



Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas

Carlos Alberto Ardila Castro
Alexander Montero Moncada
Vicente Torrijos Rivera
(Editores)

Colección Seguridad y Defensa

EDITORIAL ESDEG

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas



Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas

CARLOS ALBERTO ÁRDILA CASTRO

ALEXANDER MONTERO MONCADA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

(EDITORES)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Bogotá D.C., 2022

**Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
y Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”**

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas / editores Carlos Alberto Ardila Castro, Alexander Montero Moncada y Vicente Torrijos Rivera -- Bogotá, Colombia: Editorial ESDEG, ESMIC Sello Editorial, 2022

378 páginas : ilustraciones, gráficas, mapas.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

E- ISBN: 978-628-7602-30-4

(Colección Seguridad y Defensa)

1. Seguridad nacional - América 2. Relaciones internacionales - América i. Salamanca Rodríguez, Edgar Alexander, Brigadier General (prefacio) ii. Montero Moncada, Luis Alexander (editor - autor) iii. Torrijos, Vicente (editor - autor) iv. Ardila Castro, Carlos Alberto, Teniente Coronel (RA) (editor) v. Becerra Díaz, Helmut Elías, Teniente Coronel IM (prólogo) vi. Toro González, Oscar Felipe, Teniente Coronel (autor) vii. Mejía Rosas, Jorge Luis, Coronel (R) (autor) viii. López Vera, Juan Guillermo (autor) ix. Ávila-López, Lizeth Carolina (autora) x. Jiménez-Reina, Jonnathan (autor) xi. Jiménez-Reina, Roger (autor) xii. Caballero Ramírez, Harrison, Teniente Coronel (autor) xiii. Muñoz Ayala, Marco Antonio (autor) xiv. Gutiérrez López, Julián Alberto (autor) xv. Parra Hernández, Nelson Giovanni (autor) xvi. Plaza Martínez, William Andrés (autor) xvii. Acosta Guzmán, Henry Mauricio (autor) xviii. Cancelado Franco, Henry (autor) xix. Hernández Nino, Rafael (autor) xx. Díaz Jaimes, Jesús María (autor) xxi. Domínguez Areco, Rubén Darío (autor) xxii. Correa Vargas, Paulo Iván, Teniente Coronel (autor) xxiii. Betancur Montoya, Manuel Alexander, Teniente Coronel (autor) xxiv. González Martínez, Miguel Antonio (autor) xxv. Santamaría Clavijo, Jorge Enrique, Mayor (autor) xxvi. Reyes Pulido, Óscar Leonardo (autor) xxvii. Ramírez Benítez, Erika (autora) xxviii. Jiménez Betancourt, Fernando Alberto, Coronel (autor) xxix. Ardila Castro, Carlos Alberto (autor) xxx. Colombia. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) xxxi. Colombia. Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC)

UA10.5.T46 2022
355.03308 21

Registro Catalográfico SIBFuP 991267086107231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991267086107231>

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas

Primera edición, 2022

Editores:

Carlos Alberto Ardila Castro
Alexander Montero Moncada
Vicente Torrijos Rivera

2022 Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

Vicedirección de Investigación

Sello Editorial ESDEG

Carrera 11 N°. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

www.esdeglibros.edu.co

Cubierta:

Raquel Arianne Alvarado Candela con base en
imágenes de Freepik.com

2022 Escuela Militar de Cadetes

“General José María Córdova”

Departamento de I+D+i

Sello Editorial ESMIC

Calle 80 N°. 38-00 Bogotá D.C., Colombia

www.librosesmic.com

Colección Seguridad y Defensa

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia

Libro resultado de investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, publicado en coedición con la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de las instituciones participantes, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, las Fuerzas Militares de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESDEG y el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Brigadier General
Edgar Alexander Salamanca Rodríguez
DIRECTOR

Contralmirante
Omar Yesid Moreno Oliveros
SUBDIRECTOR

Coronel
Oscar Otoniel Torres Conde
VICEDIRECTOR ACADÉMICO

Coronel
Verónica Pedraza Martínez
VICEDIRECTORA ADMINISTRATIVA

Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
VICEDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Capitán de Navío
Edwin Andrés Alonso Toloza
VICEDIRECTOR DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL



Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
JEFE SELLO EDITORIAL ESDEG

Teniente Coronel (R)
Carlos Alberto Ardila Castro
COORDINADOR SELLO EDITORIAL ESDEG

Erika Paola Ramírez Benítez
EDITORIA LIBROS ESDEG

Gustavo Patiño Díaz
CORRECTOR DE ESTILO

Raquel Arianne Alvarado Candela
DIAGRAMADORA

Contenido

Prefacio BG. Edgar Alexander Salamanca Rodríguez	11-12
Prólogo TC. IM Helmuth Elías Becerra Díaz	13-14
Capítulo 1 Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Argentina Oscar Felipe Toro González Jorge Luis Mejía Rosas	15-44
Capítulo 2 Viraje y tendencias de seguridad y defensa de Brasil Vicente Torrijos Juan Guillermo López Vera	45-70
Capítulo 3 Seguridad y defensa en Canadá Lizeth Carolina Ávila-López Jonnathan Jiménez-Reina Roger Jiménez-Reina	71-98
Capítulo 4 Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Chile Harrison Caballero Ramírez Luis Alexander Montero Moncada	99-132

Capítulo 5

Política de defensa de Costa Rica: una defensa entre la desmilitarización y la inseguridad

133-158

Marco Antonio Muñoz Ayala

Julián Alberto Gutiérrez López

Capítulo 6

Políticas públicas de la seguridad y defensa de Cuba

159-184

Nelson Giovanni Parra Hernández

Capítulo 7

La proyección de la estrategia de seguridad y defensa de la República de Ecuador: un análisis desde Colombia

185-208

William Andrés Plaza Martínez

Henry Mauricio Acosta Guzmán

Capítulo 8

Estados Unidos, su seguridad y defensa desde su estrategia

209-228

Henry Cancelado Franco

Capítulo 9

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Nicaragua

229-264

Rafael Hernández Ninco

Jesús María Díaz Jaimes

Capítulo 10

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Paraguay

265-284

Rubén Darío Domínguez Areco

Paulo Iván Correa Vargas

Capítulo 11

Análisis de las políticas públicas de seguridad y defensa de Perú: una mirada desde la Guerra Fría hasta el siglo XX

285-300

Manuel Alexander Betancur Montoya

Miguel Antonio González Martínez

Capítulo 12

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en República Dominicana

301-334

Jorge Enrique Santamaría Clavijo

Óscar Leonardo Reyes Pulido

Capítulo 13

La defensa y la seguridad en el Estado uruguayo: una revisión de sus lineamientos estratégicos y de su política actual

335-360

Erika Ramírez Benítez

Capítulo 14

El poder blando del Estado colombiano como forma de neutralizar la política pública de seguridad y defensa en Venezuela

361-378

Fernando Alberto Jiménez Betancourt

Carlos Alberto Ardila Castro

Prefacio

Brigadier General Edgar Alexander Salamanca Rodríguez

Director de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

El sistema internacional actual se caracteriza por varios factores estructurales: es altamente inestable, con profusión de cuestiones alteradoras, estresantes y concurrentes; también es en particular sensible a las transformaciones locales o globales y, por tanto, es en extremo exigente para las decisiones que toman y las acciones que emprenden los actores que lo componen.

A su vez, todos esos factores se ven estimulados por diversas dinámicas que son propias de actores estatales y no estatales, y que, por otra parte, pueden tener naturaleza intencional o no intencional.

En otras palabras, se trata de un sistema en el que, simultáneamente, se pueden presentar situaciones traumáticas en las que se entrelazan las dinámicas y los factores, y conforman así un mapa de riesgos sumamente complejo y multifacético.

En tales circunstancias, los Estados, como unidades básicas del ordenamiento global, se ven en la necesidad de adoptar iniciativas o, para ser más exactos, políticas y estrategias de seguridad y defensa específicas, adaptadas a ese entorno, de tal manera que logren sentirse suficientemente protegidos y garantizar, en paralelo, su influencia y participación en las diferentes áreas geoestratégicas y asuntos diplomáticos (económicos o políticos) en los que se desenvuelven.

Por supuesto, tales políticas y estrategias afectan, positiva o negativamente, a los demás países, con lo cual, cada Estado se convierte en emisor y receptor de una serie de percepciones de seguridad que configuran la complejidad propia del sistema.

En concreto, un país como Colombia requiere estudiar cuidadosamente las políticas y estrategias de los Estados de su entorno que más influyen en su propio desarrollo, de tal modo que su propia política de seguridad y defensa, así como sus avances legislativos en la materia, se ajusten, se adapten o, en todo caso, se perfeccionen.

En otros términos, el presente texto comprende el estudio de los componentes que constituyen cada una de las políticas de seguridad y defensa de los países seleccionados, a modo de casos representativos.

También se trata de un análisis de la articulación de tales componentes entre sí, y busca la identificación y escrutinio de las tendencias que, en materia de seguridad y defensa, exhibe cada uno de esos países.

Precisamente, esta colección de casos será animada por un interrogante esencial: *¿Cuáles son las tendencias que, en lo concerniente a la seguridad y defensa, muestran los países del área, y que más influyen sobre los intereses nacionales colombianos?*

Y para hacerlo, la presente obra ha conjugado los esfuerzos de investigadores que, integrados por su dedicación a los estudios estratégicos, ofrecen perspectivas, enfoques y métodos, pero también alternativas de tratamiento, de todos estos problemas que, por su complejidad, requieren la visión de largo plazo en la que está comprometida nuestra escuela, como tanque de pensamiento en seguridad y defensa.

Prólogo

Teniente Coronel IM Helmuth Elías Becerra Díaz

Jefe del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Es claro que la formulación de una política pública —en este caso, de seguridad y defensa— responde a una problemática y a un contexto específicos, que en las Américas son particularmente sensibles.

En este sentido, si bien cada país ha diseñado su política en respuesta a su propia visión y a su propio contexto institucional, también es cierto que los gobiernos del continente formulan este tipo de políticas a partir de conceptos articuladores, como el de seguridad multidimensional, pero también, bajo orientaciones ideológicas muy marcadas.

Así las cosas, una aproximación a los diferentes casos nacionales permite hacer comparaciones y encontrar tendencias cooperativas y conflictivas que enriquecen el debate sobre la complejidad estratégica en el hemisferio.

En concreto, el presente texto tiene como objetivo analizar las políticas de seguridad y defensa de países selectos del área presentando conceptos, estructuras y propuestas desde diferentes realidades, como un aporte a la discusión académica y al proceso de toma de decisiones.

En consecuencia, este libro, resultado de investigación, busca encontrar concordancias, discrepancias y patrones analíticos entre las distintas políticas de seguridad y defensa, mediante un abordaje en el que han cooperado investigadores del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), del Departamento de Ejército y de la Vicedirección de Investigación (VINVE) de la Escuela Superior de Guerra "Rafael Reyes Prieto".

Capítulo 1

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en Argentina^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.01>

Oscar Felipe Toro González

Jorge Luis Mejía Rosas

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El presente capítulo pretende hacer un análisis de las políticas de seguridad y defensa de la Argentina, a partir de una evolución histórica, centrada en el siglo XXI, haciendo un especial énfasis en la estructura, los componentes y la orientación del sistema argentino de seguridad y defensa. En la parte final, el capítulo se detiene a hacer una breve reflexión comparada con Colombia, donde, a manera de lecciones aprendidas, se aprecian algunos aportes que pueden orientar el fortalecimiento de la orientación regional.

Palabras clave: Defensa, Estrategia, Poder Nacional, Política, Seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Oscar Felipe Toro González

Teniente Coronel de Infantería, Ejército Nacional de Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia. Especialista, Conducción de Pequeñas Unidades Militares EAS. Especialista, Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional EAS. Especialista, Gerencia en Servicios de Salud, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Magíster, Estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia

Contacto: torofe@esdeg.edu.co

Jorge Luis Mejía Rosas

Coronel (R), Ejército Nacional de Colombia. Magíster, Arte y Ciencia Militar, Escuela de Mando y Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos. Especialista, Seguridad y Defensa de la Nacionales, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Administrador de Empresas, Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes, Colombia. Director, Escuela de Infantería, Ejército Nacional de Colombia. Profesor asistente e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-3233-4948> - Contacto: jorge.mejia@esdeg.edu.co

Citación APA: Toro González, O. F. & Mejía Rosas, J. L. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en Argentina. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 15-44). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.01>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La diplomacia es considerada la principal herramienta para consolidar las relaciones bilaterales entre los Estados y los grupos extranjeros en la promoción de los valores, los intereses y los objetivos nacionales; así mismo, facilita el apoyo internacional en temas de seguridad y operaciones militares, cuando el caso lo requiera. De esta forma, cabe resaltar que la diplomacia se establece en el contexto internacional como instrumento que permite organizar alianzas tanto bilaterales como multilaterales (Montero, 2017).

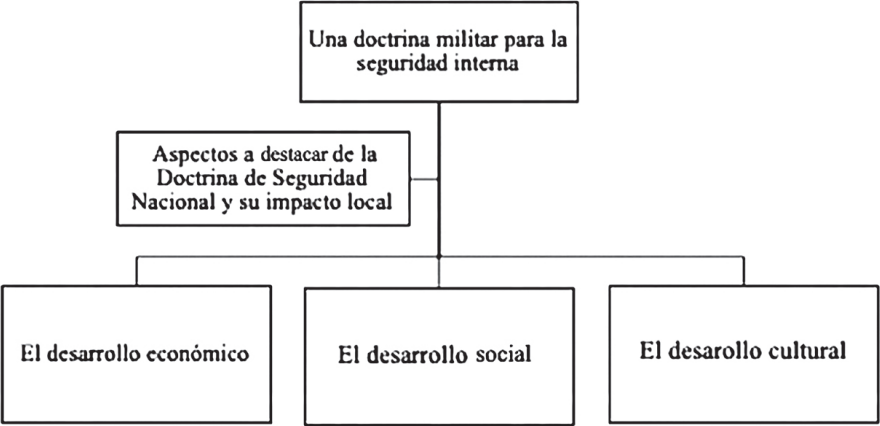
En este sentido, es de gran importancia tener en cuenta que las políticas de seguridad de cada país suramericano representan una fortaleza o una debilidad, según como se las direcciona, para el país que las proponga. Así, cada gobierno las plantea alineadas a su propia política exterior, la cual suele consolidarse en el fortalecimiento de las instituciones que, a su vez, respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el sistema internacional.

