundo lugar deben ser fijados los objetivos a alcanzar, lo cual constituye la fase más crítica del proceso. Los modelos de marketing social pueden ser utilizados para conseguir más eficazmente los siguientes cuatro tipos de objetivos<sup>35</sup>:

- a) El cambio cognoscitivo, que implica una modificación en el nivel de conocimiento o comprensión relativo a los elementos propios de la Seguridad y la Defensa en general, o del sistema Fuerzas Armadas.
- b) El cambio de acción, que trata de lograr que la población destinataria del esfuerzo de marketing acometa una determinada acción de potenciación de la capacidad de los medios de Defensa, como por ejemplo un mayor apoyo social al presupuesto de Defensa.
- c) El cambio de comportamiento, que intenta modificar determinadas pautas que se consideran inadecuadas, o en su caso, fomentar las adecuadas, como es el caso de las vinculadas con el respeto y consideración a los elementos icónicos del estado, como la bandera o el himno nacional.
- d) El cambio de valores, creencias o actitudes en la población, como por ejemplo del patriotismo, de los valores democráticos, del fomento de un pacifismo responsable compatible con el mantenimiento de la seguridad internacional, etc.

---

<sup>34</sup> Para mayor abundamiento sobre investigación social y cultural, consúltense: Beltran Villalba, M.: *Ciencia y Sociología*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979; Sierra Bravo, R.: *Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios* 9ª Ed., Madrid, Paraninfo, 1994; Alvira Martínez, F.: *"Perspectiva cualitativa / perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica"*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1983, pp. 53 y ss.; Padua, Jorge et al: *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, México, F.C.E., 1979; Murdock: *Guía de clasificación de datos culturales*, Washington D.C., Unión Panamericana, 1954; Williams, T.R.: *Fields methods in the study of culture*, New York, Holt, 1967;...

<sup>35</sup> Kotler, Ph.: *Dirección de mercadotecnia. Análisis, planeación y control* 4ª Ed., México, Ed. Diana, 1990, p. 822.



## Aplicaciones del marketing social

Se deberá definir, con toda exactitud y claridad, el objetivo o conjunto de objetivos relacionados con la difusión, el fomento o el cambio relativo a la cultura de Defensa, objeto del enfoque de marketing social. Una vez determinados los objetivos, debe ser estudiado, en tercer lugar, el público sobre el que se pretende actuar. En el centro de cualquier campaña de marketing están los individuos, los grupos y las poblaciones que se pretende que sean los receptores de los "productos" de la misma<sup>36</sup>. Suelen denominarse, en el argot de marketing social, adoptantes objetivo, pues son los individuos concretos cuya aceptación y adopción del producto social hará cumplir los objetivos de la campaña. Solamente por medio de la investigación sociológica, mediante la comprensión de las necesidades, los hábitos, los planteamientos, los deseos, los valores, las actitudes,... de la población objetivo, así como conociendo, a resultas de la primera fase, las características específicas de la cultura de Defensa objeto de transacción, pueden los responsables del marketing social alcanzar el éxito en la consecución de los objetivos buscados. Al diseñar un programa de marketing social, el planificador toma decisiones que buscan influir sobre los adoptantes objetivos. Mientras la ausencia de investigación sociológica obligaría a que tales decisiones se amparasen en criterios exclusivos de los planificadores y gestores, sobre todo la lógica, la experiencia y la intuición personal, el diseño de la investigación y la recogida de datos representa el planteamiento científico, plenamente objetivo, imparcial y eficaz. La investigación sociológica profunda es la base del marketing social<sup>37</sup>. La investigación es lo que diferencia la orientación del marketing, dentro del fomento de la cultura de Defensa, de otros esfuerzos parciales y no integrados, que intentan introducir cambios en las prácticas e ideas sociales a partir de planteamientos exclusivamente subjetivistas. El resultado del proceso de investigación del público sobre el que se pretende actuar permitirá también conocer cuáles son los aspectos positivos de la población que favorecen y dinamizan la acción planteada de difusión, fomento o cambio cultural, así como, paralelamente, cuáles son los aspectos negativos que dificultan u obstaculizan la misma.