Para ello, el Gobierno de la República de Argentina se ha enfocado especialmente en conseguir un crecimiento en temas de seguridad nacional, así como en la competitividad, generando una sistema de equidad y que, también, se proyecte como un soporte en la implementación de las demás políticas nacionales, con el objetivo de proyectar una mayor integración regional y más diversificación de las relaciones y de la agenda nacional (Aghón et al., 2001), sin desconocer la problemática generada por el impacto de las dimensiones de la Seguridad y el Desarrollo, de la Doctrina en Seguridad Nacional, en el último periodo, dando relevancia al proceso de incorporación de la seguridad interna al campo de la defensa nacional en clave antisubversiva.

Así las cosas, es fundamental entender los factores sociales, económicos y culturales vinculados de manera directa con otros aspectos relevantes que intentan

fortalecer el “desarrollo” de los países periféricos para evitar estallidos revolucionarios, por lo que la estructura en materia de seguridad se direcciona específicamente a defender la soberanía nacional y a la consolidación de vínculos bilaterales.

Figura 1. Realidades de la política de seguridad argentina.



Fuente: Osuna (2020).

En este sentido, el presente capítulo se desarrolló por medio de dos apartados específicos. En el primero de ellos se identifican los componentes estructurales de la política de seguridad y defensa en Argentina, con énfasis en la importancia geopolítica de ambos temas en Latinoamérica y evaluando así el marco de actuación en el cual se garantiza la información que consolida dicha estructura; de esta manera se busca aclarar el propósito que persigue el sistema de Gestión de Seguridad de la República de Argentina.

Por otra parte, en el segundo apartado se determina la relación causal, de dependencia o de interacción entre los componentes de una política de seguridad y defensa, con énfasis en los problemas globales como potenciales amenazas a la seguridad de ese país. Se perfila así la problemática social de orden transnacional, y no como conflictos entre los Estados.

Con el fin de lograr los objetivos planteados, el desarrollo del presente capítulo se fundamenta en una metodología cualitativa con aplicación de técnicas documentales y descriptivas. En este sentido, se utiliza como instrumento la revisión documental actualizada, tomando en cuenta distintos autores que han hecho referencias relevantes al tema y el impacto que este ha tenido en las relaciones internacionales y en la política exterior de Colombia. Así mismo, se indagó en páginas web

de diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) que tratan dicho problema y brindan información útil al respecto.

Como soporte de la investigación, se revisan los diferentes acervos documentales de las universidades, tanto nacionales como internacionales, que han investigado acerca de las tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa, no solo en Argentina, sino también, en Latinoamérica, con el objetivo de ampliar la perspectiva sobre el tema. También se consultaron publicaciones en revistas indexadas y bases de datos académicos, así como en Google Académico - Google Scholar, entre otras.

A fin de lograr el primer objetivo planteado, en el primer apartado se definen unidades conceptuales como *política exterior*, *política de seguridad*, *relaciones internacionales*, *diplomacia* y *seguridad nacional*. Posteriormente se revisan los antecedentes locales y su afectación hemisférica, de tal manera que se pueda registrar el fortalecimiento de las políticas de seguridad en Argentina y su vínculo con los países de la región.

Con base en lo anterior, se da respuesta a la siguiente pregunta: *¿Cómo ha fortalecido Argentina políticas nacionales de seguridad y defensa para establecer las tendencias hemisféricas sobre este asunto y nutrir así el debate sobre la política colombiana en la materia?*

Presentación general del tema

A fin de contextualizar la importancia del presente capítulo, debe analizarse el punto de convergencia entre la política exterior, la política de defensa y la geopolítica de Argentina con referencia a los demás países de la región. Dichas políticas se han direccionado a resaltar el dinamismo de los diversos elementos estables. En ese sentido, se puede hacer énfasis en los factores de la geografía general que demanda la geopolítica, por lo que en este aspecto hay varios elementos que le atañen de manera específica y le otorgan un carácter propio. Esos elementos están relacionados con su extensión y su direccionamiento de tales políticas (Dallanegra, 2010).

Argentina ha intentado fortalecer su geopolítica, lo cual le ha permitido consolidar las políticas tanto de exterior como de defensa. En ese sentido, cabe resaltar los elementos estables que permiten que se consolide un centro de análisis, lo cual, a su vez, permite estudiar todos y cada uno de los aspectos relevantes del país y así identificar la problemática, a fin de proyectar las políticas públicas como un mecanismo esencial para plantear potenciales soluciones, priorizando por su

extensión, su estructura física, su configuración y, en fin, por su posición, a la cual la geopolítica atribuye particular importancia (Dallanegra, 2010).

Para analizar la política de defensa no solo en Argentina, sino en cualquier país de Latinoamérica, debe hacerse un análisis a las nociones conceptuales que se ha proyectado, considerando aspectos específicos que permitan entender la complejidad y la magnitud del tema y determinado: ¿Qué es? ¿Cuál es su objetivo? ¿Cómo se la entiende en Latinoamérica? Esto permite la comprensión del tema desde un punto de vista objetivo. En la tabla 1 se da respuesta a cada una de dichas premisas, y posteriormente se hace el análisis geopolítico de Colombia describiendo su importancia y su influencia en el tema.

Es indiscutible que la República Argentina ha delegado su defensa y seguridad nacional en las Fuerzas Armadas (FF. AA.), la cuales se consolidan como un elemento de integración sustantivo que garantiza la soberanía del territorio nacional, fortaleciendo las instituciones castrenses que componen el sistema, y son estas instituciones las que disponen, de manera exclusiva y excluyente, del control y el manejo de las armas. De la misma forma, dichas instituciones tienen la capacidad para seleccionar el personal que ejerce el poder del Estado en su ámbito de competencia (Ugarte, 2018).

Tabla 1. Análisis de la política de defensa y seguridad

Política de defensa y seguridad	
¿Qué es?	La política de defensa y seguridad es el documento rector que permite establecer una hoja de ruta, la cual, a su vez, permite preparar a un país para responder a las potenciales amenazas o los desafíos de seguridad, con una perspectiva multidimensional y fortaleciendo la legitimidad estatal (Cuéllar, 2012).
¿Cuál es el objetivo?	Las políticas de defensa y seguridad intentan dar una respuesta asertiva a los desafíos y las oportunidades que se perciben en las diferentes áreas desde donde se puede contribuir al mantenimiento de la paz, pero, sobre todo, al de la defensa nacional, así como de la seguridad ciudadana, intentando luchar contra el crimen organizado en la región. Así mismo, busca que se genere una transformación del sector defensa, la cooperación internacional y la gestión del riesgo (Cuéllar, 2012).
¿Cómo se la entiende históricamente?	En el contexto histórico de las políticas de defensa y seguridad se puede destacar la soberanía del pueblo, expresada en una participación democrática, la cual establece los objetivos de un Estado por su nación. En los casos específicos tanto de Colombia como de Argentina, los objetivos principales de dichas políticas se enfocan en la defensa y autonomía del territorio validando la soberanía del Estado (Ardila & Cubides, 2017).

Fuente: elaboración propia (2020).

En este punto es importante diferenciar entre *política y estrategia de defensa* versus *política y estrategia militar*, pues cabe recalcar que la defensa es inherente, de manera específica, a la nación misma, por lo cual es la consecuencia de la integración y la acción coordinada y conjunta de todas y cada una de las fuerzas que componen el sistema puntualizando en sus capacidades, que permiten dar una solución asertiva a los conflictos surgidos de factores externos, los cuales se deben asumir y enfrentar otorgándole el carácter central a las Fuerzas Militares (FF. MM.) (Grau, 2014).

Con base en lo planteado, se puede afirmar que la defensa nacional es, concretamente, un legado de una seria planificación y de posteriores acciones diseñadas para prevenir, asumir y, si es el caso, enfrentar cualquier tipo de amenaza a la soberanía, tanto en la conservación y el mantenimiento de la paz como en el supuesto de una potencial guerra o un enfrentamiento con otro Estado, y orientando cada aspecto relativo a la seguridad de la nación en cualquier tiempo que se requiera.

En la República Argentina las políticas de defensa se articulan con otros sectores como: infraestructuras, investigación, productivos privados, recursos y, de una manera más específica, a todos los sectores que pertenecen a la esfera del pensamiento, ya sean de enseñanza o académicos, y asumiendo diferentes roles tanto de concepción de conciencia como en actividades de pensamientos paralelos. Dicho en otras palabras, la defensa requiere una caracterización cuidadosa, participativa y firme que articule todos los elementos institucionales.

Esta política ha garantizado la estabilidad enmarcada en las decisiones, que aportan al instrumento militar desde un desarrollo razonable otorgando cierto grado de previsibilidad y confiabilidad del país ante la comunidad internacional.

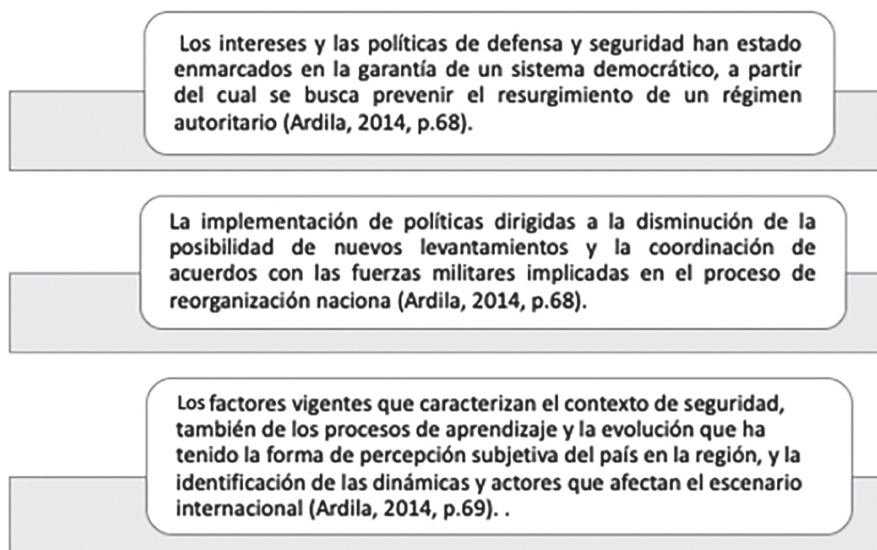
Componentes estructurales de la política de seguridad y defensa en Argentina

En este apartado se identifican los componentes estructurales de la política de seguridad y defensa en Argentina, tomando como referencia los intereses estratégicos de este país, desde un análisis teórico constructivista que permita referenciar de manera específica los objetivos anhelados que motivan el diseño de las políticas de seguridad argentinas, bajo una estructura organizada y jerarquizada, la cual se vincula directamente con la identidad de un Estado. En tal sentido, los intereses se caracterizan por una condición de evolución, determinada por diversos

elementos, dentro de los cuales se incluyen los procesos de aprendizaje derivados de la historia de cada sociedad.

Intereses estratégicos de Argentina

Figura 2. *Intereses estratégicos de Argentina.*



Fuente: elaboración propia (2021).

Indudablemente, Argentina posee una geografía de gran interés geopolítico, debido a su variedad: hacia el oriente de este país hay importantes llanuras; al occidente, serranías y grandes montañas, pues Argentina es atravesada, en su extremo occidental, de sur a norte, por la cordillera de los Andes, que marca el límite con Chile. Esta posición privilegiada le otorga gran importancia en la región frente a los demás Estados. Dicha importancia geopolítica tiene que ver directamente con las relaciones exteriores, así como con los vínculos establecidos con el poder, en el entendido de que los beneficios determinados por la posición geográfica son reales, en la medida en que se hayan dado en el país los medios para explotar y la voluntad de hacerlo (Dallanegra, 2010).

Esta posición geográfica se consolida como una importantísima fortaleza, que es tomada en cuenta en el diseño y la implementación de sus políticas de seguridad, y aprovechada dentro de la dinámica evolutiva de dichas fortalezas. En

concreto, se puede decir que el mencionado privilegio que le otorga a Argentina su posición geográfica es válido en cuanto exista una evolución del poder.

Así mismo, Argentina posee una fortaleza marítima, lo cual puede consolidarse otro aspecto fundamental que otorga la geografía a este país, por cuanto se les ha dado una proyección a sus rutas marítimas, las cuales no se han enmarcado de manera específica en los beneficios económicos, pues también se ha habilitado una gran vía para el tráfico marítimo, entendidos sus fascinantes límites con regiones aún inexploradas y a las cuales se visualiza como una oportunidad en su defensa nacional (Llanos, 2006).

Por otro lado, la variada geopolítica argentina, se destaca por elementos de importancia, como la península templada en el hemisferio sur; así mismo, este país es el octavo país del mundo en extensión; a diferencia del resto de países latinoamericanos, la población de Argentina es étnicamente homogénea. Demográficamente, ocupa una posición excéntrica respecto al grueso del tráfico mundial. En cuestión de clima, es opuesta a las estaciones climáticas con el hemisferio norte. Argentina es considerado país atlántico por su geografía y su historia; así mismo, es un país ubicado geográficamente en el antártico. Tiene una estructura económica regional fuertemente desequilibrada; igualmente, ha evidenciado en los últimos años un mediano desarrollo con estructura social de gran clase media.

Cabe resaltar que estos factores no poseen una importancia propia: solo son asumidos como relevantes si se les da un aprovechamiento adecuado, pues no suficiente tener una posición geográfica privilegiada, si a esta no se le atribuye la pertinencia necesaria. De esta misma manera, en la geopolítica, la población tiene injerencia directa; pese a que el poder político no se halla sujeto de manera inherente al número de habitantes del país, sí es un elemento que puede ser decisivo y aportar un valor agregado, que es la cohesión, pues mediante ella se puede establecer qué tan propensa es Argentina a presentar movimientos migratorios o, incluso, la necesidad de una expansión territorial (Bahamon, 2006).

Lo anterior permite evidenciar cómo en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas —no solo de Argentina, sino de los demás países de la región— la población, el crecimiento demográfico, se consolida como un elemento de tipo cuantitativo que influye en el poder nacional, por cuanto es evidente que si un país tiene menos población que su directo competidor, esto le genera una evidente desventaja (Esquivel, 2010).

Por otro lado, en un estudio poblacional para la estructuración de las políticas de defensa nacional se toman en cuenta aspectos importantes, como la

distribución y las tendencias de crecimiento, pues ello permite valorar la relación entre los recursos y los habitantes, a fin de que la población se constituya en elemento fundamental en el poder nacional de un país (Cuéllar, 2012).

Política de seguridad y defensa: el caso argentino

Argentina, o la República de Argentina, como se la conoce oficialmente, es un país latinoamericano ubicado en Suramérica. Limita al norte con Bolivia y Paraguay; al nordeste, con Brasil; al este, con Uruguay y el océano Atlántico, y al oeste, con Chile, como se muestra en la figura 3. Su forma de gobierno abarca una forma republicana, democrática, representativa y federal. Así mismo, es un país que se divide en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la capital). Cada provincia es autogobernada y, por ende, cada una tiene himno, bandera y fuerza de seguridad propios; no obstante, las FF. AA. siguen siendo nacionales. De lo anterior, entonces, cabe rescatar que Argentina tiene un cuerpo de FF. AA. (encargadas de la protección del país) y otro cuerpo de Fuerzas de Seguridad (se subdivide por las 24 jurisdicciones de primer orden; sin embargo, pueden acceder a ayuda federal de la Policía Federal Argentina) (Velázquez & Mesaros, 2015).

Figura 3. Mapa político de Argentina. Se observan las 24 regiones autogobernadas y su ubicación en Suramérica.



Fuente: Anthoncode (2018).

Cuerpos de seguridad y defensa: Fuerza de Seguridad y Fuerza de Defensa

Ahora bien, para seguir con el lineamiento expuesto, y retomando lo ya postulado, hay que saber que Argentina cuenta con dos cuerpos de seguridad y defensa. Uno, en el ámbito interno y que tiene como objetivo cuidar el orden interno, y al cual se conoce como Fuerza de Seguridad. Y otro externo, que busca cuidar y contribuir a la defensa nacional para proteger los intereses vitales de la nación, y al que se llama Fuerza de Defensa. De esta forma, en el presente apartado hablaremos un poco de ambos cuerpos de seguridad y defensa.

Fuerza de Seguridad

Las fuerzas de seguridad en Argentina responden a las características del país. De esta forma, tiene para la seguridad cuatro cuerpos específicos: “Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policía Federal Argentina” (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2016). Cada uno de los anteriores cuida al país en ámbitos específicos. Las aguas territoriales (internas, no mares ni internacionales) son supervisadas por la Prefectura Naval Argentina. Para la parte de cuidado de las regiones fronterizas, así como para obras de infraestructura, se tiene a la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y para la seguridad aeroportuaria existe la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).

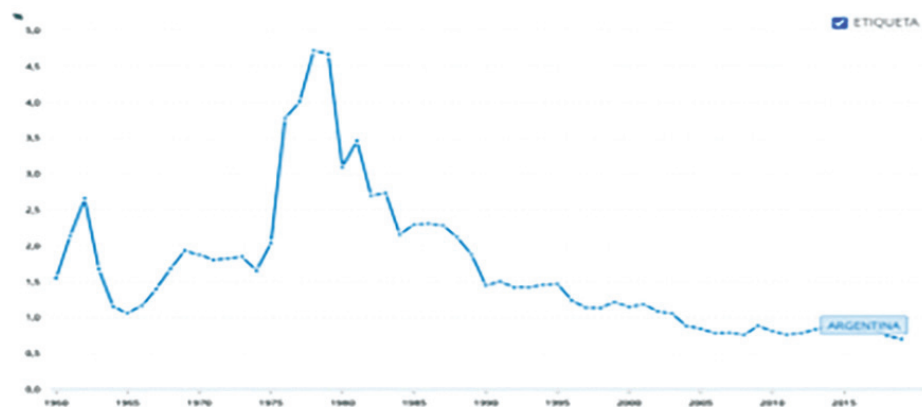
Para Ruiz (2014), estas tres fuerzas podrán trabajar de manera conjunta con la Policía Federal Argentina (PFA), que se encarga principalmente de delitos federales o de aquellos que involucran a más de una jurisdicción. Aunado a lo anterior, estas cuatro fuerzas responden a las directrices postuladas por el Ministerio de Seguridad, que determina algunas normas y leyes generalizadas; no obstante, cabe resaltar que en Argentina cada región tiene su propia fuerza policial.

Fuerza de Defensa

La Fuerza de Defensa Argentina es el nombre que se le da a el conjunto que conforman el Ejército Argentino (EA), la Armada de la República Argentina (ARA) y la Fuerza Aérea Argentina (FAA), además del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA). Su principal función, como ya hemos mencionado, es velar por el cumplimiento de la defensa nacional para proteger y velar por los intereses nacionales. El comandante en jefe de la Fuerza de Defensa, como en la mayoría de los Estados de América Latina, es el presidente de la república; no obstante, conociendo el trabajo de *multitask* que cumple el presidente, normalmente, delega tal función en el ministro de defensa.

Sobre estas fuerzas, cabe decir que son una de las más fuertes e importantes de la región, debido a los diferentes conflictos armados en los que se vieron envueltas. Adicionalmente, como podemos observar en la figura 4, y analizando las estadísticas del Banco Mundial (BM) (2019), la dictadura militar por la que pasaron destinaba gran parte de su producto interno bruto (PIB) a fortalecer lo militar, por lo cual, cuando empezó la dictadura se inició también un ascenso hasta llegar al pico de gasto militar en relación con el PIB nacional. No obstante, en 1979, cuando la dictadura iba directo a su caída, también lo hizo el gasto militar. Así, para el momento actual, dicha estadística (gasto militar con respecto al PIB) muestra su peor momento.

Figura 4. Estadísticas del BM.



Fuente: Banco Mundial (2019).

Lineamientos argentinos en seguridad y defensa

Una vez se tiene clara la distinción entre los dos conceptos expuestos, pasaremos a abordar los lineamientos en seguridad y defensa que tiene el país. Para empezar, los lineamientos en materia de seguridad y defensa que tiene actualmente Argentina están fuertemente relacionados con las consecuencias y los sucesos que se dieron en el país a partir del denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983): la dictadura cívico-militar que experimentó la Argentina de la época, junto con la guerra de las Malvinas (1982), que enfrentó el país contra Reino Unido e Irlanda del Norte (Mejías & Ferreira, 2015).

De esta forma, se planteó, en lo referente a la formación de la política de seguridad y defensa, que el retorno a la democracia propició el contexto para que se

replanteara el Sistema de Defensa Nacional según las premisas de supremacía de la autoridad civil y la delimitación de funciones respecto del actuar de las FF. AA., pues se buscaba evitar que estas interviniesen en la esfera política (Briones, 2014)

De igual manera, la política de defensa argentina, en el plano internacional, se halla estructurada a partir de un modelo defensivo autónomo-cooperativo, el cual tiene como propósito

Alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos. (Hardy, 2015)

Es así como, la política internacional de defensa de Argentina tiene como objetivo principal, según Briones (2014), alcanzar las capacidades adecuadas para la legítima defensa, además de aportar a la cooperación regional y mundial, a partir de los lineamientos de la confianza mutua, la transparencia y el respeto por el derecho internacional.

Así mismo, Hernández (2000) considera importante tomar en cuenta que los mencionados lineamientos de seguridad y defensa del Estado argentino se encuentran consagrados y estipulados en diferentes leyes, estatutos y decretos. Entre ellos, tenemos el Libro Blanco de la República de Argentina, creado por el Ministerio de Defensa. En este documento podremos hallar todo lo referente a la Fuerza de Defensa argentina; es decir, cómo está conformada y cuáles son su estructura, sus principios, sus bases y sus principales campos de acción, entre muchas cosas.

Entre los principales lineamientos que rigen la a Argentina en temas de seguridad y defensa, encontramos que el Decreto 2645 de 2014 establece:

La Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la Nación [...]. El Sistema de Defensa Nacional no podrá planificar ni desarrollar actividades relacionadas con cuestiones de Seguridad Interior [...]. Las operaciones militares sean conducidas por el Estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Operacional y que, por lo tanto, le corresponde al Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina la función contribuyente de alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, para el cumplimiento de la misión asignada. (Hernández, 2000)

En lo que respecta a los lineamientos en materia de seguridad, el componente más interno de la seguridad en Argentina, encontramos que mediante dichos lineamientos se busca promover la fuerza de seguridad del país, a partir de una política federal de Estado. De esa forma, los lineamientos tienen como desafío “multiplicar el abordaje de la seguridad a partir de diagnósticos ajustados a los escenarios y realidades regionales, provinciales y locales” (Gómez, 2017)

Ahora bien, en cuanto a los lineamientos que se tienen respecto del plan federal de seguridad, se plantea que se debe profundizar en el diagnóstico sobre las redes criminales, su organización y su composición; o sea, conocer de manera clara a lo que se está enfrentando al enfrentar a dichas redes, a fin de crear estrategias adecuadas que puedan solventar el problema de manera efectiva. Así mismo, se propone que se debe

Articular saberes y recursos federales, provinciales y locales, concentrados cada vez más en la prevención social y comunitaria, asumiendo la importancia de un fuerte esquema de inteligencia criminal, de abordaje del delito complejo, de promoción de la seguridad como un derecho que se debe garantizar en todo el territorio nacional. (Frederic, 2020)

Por último, se busca abordar los problemas comunes y específicos a partir de la creación de estrategias comunes entre todas las provincias del país. Estas problemáticas son el narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y el tráfico ilegal de armas. A raíz de este punto, se pretende “reconstruir la complementación, coordinación y articulación entre las diversas jurisdicciones en función de un uso eficaz de nuestros recursos y [...] esfuerzo compartido para hacer cumplir la ley” (Frederic, 2020).

Relación entre los componentes de la política de seguridad y defensa: Colombia y Argentina

Colombia y Argentina son dos países latinoamericanos ubicados en Suramérica. No comparten fronteras, pero entre ellos se pueden encontrar puntos de convergencia más allá del idioma. Argentina tiene una forma de gobierno republicana, democrática, representativa y federal; para el caso colombiano, es un país presidencialista y un Estado unitario, que cuenta con la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A su vez, ambos países enfrentan retos y problemas de

seguridad comunes, como grupos al margen de la ley, crimen organizado y narco-tráfico, entre otros (Valencia, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior, el presente documento, reconociendo la importancia de la política de seguridad y defensa de los países, así como el fuerte vínculo que existe entre Colombia y Argentina, pretende determinar la relación causal, de dependencia o de interacción entre los componentes de una política de seguridad y defensa, entre Colombia y Argentina. Para lograr este objetivo, en primer momento se hablará de los principales lineamientos en cuanto a políticas de seguridad y defensa en Colombia y, seguidamente, de estos mismos puntos en Argentina.

A continuación, se postulará cuál es el vínculo que existe entre estas políticas y la relación al respecto entre Colombia y Argentina. Se cerrará con algunas consideraciones finales.

Seguridad y defensa en Colombia

La Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad fue el nombre que adquirió la política de seguridad y defensa en Colombia para el periodo 2018-2022. Esto se dio en el marco del periodo presidencial de Iván Duque Márquez. Como la mayoría de los lineamientos políticos en Colombia, los de dicha política fueron determinados por el gobierno de turno y no representan la totalidad estatal; por ello, son políticas o lineamientos de gobierno, mas no de Estado. Así pues, para lograr el objetivo descrito, en el presente apartado mencionaremos algunas de las acciones concretas que fueron adscritas en términos de seguridad y defensa para el periodo actual en Colombia.

Para empezar, entonces, se debe decir que, según la hoja de ruta del gobierno Duque, al iniciar su periodo, se reconocen tres factores que han

Transformado una situación de inminencia de un Estado fallido, a un nuevo escenario de oportunidades para el desarrollo con equidad, el crecimiento económico y el imperio de la ley. Doblegar el terrorismo, restablecer la seguridad y la autoridad en amplias franjas territoriales que habían sido objeto de control por parte de organizaciones criminales y aparatos subversivos, vinculados al narcotráfico y a la delincuencia transnacional. (Camargo, et al, 2010)

Estos tres factores son: a) el liderazgo civil en el planeamiento y la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad (PDS); b) la actualización, la modernización y la profesionalización de las FF. MM. y la Policía Nacional, y c) la sociedad vinculada y cohesionada contra el crimen, que no justifica la violencia, el terrorismo ni el delito, al tiempo que apoya la voluntad de las instituciones para aplicar la ley.

No obstante, si bien se reconoce que las amenazas hechas por parte grupos al margen de la ley, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), han sido disminuidas en gran parte por la disolución de estos grupos, ello solo muestra la necesidad de afrontar nuevos retos, y así, la urgencia de crear una nueva política de seguridad y defensa.

Hoy, se requiere una nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales. (Vargas, 2019)

Así, es importante saber que esta nueva política de seguridad y defensa, por primera vez, califica como de interés nacional principal y prevalente el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Además, divide los lineamientos en seis capítulos principales (Presidencia de la República, 2019):

1. **Amenazas:** En este punto se identifican las principales amenazas contra el Estado y su estabilidad, y se muestran formas de fortalecerse contra dichas amenazas. Así mismo, se analizan las economías ilegales.
2. **Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad:** Este es el nombre que lleva la política en general, y muestra los pilares, en tanto la necesidad de un cambio en políticas de seguridad y defensa.
3. **Ejes de la transformación estratégica:** Se dividen en cinco ejes: a) agua, biodiversidad y medio ambiente; b) seguridad cooperativa; c) disrupción del delito; d) del control militar al control institucional del territorio, y e) innovación, ciencia y tecnología.
4. **Principios de la política:** Que, en general, plantean tres escenarios en los territorios como fases secuenciales y se dividen en cuatro campos de acción: 1) disuasión y diplomacia para la defensa y seguridad; 2) control institucional del territorio; 3) desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana, y 4) institucionalidad para la defensa y seguridad.
5. **Propósito de política:** Que explica las “condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado” (Presidencia de la República, 2019).