Conocido el público destinatario, será necesario, en cuarto lugar, realizar un análisis de la organización que permita determinar los recursos con que cuenta (materiales, financieros y humanos) para poner en marcha las acciones de marketing social, así como los puntos fuertes y débiles de la organización que potencien o entorpezcan el cumplimiento de los objetivos prefijados mediante tales acciones.

La siguiente fase del proceso consistirá en la formulación de la estrategia que permita alcanzar los objetivos que fueron definidos. Sin embargo, dichos objetivos, e incluso el propio grupo social al que se planteó destinar la acción de marketing social, pueden ser redeterminados como consecuencia de la investigación social realizada y del estudio de la propia organización. Así, resulta necesario realizar un ajuste que permita adaptar tales objetivos a las auténticas oportunidades de modificación cultural que puedan lograrse de una forma calculada, dentro de los

---

<sup>36</sup> Kotler, Ph. y Roberto, E.L.: *Op. Cit.*, 1989, pp. 111 y ss.

<sup>37</sup> Para mayor abundamiento ver Rex, John: *Problemas fundamentales de la teoría sociológica* 2ª reimpresión, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1977.



## Aplicaciones del marketing social

grupos sociales más idóneos, y a la vista de las capacidades y limitaciones de la organización gestora<sup>38</sup>.

En sexto lugar, deben ser elaborados los planes concretos de acción que desarrollen la estrategia más idónea que haya sido elegida de entre las diferentes alternativas planteadas en la fase anterior, esto es, deben ser concretados los programas de acción específicos que se destinen a los públicos objetivo considerados. Tales programas constituyen el denominado marketing-mix<sup>39</sup> para la difusión, el fomento o el cambio de la cultura de Defensa, e integran un conjunto de decisiones relativas a producto, precio, comunicación y distribución, todas las cuales pasamos brevemente a detallar<sup>40</sup>:

- a) En primer lugar encontramos la política de producto, decisión base del marketing-mix que determina las ideas, los servicios, los productos, las estructuras, etc que se destinarán al público-meta para lograr los objetivos planteados, los cuales, como hemos visto, pueden consistir en modificar el nivel de conocimiento o comprensión del contenidos de la cultura de Defensa, lograr que tal público acometa una determinada acción, modificar determinadas pautas sociales de comportamiento que se consideran inadecuadas o fomentar las adecuadas, o en su caso, cambiar los valores, creencias o actitudes arraigadas en la población que se consideren inapropiados.
- b) La política de precio, por su parte, no existe como tal en el marketing social. Sin embargo, en el caso de su aplicación a la difusión, el fomento o el cambio cultural, se presentan un conjunto de componentes no monetarias, tales como pérdidas de tiempo, molestias o costos psíquicos o emocionales que tienen que "pagar" los sujetos objetivo como consecuencia de la adopción de un comportamiento, la modificación de una actitud o la percepción de una nueva idea, y cuya minimización y gestión permite alcanzar en mayor grado o de forma anticipada los objetivos establecidos.
- c) La política de distribución consiste en poner a disposición de la población objetivo la oferta decidida en la política de producto que permitan las acciones previstas para el cumplimiento de los objetivos. La puesta a disposición de dicho público de todo ese conjunto de contenidos se realiza por medio de los diferentes canales.
- d) Finalmente, la política de comunicación es sin duda el instrumento más importante del marketing social y el que resultaría especialmente útil para lograr los objetivos propios de difusión y cambio cultural en la población. La comunicación consiste en transferir información a la población destinataria, impulsando la difusión, el fomento o el cambio

---

<sup>38</sup> Menguzzato, M. & Renau, J.: *La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador de management*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991.