6. **Objetivos estratégicos y líneas de política:** Que, a modo de resumen, hablan de garantizar, apoyar, innovar, consolidar, preservar, proteger y garantizar los derechos de la población, del medio ambiente y del Estado en general.

Una vez entendido lo anterior, y para concluir este apartado, podemos determinar que la política de seguridad y defensa en Colombia ha tomado un nuevo giro, que ya no solo se encarga de velar por los intereses de seguridad física del Estado guerreando contra grupos al margen de la ley —que, debido tanto al proceso de paz como a la eficiencia de las FF. MM., han sido menguados—, sino que ahora también se enfoca en temas más integrales, como el medio ambiente y la protección civil en áreas donde a) el Estado no hacía presencia o b) en ciudades donde antes, debido al conflicto, se tenían otras prioridades más altas de seguridad.

Es de esa manera como podemos comprender que el cambio de políticas responde a las diferentes alteraciones que ha sufrido la seguridad nacional en términos de la existencia de grupos al margen de la ley y la aparición de nuevos retos y amenazas tanto nacional como multinacionalmente hablando.

Es entonces apenas coherente mencionar la importancia de la *transnacionalidad* y de la cooperación internacional para hacer frente a algunas problemáticas, y recalcar la buena labor llevada a cabo por el Ejército de Colombia (EJC), lo cual ha llevado a que tengamos una nación más en paz, lo cual ha permitido, incluso, abrir la agenda a temas que también son de importancia, pero no respondían a la misma urgencia inminente propia de la guerra.

Seguridad y defensa en Argentina

En lo referente a la formación de la política de seguridad y defensa, se plantea que

El retorno a la democracia propició el contexto para que se replantea el Sistema de Defensa Nacional según las premisas de supremacía de la autoridad civil y delimitación de funciones respecto del actuar de las Fuerzas Armadas, pues se buscaba evitar que estas interviniesen en la esfera política. (Griffiths, 2017)

En cuanto a los lineamientos en la política internacional de defensa, Argentina tiene como objetivo principal, según Griffiths (2017), alcanzar las capacidades adecuadas para la legítima defensa, además de aportar a la cooperación regional y mundial, a partir de los lineamientos de la confianza mutua, la transparencia y el respeto por el derecho internacional.

De igual manera, la política de defensa argentina, en el ámbito internacional, se halla estructurada a partir de un modelo defensivo autónomo-cooperativo, el cual tiene como propósito

Alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos. (Hernández, 2000)

No obstante, las capacidades operativas del instrumento militar se han visto reducidas, debido al poco presupuesto invertido en materia de defensa, debido, según plantea el Ministerio de Defensa de la República Argentina (2009), a una serie de complejos factores en los que se ven involucrados tanto cambios estructurales en los contextos regional y mundial como la incidencia de condicionamientos políticos internos: por ejemplo, la inflación y las extremas diferencias políticas presentes en el país. Sin embargo, es interés del Estado argentino hacer una reforma y elaborar un plan de modernización, con lo que se pretende mejorar la administración de los recursos y rediseñar las capacidades militares.

En lo que respecta a los lineamientos en materia de seguridad, el componente más interno de la seguridad en Argentina, encontramos que se busca promover la fuerza de seguridad del país, a partir de una política federal de Estado. De esa forma, se tiene como desafío “multiplicar el abordaje de la seguridad a partir de diagnósticos ajustados a los escenarios y realidades regionales, provinciales y locales” (Mattar & Cuervo, 2017).

Relación entre seguridad y defensa en Colombia y Argentina

Una vez presentados los lineamientos de las políticas de seguridad y defensa tanto en Colombia como en Argentina, pasaremos a analizar cuál es la relación entre ambas políticas. Para empezar, vemos claramente que, tanto para el caso colombiano como para el argentino, se está presentando una reestructuración de las respectivas políticas de seguridad y defensa, de tal forma que puedan enfrentar esos nuevos retos y problemáticas que han ido surgiendo en el escenario internacional. Así, encontramos un punto de convergencia entre las políticas de seguridad y defensa de estos dos países.

De igual forma, según el análisis realizado, también se pudo determinar que para el momento actual ambos países están dirigiendo los lineamientos de sus políticas hacia nuevos temas de interés social, como la lucha contra el crimen organizado, las redes criminales y la protección de la sociedad civil, entre otros. Otro factor que tienen en común estas políticas es que ambos países se han planteado la modernización y el mejoramiento de las FF. AA., tanto de seguridad como de defensa.

Así mismo, se considera que Colombia y Argentina tienen diversas formas para que sus políticas puedan interactuar. Esto es posible a partir de los puntos en común ya mencionados, pues en ellos pueden encontrarse temas en los que trabajar de manera conjunta y apoyarse. Este podría ser, por ejemplo, el caso de la lucha contra el crimen organizado, un factor que va mucho más allá de las fronteras de un solo Estado y que, por tanto, necesita mucha cooperación entre los países de una región.

Ahora bien, encontramos una diferencia sustancial entre los lineamientos de seguridad y defensa de ambos países, y es el gasto y la inversión que se le disponen en cada país. Para el caso de Argentina, se mencionó que se ha presentado una disminución en el presupuesto de defensa, debido a la situación política del país. Sin embargo, para el caso colombiano, con el nuevo gobierno de Iván Duque en el poder, se ha planteado la necesidad de aumentar el gasto en los temas militares y de seguridad. Otro aspecto de diferenciación entre las políticas de ambos países es el hecho de que para Colombia el medio ambiente y la biodiversidad representan un tema de seguridad importante para el país, mientras que, para el caso argentino no lo es.

Fortalecimiento de la política de seguridad colombiana: desde los lineamientos de seguridad argentinos

Las políticas y los lineamientos de seguridad de un país tienen como finalidad asegurar la protección e integridad de la nación, ya sea con fines territoriales o respecto a su población civil. De igual forma, buscan garantizar el cumplimiento de los intereses nacionales de un país, así como un buen posicionamiento de este en el sistema internacional.

Tanto para el caso de Colombia como para el de Argentina, dos países ubicados en Suramérica, estas políticas de seguridad muchas veces son determinadas por el gobierno de turno, por lo que estas no son políticas de Estado. Así mismo, se debe tener en cuenta que ambos países comparten otra similitud en cuanto a los temas en torno a los cuales se rigen sus respectivas políticas de seguridad: tanto

para el caso colombiano como para el argentino, dichos temas se centran en la lucha contra el narcotráfico, el crimen transnacional organizado y la protección de la sociedad civil, entre otros (Moreno, 2011).

El presente capítulo tiene como finalidad hacer un análisis sobre qué elementos podrían fortalecer la política de seguridad colombiana, a partir de los lineamientos de seguridad argentinos. Para lograr dicho objetivo, en primer lugar se presentará la política de seguridad argentina. Posteriormente expondremos la actual política de seguridad de Colombia. Por último se identificará cómo el caso argentino permitiría fortalecer la seguridad en Colombia.

Lineamientos de seguridad de la República Argentina

Para llevar a cabo nuestro análisis y dar respuesta a la cuestión planteada, primeramente expondremos cuáles son los lineamientos en torno a la seguridad que maneja la República Argentina.

Para empezar, según Miranda (2015), la política de seguridad de Argentina se direcciona en distintos ejes y niveles. Así, tiene como reto “multiplicar el abordaje de la seguridad a partir de diagnósticos ajustados a los escenarios y realidades regionales, provinciales y locales” (Frederic, 2020). En cuanto a su componente más interno, se plantea que se busca, a partir de una política federal del Estado, promover la fuerza de seguridad del país.

Así mismo, se plantea dentro de su política de seguridad que se deben hacer un trabajo y una investigación profundos en torno al tema de las redes criminales, su organización, su composición y sus modos de actuar, por cuanto dichas redes son de los principales retos que enfrenta el país. Todo ello, con el fin de generar estrategias adecuadas para darle solución a esa problemática y garantizar el bienestar de la población. A este respecto, se propone

Articular saberes y recursos federales, provinciales y locales, concentrados cada vez más en la prevención social y comunitaria, asumiendo la importancia de un fuerte esquema de inteligencia criminal, de abordaje del delito complejo, de promoción de la seguridad como un derecho que se debe garantizar en todo el territorio nacional. (Evans, 2014)

Se identifican, a su vez, ciertas problemáticas principales que se quiere abordar en la política de seguridad: el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el contrabando y la trata de personas. Para ello, se propone la creación de estrategias comunes entre todas las provincias del Estado argentino, de tal forma que tales estrategias permitan el trabajo en conjunto entre los distintos centros de seguridad; esto, debido a que son problemáticas comunes y específicas de todo el territorio argentino.

También se debe tener en cuenta que esta política tiene ciertas particularidades, que podrían ser de vital interés. Una de ellas es la política internacional de defensa, donde, según Corredor (2011), Argentina tiene como objetivo fundamental obtener las capacidades adecuadas para garantizar su legítima defensa, de tal forma que esta pueda contribuir, principalmente, a la cooperación regional —pero también, mundial— con diversos países del sistema internacional; todo eso, a partir de cuestiones como la confianza mutua, la transparencia y el respeto por el derecho internacional.

De acuerdo con lo anterior, la política de seguridad argentina —sobre todo, a escala internacional— está construida a partir de un modelo defensivo autónomo-cooperativo, el cual se entiende como el alcance de

La seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos. (Hardy, 2015)

En cuanto a las políticas de defensa, Argentina tiene como objetivo principal “alcanzar las capacidades adecuadas para la legítima defensa, además de aportar a la cooperación regional y mundial, a partir de los lineamientos de la confianza mutua, transparencia y respeto por el Derecho Internacional” (Briones, 2014).

Adicionalmente, cabe mencionar que Argentina busca, en los tratados sobre la materia, que todos sus aliados tengan intereses comunes y compatibles haciendo que su política en esto sea defensiva autónoma-cooperativa, sin buscar enfrentarse con otros Estados, sino trabajar conjuntamente con ellos.

En tanto a la parte interna de seguridad de Argentina, se busca promover la fuerza de seguridad del país, a partir de una política federal de Estado. “Multiplicar el abordaje de la seguridad a partir de diagnósticos ajustados a los escenarios y realidades regionales, provinciales y locales” (Evans, 2014).

Política de seguridad de Colombia

Ahora bien, en lo que respecta a la política de seguridad que implementa Colombia, así como sus lineamientos, en primer lugar debe tenerse en cuenta que esta es la política que se maneja en el gobierno de Iván Duque, actual presidente de Colombia, durante el periodo de su mandato (2018-2022). Esta política de seguridad es denominada “Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad” (Borda & Tickner, 2020).

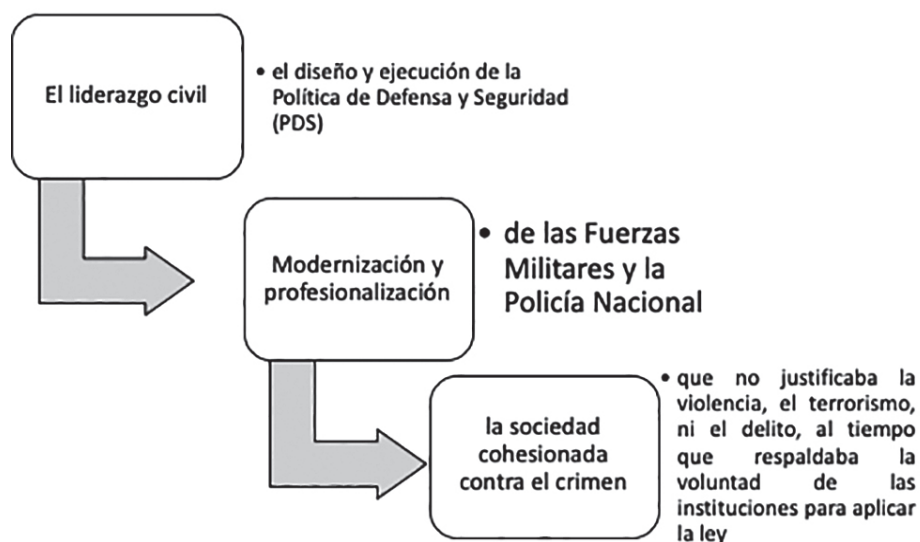
De esta forma, los mencionados lineamientos se proponen funcionar como una hoja de ruta que permita dar respuesta a las amenazas y los desafíos que enfrenta el país en materia de seguridad; todo esto, “desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal” (Ávila, 2020).

Así mismo, es importante tomar en cuenta que esta política de seguridad, creada en conjunto con varias instituciones del Estado, tiene como propósito

Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la Legalidad, promuevan el Emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con Equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos. (Ávila, 2020)

Para abordar, entonces, los principios en torno a los cuales gira la política de seguridad en Colombia durante el periodo de Duque, cabe mencionar la hoja de ruta inicial de dicho gobierno para justificar los pilares que veremos más adelante. Dentro de esta hoja de ruta se postulaba que se reconocen tres factores, los cuales se muestran en la figura 5.

Figura 5. Factores de la hoja de ruta.



Fuente: Aghón et al. (2001).

Es de esa manera como la nueva política de seguridad para este gobierno es guiada por cuatro principios, los cuales giran en torno a ciertos campos de acción:

1. Disuasión y diplomacia para la defensa y seguridad.
2. Control institucional del territorio.
3. Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana.
4. Institucionalidad para la defensa y seguridad.

Así, podemos vislumbrar cuáles son los principales ejes que maneja el Estado colombiano en cuanto a sus lineamientos de seguridad y defensa. Se hace claro, entonces, que su interés se centra en el fortalecimiento del aparato defensivo y de seguridad, entendidos como las FF. MM. y las fuerzas policiales, para la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico; además, buscan garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial (Ardila, 2014).