<sup>39</sup> Pardo, I., Berenguer Contri, G. & Díaz Sánchez, R.: "*Problemas y desafíos del marketing social*", Esic-Market N° 61, 1980, pp. 137 y ss.

<sup>40</sup> Namakforoosh, M.N. & Ibarreche Suares, S.: *Mercadotecnia Social*, México, Ed. Limusa, 1983, pp. 47 y ss.

## Aplicaciones del marketing social

cultural propuesto por medio de la comunicación de masas (publicidad y propaganda), la comunicación personal (relaciones públicas), la comunicación interpersonal (rumor), etc.

La última fase del proceso de planificación del marketing social de la cultura de Defensa es la de puesta en marcha de los programas establecidos, su control efectivo y, a la vista de las desviaciones observadas, la retroalimentación de las mismas mediante una acción correctiva de ajuste de todos los elementos anteriores, especialmente de los objetivos, de la estrategia, así como del marketing-mix empleado. Evidentemente, este sistema de control y feed-back sólo resulta posible si se dispone de sistemas de información de marketing social<sup>41</sup> perfectamente planificados y eficazmente activados.

Como síntesis de todo el proceso, vamos a especificar cuáles son los elementos clave que constituyen factores críticos de la actuación de marketing social sobre la cultura de defensa<sup>42</sup>. Estos son la causa (objetivo social concreto que se pretende alcanzar, incrementar la conciencia de Defensa), el agente del cambio (organización o alianza que intentan impulsar la actividad de marketing social, normalmente las Fuerzas Armadas, aunque existen otras entidades con mayor capacidad de influencia sobre el conjunto social como son las universidades), los adoptantes objetivo (conjunto de individuos o grupos sociales que son el objetivo de la acción de difusión o fomento cultural planteada por el agente de marketing social), los canales, vías de comunicación y de distribución (especialmente los canales interpersonales jerarquizados socialmente a través de los que se intercambian influencias y respuestas, y se transmiten hacia adelante y hacia atrás, entre los agentes de cambio y los adoptantes objetivo), y por último, la estrategia y marketing-mix, esto es, la dirección y programas adoptados por un agente difusor para conseguir el cambio de las actitudes, los valores, las conductas o el conocimiento de los adoptantes objetivo. Vamos a centrarnos seguidamente en este último apartado, planteando de forma breve algunas de las estrategias y contenidos funcionales de la comunicación del marketing-mix que consideramos que son las prioritarias dentro del ámbito de la difusión y fomento de la cultura de Defensa.

---

<sup>41</sup> Davis, G. & Olson, M.: *Management Information System. Conceptual foundations, structure and development* 2th Ed., McGraw Hill Internacional, 1985; Demory, G. & Spizzichino, R.: *Les Systemes D'Information en Marketing*, París, Dunod Économie, 1969; Cope, Ch., Horam, P & Garner M.: *Conceptions of an information system and their use*, Informing Science, Vol. I, nº 1 Fall, 1997.

<sup>42</sup> Kotler, Ph. y Roberto, E.L.: *Op. Cit.*, pp. 20 y ss.

## Aplicaciones del marketing social



**Modelo funcional de Marketing Social de la Cultura de Defensa**  
(Fuente: elaboración propia)

### Estrategias y contenidos comunicacionales del marketing social de la cultura de defensa

El núcleo del enfoque estratégico del marketing social de la cultura de Defensa se centra en el ámbito de la gestión estratégica de la imagen social de las Fuerzas Armadas<sup>43</sup> y de la comunicación. La organización militar, foco que concentra el protagonismo social de la percepción de la Defensa, se entiende como un sistema corporativo global en el cual no es posible desagregar ninguna de sus funciones básicas, y que se soporta en los dos subsistemas siguientes<sup>44</sup>: el hard, que se apoya en una serie de políticas funcionales (servicios y productos, estructura

<sup>43</sup> Capriotti, Paul: *Planificación estratégica de la imagen corporativa*; Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, 1999.