Así mismo, pretenden asegurar el bienestar de la sociedad civil y su protección. Adicionalmente, todo ello lo hacen reconociendo la necesidad de modernización, ya que las amenazas y las tecnologías de diferentes políticas de seguridad han quedado obsoletas.

Se requiere una nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia. (Bahamón, 2006)

Es importante mencionar también que esta nueva política de seguridad que implementa Colombia tiene cierta particularidad: el hecho de que, por primera vez, se catalogan como *interés nacional que requiere protección* el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. El asunto de la seguridad del medio ambiente se convierte en un tema de interés para Colombia, debido a "intereses foráneos y a la acción de predatoria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación" (Frederic, 2020).

Otra particularidad de la política de seguridad colombiana tiene que ver con el reto que se pretende superar: pasar de un control militar de los territorios a un control institucional. Según la Presidencia de la República (2019), a tal efecto es necesario contar con el respaldo de la ciudadanía, llevar a cabo acciones unificadas y coordinadas.

Para finalizar, entonces, es clave postular los seis lineamientos que ha postulado la presidencia colombiana para cumplir lo estipulado: 1) amenazas; 2) seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad; 3) ejes de la transformación estratégica; 4) principios de la política; 5) propósito de política, "condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado", y 6) objetivos estratégicos y líneas de política (Presidencia de la República, 2019).

Conclusión

Cabe resaltar la importancia de los lineamientos en materia de seguridad y defensa de Argentina. En ellos se encontró que, en lo que respecta a las Fuerzas de Defensa, estas experimentan ahora mismo un proceso de reforma y reestructuración, para mejorar sus propias capacidades militares y su accionar; todo ello, con el fin de garantizar la seguridad a escala nacional con respecto al sistema internacional. Además, pretenden, con esta reforma, garantizar la protección y el logro de los objetivos y los principios de interés nacional.

De igual forma, en lo que respecta a la defensa de Argentina, esta ha experimentado un declive en la cantidad de presupuesto invertido, por diversos factores tanto externos como internos. Ni la inflación por la que pasa el país ni la polarización política han permitido la correcta implementación de la reforma ni el aumento del presupuesto.

En cuanto a las políticas de seguridad, en el ámbito interno del país se encontró que mediante dichas políticas se quiere implementar un plan de política federal, así generar estrategias de seguridad comunitarias para todo el país. Esto último debe ser entendido a partir del hecho de que Argentina se encuentra dividida en 24 provincias, cada una de las cuales cuenta con su propia fuerza policial. Entre los principales retos que enfrenta la seguridad en el país están la lucha contra el narcotráfico y el contrabando y, especialmente, la lucha contra las distintas redes criminales que existen en diversas zonas del territorio, y sobre las cuales el Estado argentino tiene poco conocimiento.

Es importante tomar en cuenta que los lineamientos tanto de seguridad como de defensa son moldeados a partir de sucesos históricos importantes de la nación, como la guerra de las Malvinas y la dictadura cívico-militar.

De esta manera, y en cuanto a las políticas de seguridad y defensa en Colombia, cabe mencionar, primero, que estas responden a políticas de gobierno, y no de

Estado. No obstante, debido a la globalización, los cambios constantes a escala nacional e internacional, los éxitos y los fracasos de políticas pasadas y los cambios sustanciales en la realidad, dichas políticas han tenido que modificarse y cambiar a lo largo de los años.

En el momento actual, esas políticas ya no se enfocan tanto en pelear contra grupos insurgentes y la seguridad física del Estado, sino que se enfocan en temas de interés social, como el medio ambiente, la sociedad civil, etc. Esto no solo nos permite comprobar que las políticas anteriores sirvieron para lograr su objetivo de derrocar fuerzas insurgentes, y ello nos permite vislumbrar un nuevo renacer de estas políticas, que ahora, en búsqueda de solucionar problemas de crimen organizado y medio ambiente, entre otros, necesitan cooperar internacionalmente con otros Estados. Lo anterior, al hallarse frente a problemáticas que ya son demasiado grandes para ser resueltas por un único Estado.

Para el caso argentino, sucede lo mismo en cuanto a la propuesta de reestructuración de las políticas de seguridad y defensa; sin embargo, Argentina se centra más en la lucha contra las redes criminales y el crimen organizado. Así mismo, sus políticas se centran en garantizar la seguridad del territorio y la nación, así como la de cada uno de sus ciudadanos. Además, pretenden aportar a la seguridad regional y a la cooperación con el demás países latinoamericanos, de tal forma que puedan afrontar los retos que se presentan hoy en día; especialmente, debido a la globalización.

De igual forma, se plantea que existen tanto similitudes como diferencias entre las políticas de seguridad y defensa de Colombia y Argentina. Entre las similitudes, se pudo encontrar que ambos países pretenden una reestructuración y una modernización de sus FF. AA.; a su vez, comparten temas en común, como la lucha contra el crimen organizado y la protección de la sociedad civil. Aun así, vemos diferencias, como el gasto de inversión en seguridad y defensa en cada país, y el tema medioambiental.

De esta forma, se considera que, a pesar de estos puntos de convergencia y divergencia entre ambas políticas de seguridad y defensa, tanto Colombia como Argentina tienen mucho que aprender de la otra; además, tienen muchos aspectos en los que pueden trabajar de manera conjunta, para solucionar esos problemas que enfrentan.

Se debe mencionar que ni en Argentina ni en Colombia se tienen políticas de Estado, sino de gobierno, lo cual hace que los lineamientos en cuanto a política de seguridad sean de difícil alcance a futuro, y reconociendo que ambos países tienen

lineamientos similares, por ejemplo, en temas como la lucha contra el crimen organizado y las redes criminales, así como la protección de la sociedad civil y la modernización y el mejoramiento de las FF. AA.

Tomando en cuenta lo anterior, el mecanismo que podría crearse para nutrir el debate sobre la política de seguridad colombiana, con base en los lineamientos de seguridad de la República de Argentina, sería un mecanismo de cooperación, donde ambos países puedan compartir experiencias (buenas y malas), con determinadas formas de accionar en temas comunes. Esto podría generar un pilotaje de herramientas de defensa, el cual ayudaría a que se arreglen y mejoren de manera conjunta, para, en un futuro, hacer que ambos países se enfrenten mejor a determinada temática.

Así mismo, algunos aspectos en los que la Política de Seguridad Argentina, puede aportar a la política de Colombia serían:

1. **Cooperación regional:** Argentina, desde la creación de cualquier tratado que busque aportar a las políticas de seguridad y defensa, ha generado una red de intereses y objetivos comunes. Esto le permite atacar conjuntamente todos los temas que son problemáticos para su país, como el crimen organizado y el narcotráfico. Esto, de entrada, deja ver cómo quiere cooperar, internacionalmente, pero también, y sobre todo, regionalmente, contra estas problemáticas reconociendo que son problemas transnacionales. Colombia, entonces, podría descentralizar la necesidad de respuesta frente a las problemáticas internas y trabajar más desde la cooperación sur-sur.
2. **Creación de estrategias comunes entre las distintas provincias para abordar problemas comunes y específicos:** En este punto, Argentina también reconoce que los problemas son de índole nacional; es decir, aunque una zona del país sea la mayormente afectada por una problemática, se crean acciones conjuntas para abordarla. Esto permite que todos los esfuerzos se concentren en un punto y facilita la eliminación —o al menos, la disminución— de una problemática específica.

Referencias

- Aghón, G., Alburquerque, F., Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ.
- Aparicio, G., & Gómez, C. (2005). *Geografía Argentina - Polimodal*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Ardila, C. (2014). Los intereses estratégicos de Argentina en el marco institucional de Mercosur. *Ciencia y Poder Aéreo*, 9(1), 67-74.
- Ardila, C., & Cubides, J. (2017). Política pública de seguridad en Colombia frente a la convergencia y las nuevas amenazas. En A. Ardila & V. Torrijos (Eds.), *Políticas públicas de seguridad y defensa: herramientas en el marco del postconflicto en Colombia* (pp. 22-56). Escuela Superior de Guerra.
- Ávila, J. (2020). *Transformación de conflictos sociales en el servicio de policía: estudio de caso sobre las incidencias de la transformación de conflictos sociales como metodología de la construcción de paz en el servicio de policía, aplicado en el municipio de Buenaventura*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bahamón, A. (2006). *Pensamiento geopolítico Colombiano*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Borda, S., & Tickner, A. (2020). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Briones, D. (2014). Reflexiones sobre la Estrategia de Seguridad Nacional Española: lecciones para Sudamérica. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 107-124.
- Camargo, A., Guáqueta, F., & Ramírez, J. (2010). Estados fallidos: ¿amenaza global o regional? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(2), 73-108.
- Corredor, A. (2011). *Análisis de los beneficios que Colombia ha obtenido de las relaciones comerciales con el Mercosur desde el acuerdo de complementación económica No. 59* [Monografía de Grado, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario] Repositorio Institucional EDocUR. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2468>
- Cuéllar, R. (2012). Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (113), 59-80. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48963>
- Dallanegra, L. (2010). Teoría y metodología de la geopolítica. Hacia una geopolítica de la "construcción de poder". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 52(210).
- Esquivel, R. (2010). *Colombia y su poder geopolítico*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Evans, G. (2014). Limitaciones actuales del Sistema de Inteligencia Criminal argentino. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 10-26.
- Frederic, S. (2020). Discurso de la Ministra Sabina Frederic durante la apertura del Consejo de Seguridad Interior 2020. <https://tinyurl.com/2s3mtxv9>

- Fuentes, X. (2014). *La prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza por el derecho internacional*. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Gómez, G. J. (2017). El rol de las fuerzas policiales dentro del Sistema de Seguridad Pública. *Mundo Urbano*, 35, 22-39.
- Grau, N. C. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1).
- Griffiths, J. (2017). Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(187). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47031>
- Hardy, D. (2015). La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución. En J. Nolan (Ed.), *Global engagement: cooperation and security in the 21s* (pp. 50-62). Brookings Institution Press.
- Hernández, A. (2000). Uso de la fuerza en el derecho internacional: Aplicación en conflictos internos. *Agenda Internacional*, 7(15), 161-181.
- Llanos, E. (2006). El papel de la geografía en la época actual: el caso de la educación. *Zona Próxima*, (7), 19-33.
- Mattar, J., & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mejías, S. A., & Ferreira, S. D. (2015). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2016). *Legislación de la República Argentina sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego*. Dirección de Desarrollo Profesional Programa Sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego.
- Miranda, R. (2015). *El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica*. Universidad Nacional de Rosario.
- Montero, L. A. (2017). *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: Nuevas amenazas, tendencias y desafíos*. Escuela Superior de Guerra.
- Moreno, L. P. (2011). *Comercio bilateral entre Colombia y Argentina periodo 2000*. Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Osuna, M. F. (2020). El impacto de la Doctrina "de la Seguridad Nacional" en la Argentina durante la Guerra Fría (1955-1983). *Izquierdas*, 113-119.
- Ruiz, M. C. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de educación comparada. Estudios e Investigaciones*, 122-133.
- Ugarte, J. M. (2018). *La política de defensa Argentina*. Universidad de Buenos Aires.
- Valencia, A. F. (2015). *Una mirada sobre la política de defensa y seguridad después de los Acuerdos de Paz*. Heinrich Boll Stiftung.

- Vargas, A. (2019). La política de defensa y seguridad del gobierno Duque: ¿democrática o integral? ¿de guerra o de paz? *Revista del Sur*, 19-20.
- Velázquez, G. A., & Mesaros, G. (2015). *Geografía y calidad de vida en la Argentina*. Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro.

Capítulo 2

Viraje y tendencias de seguridad y defensa de Brasil^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.02>

Vicente Torrijos

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Juan Guillermo López Vera

Freie Universität Berlin

Resumen: El presente documento lleva a cabo un análisis de los tres principales documentos de política pública del actual Gobierno brasileiro (el Libro Blanco de Defensa, y la Estrategia y la Política Nacionales de Defensa de Brasil), con el objetivo de dilucidar la forma como este percibe las amenazas en su contra y plantea estrategias para hacerles frente. El análisis se hace a partir de un modelo analítico de tendencias elaborado por los autores, enmarcado en el debate en torno al concepto de gran estrategia (*Grand Strategy*). El argumento del texto apunta a resaltar el viraje en la estrategia de seguridad y defensa que supone la nueva política brasileira en la materia con respecto al enfoque manejado por el país durante la década 2000-2010, bajo el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT).

Palabras clave: Brasil, defensa, gran estrategia, política pública, seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Vicente Torrijos

Magíster en Estudios Políticos, Universidad Javeriana, Colombia. Estudios doctorales en Relaciones internacionales, Universidad Complutense y Universidad de Salamanca, España. Beca posdoctoral en Asuntos Estratégicos, I.U. Gutiérrez Mellado, España. Escritor y periodista. Profesor distinguido y emérito. Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra "Rafael Reyes Prieto" y profesor adjunto de la National Defense University / W.J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa, Washington D.C.

<https://orcid.org/0000-0003-3837-6196> - Contacto: vicente.torrijos@esdeg.edu.co

Juan Guillermo López Vera

Doctorando con una investigación sobre desigualdad y violencia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Freie Universität Berlin, Alemania. Maestría en Planeación Regional del Karlsruher Institut für Technologie y pregrado en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-2183-8967>

Citación APA: Torrijos, V., & López Vera, J. G. (2022). Viraje y tendencias de seguridad y defensa de Brasil. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 45-70). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.02>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Hasta las décadas de 2000-2010, Brasil desarrolló un proceso de consolidación en términos estratégicos como potencia influyente, no solo para la región latinoamericana, sino también, con perspectiva de injerencia global (Magnani & Altieri, 2020). Bajo el gobierno del PT y, sobre todo, durante el período presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, el país se enrumboó, amparado en una economía floreciente y una estabilidad política, hacia su consolidación como potencia emergente y jugador global. Esto le significó adquirir un importante papel y el reconocimiento internacional como uno de los actores más relevantes a futuro en la generación de un cambio dentro de la distribución del poder global, al ser incluido por la Goldman Sachs Investment Research Division en el grupo de países conocidos como BRICS —Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica— (Magnani & Altieri, 2020, p. 113).

En el contexto latinoamericano, Brasil, gobernado por el PT, capitalizó su poder para convertirse en líder regional y pivote estimulador de procesos de integración y desarrollo conjuntos. Ejemplo de ello es el interés del gobierno de Lula da Silva en consolidar una Suramérica estable trazando objetivos que incluían la ampliación de la cobertura de instituciones de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y, en el seno de este, en materia de defensa y seguridad, la institucionalización de formas multilaterales de lucha conjunta contra amenazas regionales como el narcotráfico y el terrorismo (Flemes, 2012, p. 38). Un caso concreto sobre eso último es la propuesta, en 2008, por parte del gobierno de Lula da Silva, de crear tanto el Consejo Suramericano de Defensa —una alianza regional de defensa similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)— como las Fuerzas Armadas Suramericanas (Flemes, 2012, p. 39). Dicho consejo funcionó durante ese gobierno del PT hasta sufrir una parálisis, en 2018, bajo el gobierno de Michel Temer (Magnani & Altieri, 2020, p. 114).

Estos movimientos estratégicos perfilaron a Brasil como líder regional o, mejor, como una activa potencia regional de Suramérica (Flemes, 2009), caracterizada por la agregación de poder en el subcontinente de forma cooperativa, tratando así de consolidar una plataforma regional de poder y proyectar a Brasil como actor determinante en la agenda diplomática global, jalonando procesos de interés regional (Flemes, 2012, pp. 36-38). Siguiendo los planteamientos de Keohane (1969) y de Cox (1996), Brasil, liderado por el PT, puede ser tipificado como una “nueva potencia intermedia emergente” (Flemes, 2012, p. 29); valga decir, como un Estado que, si bien no tiene el nivel de una gran potencia, sí cuenta con unos líderes que reconocen el potencial impacto que el Estado puede alcanzar en el sistema internacional, y lo capitaliza, esencialmente, de forma *multilateral*: esto es, mediante la consolidación de un consenso entre un grupo de Estados, grupo en el cual se desempeña como líder en torno a un determinado tema (Flemes, 2012, p. 29; Keohane, 1969, p. 298). En su búsqueda de consenso, la potencia intermedia vela por la estabilidad y el orden, a través de lo cual juega un rol complejo en el proceso de organización internacional (Cox, 1996, p. 245; Flemes, 2012, p. 29).

Por otro lado, el Brasil de la década 2000-2010 puede definirse como una potencia regional, toda vez que, “[...] (a) forma parte de una región geográfica delimitada, (b) está dispuesta a asumir liderazgo, (c) demuestra la cantidad necesaria de capacidades materiales e ideales para proyectar poder regional, y (d) es muy influyente en los asuntos regionales” (Flemes, 2012, p. 33). Sin querer ahondar en el debate académico acerca de qué tipo de potencia constituye Brasil, lo cierto es que la definición de Flemes resalta que ese Brasil de la década de 2000 a 2010 tenía el claro interés en perfilarse como líder regional y pivote de desarrollo del conjunto de países suramericanos (Magnani & Altieri, 2020, pp. 110–116), y se preocupaba, igualmente, en términos estratégicos de seguridad y defensa, por la consolidación de una región estable e integrada, con sus propias instituciones regionales y capaz de hacer frente a sus propios problemas sin la ayuda o la influencia directa de terceros extrarregionales (Magnani & Altieri, 2020, pp. 110–114).

Este interés brasileiro en apalancar el fortalecimiento y la integración de la región abanderando la cooperación y con el objetivo de mantener la estabilidad suramericana registró un punto de inflexión en 2016, durante el gobierno Temer, en el marco del cual el país tomó la decisión de replantear su estrategia optando por una postura más centrada en el desarrollo de capacidades domésticas con las que hacer frente a las amenazas externas, así como por un acercamiento estratégico a Estados Unidos, y ya no tanto a sus vecinos regionales (Magnani & Altieri, 2020, pp.

104, 117–118). El viraje en la estrategia se profundizó, según la hipótesis planteada en este documento, bajo el gobierno de Jair Bolsonaro, quien planteó una hoja de ruta estratégica de seguridad y defensa marcadamente basada en resaltar las amenazas externas y en fortalecer las capacidades domésticas.

En este contexto, el presente documento tiene como objetivo evidenciar tal viraje en la estrategia de seguridad y defensa desde el análisis de los principales documentos estratégicos de política pública en la materia elaborados por el citado gobierno; valga decir, el Libro Blanco de Defensa, la Estrategia, y la Política Nacional de Defensa de Brasil. El análisis será llevado a cabo en virtud de un modelo elaborado por los autores y fundamentado en el concepto *gran estrategia* (Balzacq et al., 2019). La primera parte del documento abordará el concepto de gran estrategia y, a partir de este, presentará los ejes base del modelo de análisis planteado, los cuales serán desarrollados conforme se vaya avanzando en el análisis del caso. En la segunda parte se aplicará el modelo a los tres documentos de política pública mencionados: el Libro Blanco de Defensa, la Estrategia y la Política Nacional de Defensa de Brasil, para resaltar los elementos que caracterizan la actual percepción del gobierno en materia de seguridad y defensa. En la tercera parte, y a manera de conclusión, se presentarán las principales tendencias e impactos que el giro de Brasil puede significar para la región latinoamericana.

Gran estrategia: marcos interpretativos para un modelo de análisis

Como se ha dicho, el objetivo del presente documento es analizar, a partir de la política pública brasilera sobre seguridad y defensa, el giro (respecto del enfoque adelantado por el gobierno del PT) que la estrategia del actual gobierno supone en esta materia. Con tal fin, se presentará un modelo que se enmarca dentro del debate en torno al concepto de gran estrategia (en inglés, *Grand Strategies*) (Balzacq et al., 2019). Este concepto hace referencia a un campo de estudios que se ocupa de la arquitectura intelectual, si se quiere, del principio organizacional o el programa conceptual que rige y da forma y estructura a la política exterior de un Estado utilizando los recursos disponibles de forma tal que se logren los objetivos trazados por el Estado en materia de seguridad y se maximicen sus intereses (Balzacq et al., 2019, pp. 6-8; Brands, 2014, p. 3; Brooks & Wohlforth, 2018, p. 75; Lobell et al., 2012, p. 2012).

Este campo de investigación no necesariamente se limita al plano militar, sino que puede extenderse a los planos económico, tecnológico, diplomático o legal (Balzacq et al., 2019, p. 6). Lo que caracteriza a esta perspectiva analítica es que, independientemente del área de política exterior que se busque estudiar, serán la seguridad (preservación de la soberanía, de la integridad territorial y de la posición de poder) y el enfrentamiento de las amenazas los elementos angulares en la configuración de las tácticas y la formulación de instrumentos que componen la gran estrategia (Balzacq et al., 2019, p. 7; Posen, 2015, p. 1). Así mismo, este campo de investigación tiene un enfoque de análisis que concibe la gran estrategia como un concepto empírico, teniendo por esto la virtud de poner el énfasis en el proceso político a través del cual los Estados articulan y consolidan una estrategia para alcanzar la seguridad y maximizar sus intereses (Balzacq et al., 2019, p. 9).

Desde esta perspectiva, algunos de sus exponentes (Balzacq et al., 2019) sugieren que el proceso político sea analizado desde una perspectiva centrada en las vías, los medios y los fines (Meiser, 2016) que sigue y con los que cuenta el Estado en cuestión para elaborar una estrategia en materia de seguridad y defensa (Balzacq et al., 2019, p. 9). Balzacq et al. (2019) argumentan que, a fin de controlar su extensión empírica, un programa analítico sobre la gran estrategia debería restringirse a cuatro de sus atributos. El primero es la memoria histórica o colectiva de la nación, que constituyen las bases de la gran estrategia. El segundo es la relación entre la gran estrategia y la priorización de los objetivos de largo plazo —esto es, la priorización, dentro de los objetivos, de determinados medios, vías y fines. El tercero es la forma como, dentro de la gran estrategia, se ajusta el logro de objetivos a los limitados recursos de los que dispone el Estado para servir a dichos objetivos. El cuarto es la identificación del marco intelectual dentro del que se desarrolla la estrategia, enfocándose en la agencia (y su proceso), y no solo en la estructura (Balzacq et al., 2019, pp. 9-10).

La gran estrategia de Brasil en materia de seguridad y defensa: interludio para el desarrollo de un modelo analítico

Siguiendo, por un lado, los antedichos planteamientos y la idea de proponer un programa de análisis de la gran estrategia delimitado por los cuatro atributos presentados y, por otro lado, a fin de no desbordar sus capacidades de interpretación, se plantea aquí una propuesta de operacionalización del programa mediante un modelo para el análisis de la actual gran estrategia de Brasil. Tal modelo contempla cinco ejes desde los que se practicará la mencionada revisión de los principales

documentos de política pública generados por el gobierno brasileiro en materia de seguridad y defensa. Todo ello, con el objetivo de dilucidar los principales componentes de la gran estrategia brasileira y evidenciar que, en efecto (así nuestra hipótesis), ha habido un viraje esencial en la estrategia de seguridad y defensa del país con respecto a la existente en la década de 2000-2010 bajo el gobierno del PT.

Los ejes propuestos que componen el modelo, cuyos presupuestos teórico-conceptuales irán presentándose a medida que se desenvuelva el análisis, giran en torno a las amenazas percibidas por Brasil y la forma como se plantea hacerles frente para garantizar su seguridad. Se analizará, entonces, qué percibe Brasil como amenazas, cuáles de sus intereses se ven afectados por las amenazas percibidas, qué capacidades busca desarrollar el Estado para hacer frente a ellas, de qué manera se busca dar trámite o manejo a dichas amenazas y qué recursos utiliza con tal fin. Respecto al tema de los recursos empleados para lograr los objetivos de seguridad y defensa, que es un atributo central desde la perspectiva planteada líneas arriba (Balzacq et al., 2019, pp. 9-10), el modelo que proponemos se limita aquí al recurso que supone la política pública de seguridad y defensa (el Libro Blanco, la Estrategia y la Política de Seguridad y Defensa) y cómo en este recurso pueden encontrarse articuladas las propuestas del actual gobierno brasileiro para gestionar sus amenazas. Propuestas que, en conjunto (englobando los otros cuatro ejes), componen el núcleo de su gran estrategia.

Tabla 1. *Ejes de análisis*

Ejes de análisis				
Amenazas percibidas	Establecimiento de prioridades	Desarrollo de capacidades	Manejo de las amenazas percibidas	Recursos utilizados
riesgos, peligros o imágenes del enemigo: interna-externa; patentes-latentes; antrópicas-naturales; domésticas-externas	Intereses: económicos, de consolidación geopolítica, de tipo estratégico-militar	capacidades persuasivas (blandas), coercitivas (duras) o articuladas (blandas y duras)	unilateral, bilateral, multilateral	de política pública, económicos, técnicos, humanos

Fuente: elaboración propia.

A partir del primer eje, el de las amenazas percibidas, el modelo abordará los riesgos, los peligros o las imágenes del enemigo que el gobierno plasma en la política pública. Es decir, la imagen, o el referente, que crea de las amenazas

patentes (manifiestas) o *latentes* (subyacentes; a veces, imperceptibles); *antrópicas* (intencionales y generadas por el hombre) o *naturales* (riesgo de desastres); *urdiditas* por actores estatales, no estatales o en estado de hibridez; *simbióticas* (con mayor o menor grado de asociación); *transversales* (con mayor o menor grado de cobertura contra el sistema), *domésticas* o *externas* que enfrenta el Estado. Como se ha dicho, dichos elementos (así como los que componen los otros ejes del modelo) serán desarrollados conforme avance el análisis. El segundo eje, el del establecimiento de prioridades, se enfoca en el análisis de los elementos en que la política pública pone el énfasis, a fin de sopesar los intereses más significativos para el gobierno, ya sean económicos, de consolidación geopolítica o de tipo estratégico-militar.

El tercer eje, enfocado en el desarrollo de capacidades, indagará sobre las herramientas o los instrumentos que busca emplear el gobierno, a través de la política pública, para hacer frente a las amenazas percibidas. Aquí se tendrá en cuenta si la política pública contempla capacidades *persuasivas* (blandas), *coercitivas* (duras) o *articuladas* (blandas y duras, combinadas de manera funcional). El cuarto elemento, el del manejo de las amenazas percibidas, analizará si las prioridades establecidas y las capacidades desarrolladas para hacerles frente tienen en su aplicación práctica un enfoque unilateral, bilateral o multilateral. El quinto eje contemplado en el modelo versa sobre los recursos utilizados para llevar a cabo la gran estrategia. Como se ha dicho, en este eje la aplicación del modelo se limita al recurso de la política pública, pues los tres documentos que serán analizados constituyen la principal herramienta y la hoja de ruta del Gobierno nacional para direccionar los esfuerzos materiales e intelectuales a fin de lograr los objetivos trazados frente a las amenazas percibidas, y que se constituyen así en el principal recurso de la gran estrategia.

Como podrá apreciarse en cada fase del análisis, el viraje de Brasil parte de una comprensión dinámica, ecléctica y versátil de la noción de amenaza, integrando el interés nacional con la percepción del riesgo de manera lo suficientemente pragmática como para no restringirse a una corriente ideológica, a compromisos adquiridos con actores foráneos o a interpretaciones historicistas sobre las presuntas características de un cierto momento al que se deba dar respuesta coyuntural (Bustamante, 2020). En efecto, esa noción de amenaza obedece, particularmente, a un esquema oscilatorio que va desde los factores no intencionales hasta aquellos que tienen clara naturaleza intencional, y cubren, por tanto, las conductas estatales y no estatales, convencionales e irregulares, simétricas o asimétricas (Vandepeer, 2011; Treverton et al., 2012).