<sup>44</sup> Villafañe, Justo: *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*; Ed. Pirámide, Madrid, 1993, pp. 37 y ss.

## Aplicaciones del marketing social

organizativa y sistemas de información-decisión, procedimientos técnicos de planificación y control, y sus capacidades y know how tecnológico y de marketing), y el soft, de naturaleza mucho menos tangible, que se gestiona con diversas políticas formales y está constituido por tres ámbitos concretos: identidad corporativa, imagen y comunicación corporativa<sup>45</sup>.

La gestión estratégica de la comunicación institucional es una función de administración que consiste en una traducción del esquema estratégico en un esquema de comunicación e imagen proyectada en la cual se implique la percepción social de la institución militar<sup>46</sup>. Las Fuerzas Armadas deben llevar a cabo un Programa Global de Identidad, Comunicación e Imagen, conjunto de las acciones tendentes a construir la identidad corporativa, transformarla en mensajes de comunicación y comportamiento, y diseminarla entre las audiencias estratégicamente seleccionadas<sup>47</sup>. La generación de una cultura de Defensa que promueva la creación de una arraigada conciencia de Defensa precisa completar el esquema comunicativo exclusivamente informativo añadiendo un enfoque persuasivo. La comunicación informativa resulta necesaria, pero no es suficiente. Pensamos que es la comunicación propia del marketing social la que mejor puede responder a esa necesidad.

Aun reconociendo la utilidad de técnicas comunicativas como la publicidad, la propaganda o las relaciones públicas, pensamos que en la misión de la difusión y fomento de la cultura de Defensa resulta crítico el proceso de la comunicación interpersonal, dado que es el responsable último del proceso final de difusión en el segmento social objetivo de los mensajes originados por las otras técnicas de comunicación. Puede ser definida como el proceso a través del cual se comunican dos o más personas directamente una con otra<sup>48</sup>. Cuando es enviado un cierto mensaje a una población objetivo relativo a un elemento de la cultura de Defensa e incide en un determinado conjunto de individuos, el proceso de comunicación no finaliza ahí, sino que se produce un sistema añadido de comunicación "boca-oído" entre los miembros del grupo social objetivo así como entre los sujetos de otros grupos sociales relacionados con éstos. De esta forma, para cada uno de los sujetos, se forma una red de comunicación interpersonal centrada en tales individuos compuesta por familiares, amigos, vecinos, compañeros de trabajo,... Debido al vínculo afectivo que normalmente existirá entre los distintos individuos que conforman los nudos de la red, este sistema de comunicación interpersonal incorpora grandes dosis de credibilidad, de entendimiento y de convencimiento. Existe una marcada y generalizada tendencia a recordar el contenido del mensaje transmitido por estas corrientes de rumor, mientras que se tiende a difuminar tanto la fuente de la que nació como los canales o individuos a través de los cuales ha sido difundido. La difusión y fomento de la cultura de Defensa precisa una gestión eficiente de las corrientes de rumor como sistema de comunicación estratégica de

---

<sup>45</sup> Regouby, Christian: *La comunicación global. Cómo construir la imagen de una empresa*; Ed. Gestión 2000 SA, Barcelona, 1989, pp. 131 y ss.

<sup>46</sup> Grupo Corporate: *Les Cahiers de la Communication. Les bases théoriques de la fonction Communication des entreprises*, Documento no publicado, 1989.

<sup>47</sup> Sanz de la Tajada, Luis Ángel: *Integración de la Identidad y la Imagen de la empresa. Desarrollo conceptual y aplicación práctica*; Ed. ESIC, Colección Empresarial e Innovación, 1994.

<sup>48</sup> Musita, G.: *Comunicación interpersonal. Comunicación de masas*, NAU, Valencia, 1980.