Los cinco ejes que estructuran el modelo analítico propuesto permiten una operacionalización de los atributos relevantes para el análisis propuesto (Balzacq et al., 2019, pp. 9-10), toda vez que, en primera instancia, el modelo toma como referencia el devenir de la política pública (su ensamblaje, desde la percepción de amenazas por parte de los tomadores de decisiones), siempre sobre la base del cambio de gobierno y de una gestión política fundamentada en la memoria colectiva que tiene agencia en la construcción de la percepción sobre tales amenazas. Por ende, el establecimiento de prioridades es el resultado de lo que es percibido —en el marco de esa memoria colectiva que impera en el interior del gobierno— como amenaza, así que, a partir de dichas percepciones, el Estado desarrolla, apalancado en su política pública, unas capacidades para hacerles frente o darles trámite. Todo ello, involucrando unos recursos que, para el caso particular estudiado, son los que contiene esa política pública, entendida como el marco dentro del cual se erige el andamiaje de la gran estrategia.

La gran estrategia de Brasil en materia de seguridad y defensa: componentes analíticos de una política pública

La puesta en práctica del modelo previamente presentado tomará como base de análisis la actual política pública vigente en el Brasil sobre seguridad y defensa. Como se ha dicho, a esta la componen tres documentos medulares: el Libro Blanco de Defensa Nacional (Governo Federal Brasil, 2020a), la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa (Governo Federal Brasil, 2020b)¹. El primero de ellos traza las líneas estratégicas generales que persigue el Estado en materia de seguridad y defensa. El segundo es el documento de más alto nivel en cuanto a planificación de acciones orientadas a la defensa del país y que se enfoca, principalmente, en las amenazas externas (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 34). El tercero sirve a la política como herramienta de orientación para las diferentes entidades del Estado sobre las medidas que deben ser implementadas a fin de cumplir los lineamientos y lograr los objetivos consignados tanto en el Libro Blanco como en la Política Nacional de Defensa, respectivamente (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 35). Es, entonces, como dice el Libro Blanco, “[...] el vínculo entre la posición del país en materia de defensa y las acciones necesarias para dotar efectivamente al Estado de la capacidad de atender sus intereses” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 35).

¹ Es importante tomar en cuenta que todas las citas textuales que aparecen en este documento han sido traducciones libres de los autores, toda vez que la política pública no se encuentra disponible en español

En resumen, los tres documentos configuran las bases orientadoras de la tendencia de Brasil en materia de defensa y establecen las acciones que debe seguir la estructura del Estado para poner en práctica la correspondiente estrategia (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 35). Ahora bien, los tres documentos fueron asimilados con base en las categorías planteadas en el modelo analítico para extraer de ellos los principales argumentos respecto a la manera como el gobierno asume las amenazas, cómo establece sus prioridades para hacerles frente y qué capacidades desarrolla con tal fin. De ese modo, puede decirse que la política es vista, en sí misma, como el recurso utilizado por el gobierno para estructurar su gran estrategia. En tal sentido, y como ya se ha apuntado, la noción de recursos se basa en y se ve delimitada por la revisión de la política pública, razón por la cual se prescindirá de un apartado relativo al eje de los recursos pormenorizados, ya que la política pública es, en este caso, el eje transversal a los otros cuatro que componen el modelo.

a. Amenazas percibidas

La actual política pública brasilera sobre seguridad y defensa está fundamentada sobre un argumento de amenazas latentes para las cuales el país debe prepararse. Así, por ejemplo, la Política Nacional de Defensa exhibe cuán frecuente ha sido en la historia brasilera que la población, en tanto ha gozado de largos períodos libres de conflictos externos, no haya desarrollado una aprehensión colectiva sobre la posible incidencia de las amenazas, lo que ha atenuado su capacidad de prepararse para hacerles frente (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 12). Haciendo énfasis en el tema de las amenazas actuales, el Libro Blanco resalta el panorama de las amenazas potenciales y las manifiestas que enfrenta Brasil, las cuales no solo están ligadas a posibles crisis o tensiones interestatales, sino que derivan de conflictos irregulares coyunturales, de reducida intensidad, o de intensidad modulada, como el problema global del tráfico de armas y drogas, la piratería, la protección de la biodiversidad, las posibles tensiones por la escasez de recursos no renovables, los ciberataques, el terrorismo o los delitos transnacionales (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 14; OTAN, 2020; Brantly & Smeets, 2020; Griffioen & Doerr, 2020).

El argumento de la política está volcado a resaltar las amenazas inminentes para el país, fruto de la actual configuración internacional, caracterizada por tensiones e inestabilidades originadas en las asimetrías de poder, cuestión que ha sido el motor del “[...] surgimiento de grupos insurgentes

y organizaciones terroristas o criminales que tienden a incrementar la guerra irregular y la posibilidad de utilizar artefactos nucleares, biológicos, químicos, radiológicos o explosivos” (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 16; Zielinski, 2021). Para el caso específico de sus fronteras, haciendo alusión al Atlántico sur, el mencionado argumento anota el crecimiento de los delitos transnacionales en la zona, así como la sobrepesca, los delitos ambientales y la presencia de países que, aun sin formar parte de la región, tienen intereses en ella (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 17). Con todo ello, deja de manifiesto que un fracaso o una demora en la solución de los conflictos puede llevar a que estos escalen a una situación de crisis internacional, y eso afectaría directamente la soberanía nacional o a la integridad de la nación (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 40).

Toda esta línea argumental, basada en resaltar el riesgo y la amenaza que representa la inminencia de un posible ataque al país (en las diferentes dimensiones), va encaminada a demostrar la importancia de que el país esté debidamente capacitado y preparado para defender y hacer valer sus intereses nacionales (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 17). Dicho de otro modo, se trata de una orientación político-estratégica destinada a destacar la importancia de mantener a las FF. AA. debidamente dotadas y en permanente disposición para ser empleadas cuando se las requiera para preservar la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, y para garantizar la no injerencia externa en el territorio nacional o en los asuntos propios (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 14, 27, 33). En consonancia, buscando también “[...] garantizar condiciones para que el país no corra el riesgo de sufrir agresiones externas, ni esté expuesto a presiones políticas o imposiciones económicas indeseables y pueda dedicarse libremente a su propio desarrollo y progreso” (Governo Federal Brasil, 2020a p. 33; Roque, 2020).

En concreto, con respecto a este último punto, el del aseguramiento y la defensa del país en pro del libre desarrollo y progreso, la política pública plantea, igualmente, amenazas que suponen impactos en términos económicos (Moraes, et al., 2020). Así, por ejemplo, la Política Nacional de Defensa expresa cómo, gracias a que el país ha ido ganando una proyección económica internacional, este hecho puede acarrear incompatibilidad de intereses con diversos actores, y ello hace fundamental que Brasil preste atención creciente a sus diversas opciones defensivas (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 7).

b. Establecimiento de prioridades

Para hacerles frente a las amenazas percibidas, la política pública plantea el aseguramiento de las fronteras —principalmente, la del Atlántico sur y el Amazonas—, con la finalidad de evitar el menoscabo de la soberanía nacional. En términos prácticos, dentro del sector defensa esto representa un fortalecimiento de las FF. MM. en tres sectores principales: nuclear, cibernético y espacial (Pires, 2020). Por tal razón, en el presente apartado se tratarán aquellos elementos a partir de los cuales se establecen las prioridades dentro de la política pública de seguridad y defensa, a fin de que luego, en el siguiente apartado, se haga hincapié en el desarrollo de capacidades en los citados sectores nuclear, cibernético y espacial.

En lo que atañe al aseguramiento de fronteras, la política pública plantea que, si bien es importante pensar en la seguridad de Brasil en el ámbito global, la Política Nacional de Defensa tiene como área de interés prioritario el entorno próximo del país; esto es, Suramérica, los países de la costa de África occidental, la Antártida y el Atlántico sur (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 11). Esta última región, también denominada Amazonía Azul —pues las aguas jurisdiccionales, sumadas a la plataforma continental brasilera en la zona, comprenden un área equivalente a la de la Amazonía brasilera— (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 14), constituye uno de los intereses prioritarios del Estado, habida cuenta de su importancia estratégica y económica. Importancia económica cifrada por el “[...] alto potencial de recursos vivos y no vivos, así como [por albergar] las mayores reservas de petróleo y gas natural” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 28); todos ellos, elementos vitales para el desarrollo y el posicionamiento del país en el comercio internacional.

De ahí que uno de los principales objetivos de la política pública sea asegurar la relación entre territorio (integridad territorial y soberanía) y cultura (identidad cultural e intereses nacionales) por diferentes vías. Una de ellas, mediante el fomento de la paz y la seguridad del Atlántico sur, construyendo un entorno cooperativo a través de iniciativas multilaterales como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 17). Otra, en la que la política pública deposita el mayor interés, la intensificación de las medidas de vigilancia, seguimiento y control de las actividades en la zona; principalmente, del tráfico marítimo (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 30), a través del fortalecimiento de la capacidad

naval (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 137–139). Es de esta forma, y dado el interés geoestratégico de la zona para Brasil, como el Libro Blanco de Defensa Nacional establece como prioridad de la Marina; “[...] la protección de los recursos naturales existentes en las aguas, fondos marinos y subsuelo bajo jurisdicción brasileña [...]” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 137). Incluso, hace explícito que los intereses brasileiros en la zona no se limitan a sus aguas jurisdiccionales, sino que se proyectan allende los límites de sus Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 137).

Otra prioridad la constituyen las zonas norte —que equivale al 45 % del territorio nacional— (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 30) y centro-oeste; en particular, la región amazónica, caracterizada por retos como la baja presencia del Estado (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 138), una baja densidad demográfica, una extensa franja fronteriza (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 30) y unas deficiencias infraestructurales puestas en evidencia por las dificultades de movilidad (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 14). En concordancia con ello, se resalta la existencia de unos recursos de alto valor estratégico, como minerales, biodiversidad y su potencial hidroenergético (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 14), con lo cual es apenas lógico que la política pública de seguridad y defensa plantee como objetivo el fortalecimiento de la presencia militar en la cuenca del Amazonas (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 143), para mejorar así la acción efectiva del Estado en la zona y, de ese modo, defenderla e integrarla con otras regiones del país catalizando el desarrollo nacional (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 14).

c. Desarrollo de capacidades

Habiendo ilustrado ya las prioridades establecidas en la actual política pública de seguridad y defensa, este apartado se destina al análisis de la manera como el Estado plantea hacerles frente a dichas prioridades estratégicas mediante el desarrollo de capacidades (Montgomery, 2019). Como ya se adelantó, son tres los sectores estratégicos destacados por la política pública para el desarrollo de sus capacidades: el nuclear, el espacial y el cibernético. En ese sentido, la política plantea que las FF. MM. serán las que encabezen dicho incremento selectivo de capacidades, y que la Armada tendrá a su cargo coordinar el sector estratégico nuclear; el Ejército, el sector cibernético, y la Fuerza Aérea, el espacial (Governo

Federal Brasil, 2020a, p. 46); todo ello, con miras a perfeccionar la formación científico-tecnológica y preparar los recursos humanos en estos sectores (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 46).

Es importante tomar en cuenta que el fortalecimiento nuclear, cibernético y espacial es un objetivo heredado de la política de seguridad y defensa planteada por el gobierno de Lula da Silva en el Libro Blanco de 2012. Para ese entonces, Brasil, amparado en la proyección que empezaba a tener en la escena internacional, estableció como objetivo primordial la reestructuración de su propia industria de defensa en torno a los sectores indicados. Empero —y esto es fundamental resaltarlo aquí—, no desde una perspectiva centrada en la defensa del país y el blindaje de sus fronteras ante posibles amenazas externas, sino incluyendo, explícitamente y como tema cardinal de la política, el pleno respeto de los países vecinos y la integración regional (Magnani & Altieri, 2020, p. 116). Como se verá más adelante, si bien el establecimiento de prioridades en esos tres sectores estratégicos supone una continuidad en la política pública planteada durante el gobierno de Lula, el enfoque del actual gobierno supone un quiebre en las prioridades de defensa, centradas, de modo bien marcado, en el aseguramiento del país, y no tanto en la articulación regional.

En cuanto al sector estratégico nuclear, la política pública evidencia un énfasis muy marcado en el desarrollo articulado de capacidades tanto disuasivas como coercitivas haciendo hincapié en el fortalecimiento de sus crecientes fortalezas investigativas. De hecho, podría decirse que el *leitmotiv* de la política pública de seguridad y defensa es, en sí mismo, un discurso que afirma y hace público el potencial nuclear que tiene el país, resaltando, por ejemplo, que no solo se encuentra dentro de los principales Estados en el dominio de la tecnología nuclear, sino que tiene suficientes depósitos de uranio para suplir sus propias necesidades (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 46), por lo cual no es de extrañar que una de sus principales pretensiones sea la “[...] consolidación y autonomía tecnológica de la industria nuclear como segmento de vanguardia, imprescindible para el desarrollo”, buscando así fortalecer la independencia nacional en este campo (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 19, 46). No obstante, y aun cuando deja de manifiesto su poder nuclear y su interés en no renunciar al avance constante en tecnología nuclear, destaca que el énfasis doméstico en el desarrollo del sector se concentra en su aplicación en áreas no

bélicas, como la médica, la industrial, la de producción de combustibles y la generación de energía (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 46), y ratifica la adhesión de Brasil al Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares, así como su compromiso activo en la causa por la no proliferación de armas atómicas (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 58).

Simultáneamente, la política subraya que el país posee armamento de alto nivel tecnológico y misiles de largo alcance, que reflejan sus posibilidades de respuesta en caso de agresión convencional, y matiza luego que la utilización de tal capacidad bélica solo está pensada como recurso de última instancia (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 19); todo lo anterior, a fin de apuntalar el concepto de disuasión como columna vertebral sustentada en la mencionada posesión de capacidades coercitivas. De hecho, la disuasión, como concepto estratégico esencial, le permite a Brasil manejar un abanico sumamente amplio de posibilidades de comprensión, manejo y evaluación permanente de las amenazas, su naturaleza, sus tejidos de conectividad, sus mecanismos de actuación, su impacto y su perdurabilidad (Schwarz, 2005; Mazarr, 2018). En la praxis estratégica, eso significa que el país ha incorporado los elementos esenciales que dotan de importancia a la disuasión comprehensiva en los tiempos que corren; a saber: a) la percepción clara que tengan los actores involucrados sobre la capacidad para usar la fuerza; b) la percepción nítida de que, si fuese necesario, la fuerza será usada, y c) la reputación comprobada y comprobable; o sea, la imagen percibida de las habilidades para ejecutar de modo efectivo las decisiones (Codner, 2009, p. 20).