## Aplicaciones del marketing social

marketing social, que permita irradiar y animar los rumores que se consideran necesarios así como detectar y eliminar los perjudiciales para los fines buscados. Para ello se precisa disponer de determinados “agentes” dentro de los segmentos sociales meta, que dispongan de liderazgo social suficiente para desempeñar dichas tareas, personas influyentes, sujetos carismáticos, líderes de opinión, artistas, etc., que actúen de una forma continua, natural, aparentemente no preparada, pero en respuesta a un plan comunicativo integrado y bien diseñado<sup>49</sup>.

En términos globales, el objetivo social fundamental en el campo comunicativo del fomento de la cultura de Defensa es el logro de un diálogo permanente entre civiles y militares que permita el mayor grado de integración social de las Fuerzas Armadas, para lo cual es necesario desarrollar un clima de acercamiento y confianza, de eliminación de tabúes y prejuicios que tengan los civiles de los militares y viceversa. Es importante que unos y otros reconozcan las responsabilidades y consecuencias que han tenido los conflictos anteriores, con una aproximación mundial, y las que tendrán previsiblemente los futuros conflictos.

Dejando al margen la forma de los mensajes, cuyo análisis excedería a las pretensiones de este trabajo, si empero consideramos que debe ser destacado el relativo a la determinación de los contenidos que conviene transmitir a la sociedad para lograr el arraigo de los conceptos básicos de la cultura de Defensa. El distanciamiento tradicional entre la sociedad y la defensa responde a razones esencialmente de tipo sociocultural, sobre todo relacionadas con los diferentes valores dominantes en uno y otro ámbito. Las iniciativas comunicativas implementadas en escuelas, universidades, prensa, televisión, radio, asociaciones diversas,... a iniciativa de los poderes públicos en la mayoría de los países, con el objetivo de proporcionar un mejor conocimiento social de los ejércitos, han permitido cierto acercamiento. No obstante, como ya planteamos anteriormente, no resulta suficiente el conocimiento, sino que es necesario un empleo más decidido de los instrumentos de socialización y de comunicación persuasiva capaces de transmitir e interiorizar los valores y creencias de la cultura de Defensa. Es preciso lograr priorizar en el ámbito social un conjunto de valores comunes y actuales, como la defensa de los derechos humanos, la justicia, la democracia, etc, que sean reconocidos por todos como el soporte de ese diálogo permanente antes mencionado y de la necesaria orientación conjunta, civil y militar, hacia los fines de esa deseable seguridad y defensa compartida cada vez más necesaria en el nuevo orden mundial.

### Síntesis y conclusiones

A lo largo del trabajo ha sido examinado el concepto de marketing lucrativo y su extensión al campo social, se ha realizado una aproximación a la cultura en general y a la cultura de Defensa en particular, se han determinado sus componentes más importantes y, finalmente, se ha explicitado cómo pueden los modelos de marketing social catalizar las acciones de difusión, fomento o cambio de ésta última, cuáles son las fases del proceso de planificación de tales acciones, cuáles son sus factores críticos, así como se han aportado sin talante exhaustivo

---

<sup>49</sup> Para mayor abundamiento ver Fernández-Villacañas Marín, M.A.: *Marketing de los servicios públicos*; Escuela de Administración Pública, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 1998.

## Aplicaciones del marketing social

algunos de los elementos de las estrategias y contenidos comunicacionales del que hemos bautizado marketing social de la cultura de Defensa.

Genéricamente, la ciencia del marketing social es relativamente nueva como planteamiento teórico. No obstante, existen multitud de aplicaciones aisladas en apoyo del impulso de determinadas causas sociales que han permitido ir experimentando, con éxito, diferentes herramientas y modelos propios del campo empresarial, hasta lograr hacer emerger un campo científico diferencial.

La aplicación del marketing social al campo de la cultura de Defensa implica oportunidades que se perciben, no sólo como factibles, sino como necesarias e, incluso, nos atreveríamos a calificar de imprescindibles. La poderosa acción catalizadora del marketing social para la difusión, el fomento o el cambio de la cultura de Defensa permitirá alcanzar los objetivos que sean establecidos de forma anticipada y con un menor consumo de recursos.