El segundo y tercer sectores estratégicos priorizados en la política pública no tienen, desde nuestro punto de vista, un despliegue argumental tan amplio como el nuclear. Sobre el sector espacial se despliega un argumento basado, principalmente, en la defensa de la región amazónica a través del desarrollo de la infraestructura necesaria para poner en operación varios sistemas de gestión, monitoreo y control tanto de la frontera como del espacio aéreo (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 47-50). En detalle, la infraestructura que se plantea desarrollar consiste, por ejemplo, en el lanzamiento de satélites y microsátélites, la puesta en funcionamiento de un satélite geoestacionario de defensa y comunicaciones y, en general, la implementación de toda una cadena de capacidades instaladas, necesaria

para el ya bien experimentado seguimiento satelital (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 47-49).

En lo que se refiere al sector cibernético, se plantea el fortalecimiento de las áreas operativa, científica y tecnológica, con miras a potenciar las capacidades de protección del ciberespacio (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 46, 47) trabajando en áreas de formación y capacitación de personal, inteligencia, aseguramiento de la propia información (ciberseguridad) en todas las instancias del Estado, investigación científica y mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones entre las unidades. Ello, con la meta de alcanzar una interoperabilidad y una acción integrada y coordinada (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 47, 2020b, p. 60). Por tal razón, se manifiesta la necesidad de garantizar la coordinación entre el sector defensa, los sectores público y privado y la comunidad académica, así como las alianzas estratégicas y los intercambios con las FF. MM. de otros países (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 60). De esta manera, no es casual que el Libro Blanco resalte que la ley brasilera asigna a las FF. MM. “[...] deberes subsidiarios para cooperar con el desarrollo nacional, la defensa civil y otros fines específicos [...]”, por ejemplo, promoviendo la investigación y el desarrollo de tecnología (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 41).

Dicha promoción de la investigación y del desarrollo tecnológico se afina en la Base Industrial de Defensa (BID), un conjunto de organizaciones estatales y privadas, civiles y militares; es decir, todo un aparato de alta complejidad encargado de investigar, desarrollar y modernizar procesos y productos de defensa (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 133) contando, para ello, con una participación relevante en el PIB de Brasil (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 41), lo que durante tres décadas ha representado un segmento económico de importancia que aporta a la balanza comercial y a la “[...] apertura de mercados para productos innovadores y de alta calidad” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 134).

Así mismo, al desplegar el argumento del desarrollo de capacidades en el sector estratégico espacial, cabe destacar que el desarrollo de tecnologías para el sector defensa puede ser transferido a otras áreas con aplicación comercial, lo cual redundará en alto valor agregado y en el desarrollo económico del país; se contribuye de esa forma a la expansión del rol estratégico de Brasil “[...] en la geopolítica de las naciones de mayor influencia internacional” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 47). Con base en estas

pretensiones es como se entiende el desarrollo de tecnología militar asociada al Programa de Sistemas Espaciales Estratégicos (PESE): una iniciativa esencialmente enfocada en la defensa nacional, pero que puede ser utilizada en aplicaciones civiles, con lo cual se argumenta que el desarrollo militar aporta importantes beneficios al sistema social, “[...] incluso en tiempos de paz” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 48). Como puede apreciarse, la política pública actual en la materia recalca incisivamente cómo el desarrollo y la transformación de la defensa a través de una industria de defensa competitiva y consolidada no solo impactan positivamente las capacidades de las FF. MM., sino que generan un “[...] abanico de oportunidades para el desarrollo económico y social” (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 132, 140) fomentando, por ejemplo, la generación de empleos calificados en el sector y estimulando las cadenas productivas en otros sectores industriales (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 133, 143). Esto, poniendo siempre de presente que la producción de los centros de investigación aplicada de las FF. MM. ha sido “[...] fundamental para los logros científicos y tecnológicos que han tenido lugar en Brasil” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 135; Silva, 2020).

Recapitulando lo dicho hasta ahora en este apartado, una revisión de la forma como la actual política pública de seguridad y defensa del Brasil plantea su desarrollo de capacidades para hacer frente a las amenazas patentes y latentes pone de manifiesto un interés máximo en desarrollar el campo nuclear del país y, por esta vía, fortalecer sus mecanismos de defensa y el aseguramiento de fronteras (autoayuda), incluso por encima de establecer alianzas estratégicas y mecanismos cooperativos con sus vecinos. Adicionalmente, se hace notoria la intención de mejorar la capacidad militar instalada, pero, sobre todo, la de convertir al sector defensa en un pivote fundamental de la economía, el cual, más allá de asegurarle autosuficiencia e independencia en términos de producción de armamento y sistemas de defensa, le permitirá generar logros científicos y avances tecnológicos que pueden impactar positivamente otros sectores de la industria brasilera, y jalonar así el desarrollo económico general del país. Un argumento que se orienta a resaltar la importancia estratégica integral que le otorga el actual gobierno al sector defensa, al cual ve como una pieza fundamental, no solo en términos militares de seguridad y defensa, sino

como motor de desarrollo. Motor este que, como se ha dicho, tiene, aparentemente, su núcleo en el sector estratégico nuclear.

d. Manejo de las amenazas percibidas

Como se ha podido ver hasta aquí, tal como se encuentra planteada la actual política pública de seguridad y defensa del Brasil, puede interpretarse que hay una clara tendencia más hacia el manejo de las amenazas mediante el fortalecimiento estratégico que garantice unas capacidades y la autonomía en la toma de decisiones que hacia un fortalecimiento de alianzas regionales y globales. No se está diciendo con ello que la política pública no plantee este segundo escenario, pero, aun cuando lo mencione, no se le da la misma importancia ni se le hace el mismo énfasis que al fortalecimiento interno y autónomo de capacidades en seguridad y defensa. Respecto al desarrollo de capacidades, la política pública del actual gobierno brasileiro está volcada al desarrollo de tecnología militar, con énfasis en el área nuclear, que le permitan mantenerse dentro del restringido conjunto de países que dominan y están equipados con una tecnología compleja (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 46, 141), siendo consciente de su ya mencionada autosuficiencia energética, en cuanto al uranio se refiere (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 46). El país —así puede interpretarse a partir de su actual política pública en la materia— se entiende a sí mismo como un actor altamente influyente en el contexto internacional, que debe enfocarse en desarrollar en su fuero interno todo su potencial tecnológico en el área de seguridad y defensa. Una condición que va en otra línea del interés de otros momentos históricos (bajo el gobierno del PT), donde el énfasis estaba en convertirse en líder regional y pivote estimulador de procesos de integración y desarrollo regional latinoamericano.

Brasil, bajo su actual gobierno, se enfoca en lograr una adecuada integración de todo su sector defensa mejorando las comunicaciones (sector estratégico cibernético), adquiriendo la capacidad instalada de monitoreo del territorio nacional con énfasis en sus fronteras, elevando su nivel y sus capacidades tecnológico-científicas para alcanzar el pleno aprovechamiento de su potencial nuclear (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 13) y resaltando la existencia de amenazas externas a las cuales debe hacerse frente (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 34). En otras palabras, el proceso de desarrollo del sector defensa está volcado hacia dentro, incrementando

sus fortalezas propias (sin una explícita pretensión integracionista de la región latinoamericana), con el fin de aumentar su prestigio propio e individual y sus alcances como actor influyente en el sistema internacional. Si bien Brasil no descarta explícitamente la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con otros países al momento de hacer frente a sus amenazas percibidas, el foco de interés está centrado en fortalecerse internamente y prepararse en lo militar explotando sus capacidades tangibles y en desarrollo para garantizar su condición de actor preponderante en el sistema internacional.

En este orden de ideas, se da un cambio en el paradigma reinante entre el período de gobierno del PT, durante el cual, como se dijo en la introducción de este documento, la gran estrategia del país giraba en torno al fortalecimiento de las alianzas regionales para configurarse en actor subregional importante con aspiraciones globales. Por supuesto, hay que ser conscientes —como también ya se apuntó— de que el contenido de la política pública en seguridad y defensa no es prueba suficiente para demostrar este cambio de paradigma en la conducta cotidiana del aparato estratégico brasileiro. No obstante, permite percibir una tendencia del interés del actual gobierno en el fortalecimiento interno y el trabajo autónomo en el manejo de sus amenazas y el desarrollo de capacidades.

A pesar de este tendencial viraje, sería un error negar la participación calculada de Brasil en el entorno subregional, pues la propia política consagra, a la luz del actual escenario multipolar del poder a escala global, la importancia de promover la cooperación, así como la de fortalecer los intercambios multilaterales para conocer las amenazas, hacerles seguimiento y enfrentarlas (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 15-16 y 139; Chagas, 2020). En cualquier caso, si algo está claro es que el Estado se traza, como parte de sus bastante amplios Objetivos Nacionales de Defensa, “contribuir a la estabilidad regional, la paz y la seguridad internacionales”, así como “incrementar la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su inserción en los procesos internacionales de toma de decisiones” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 35), pero, eso sí, con la mira puesta en estrechar aquellas relaciones con los países de mayor capacidad tecnológica para mejorar ostensiblemente sus propias capacidades estratégicas (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 12). Por todo eso sea, quizás, por lo que el argumento que mejor destaca la forma como Brasil concibe, dentro de su actual política

pública, la forma de hacer frente a sus propias amenazas se encuentra en el Libro Blanco de Defensa Nacional:

Dotado de una defensa eficaz, principalmente con una adecuada capacidad de disuasión, Brasil podrá inhibir posibles agresiones a su territorio y su población y defender sus intereses. Al mismo tiempo, la creciente cooperación con las naciones sudamericanas en temas de defensa ayudará a evitar posibles tensiones o crisis entre los estados de la región y contribuirá al mantenimiento de un entorno pacífico en el estratégico entorno brasileño. A través de la disuasión y la cooperación, Brasil fortalecerá así el estrecho vínculo entre su política de defensa y su política exterior. (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 37)

Conclusiones: tendencias y perspectivas de una política altamente selectiva

La disuasión debe ser la primera postura estratégica a considerar para la defensa de los intereses nacionales [...] Esta Estrategia significa desarrollar, mejorar y consolidar los factores que le dan al país las condiciones para desalentar cualquier acción hostil contra su soberanía, sus intereses, anhelos y aspiraciones. (Governo Federal Brasil, 2020b, pp. 33 y 63).

El análisis de la actual política pública de seguridad y defensa de Brasil pone en evidencia el interés del país en fortalecer y desarrollar sus capacidades concentrando los esfuerzos en el sector estratégico nuclear. Se trata de una estrategia que en nada se asemeja al aislacionismo, pero que sí se aproxima mucho al fortalecimiento de los mecanismos de autoayuda en el marco de la cual quiere hacerse del sector defensa la piedra angular y pivote fundamental para el desarrollo económico del país.

Los principales argumentos a los que apela la política pública para el fortalecimiento interno son la percepción de amenazas múltiples —de toda naturaleza; o sea, híbridas, simultáneas y cardinales— y la presencia generalizada de amenazas potenciales y manifiestas que enfrenta el país, y que se derivan de la coyuntura global actual, caracterizada por problemas que afectan al globo y al hemisferio tanto en la dimensión intencional —tráfico de drogas, piratería, migraciones, conflictos por recursos ambientales, terrorismo o delitos transnacionales— como en

la no intencional —desastres o pandemias— (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 14; Nurhasanah et al., 2020).

Esta forma de plantear las amenazas constituye un argumento tejido en torno a los peligros a los que se halla expuesto el país en el vecindario regional y es en este contexto donde surge la importancia de fortalecerse y prepararse para eventuales ataques que puedan afectar la integridad de la nación frente a su identidad, sus valores, su territorio y su convivencia (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 40, 2020b, p. 17).

Desde esa perspectiva, el interés no está enfocado en la agregación de poder en el subcontinente suramericano, de forma cooperativa, para consolidar una estrategia de defensa conjunta jalonada por Brasil, como fue el caso de la estrategia seguida por el Brasil del PT (Flemes, 2012, pp. 36 y 38).

Aunque el actual gobierno de Brasil no desconoce la relevancia de establecer aproximaciones específicas con sus vecinos, hacerlo no es un elemento prioritario y destacable dentro de la actual política pública de seguridad y defensa. La gran estrategia gira, más bien, en torno al fortalecimiento interno de las propias capacidades; esto es, a la adecuada articulación y la adecuada integración del sector defensa en términos de comunicaciones, monitoreo del territorio y sus fronteras —especialmente, la amazónica— y al pleno aprovechamiento de sus potenciales disuasivos, empezando por el nuclear. Todo esto, resaltando en el argumento de cómo el fortalecimiento del sector nuclear juega un importante rol en apuntalar el desarrollo socioeconómico del país (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 144, 146, 2020b, p. 13).

Por otra parte, las alianzas son planteadas actualmente como una herramienta que puede utilizar el país a su favor para hacer frente a las mencionadas amenazas potenciales y manifiestas (Gonçalves & Teixeira, 2020). En tal sentido, la política reconoce la importancia de promover la cooperación en pro de su propia defensa y seguridad, ante el escenario internacional vigente, caracterizado por la multipolaridad del poder (Governo Federal Brasil, 2020a, pp. 15-16 y 139).

De esta forma, Brasil busca contribuir, desde su posición de poder y el fortalecimiento en sus capacidades de defensa, a la estabilidad de la región y la seguridad internacional. En la práctica, eso significa que se trata de una visión enfocada en “incrementar la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su inserción en los procesos internacionales de toma de decisiones” (Governo Federal Brasil, 2020a, p. 35), así como en fortalecer sus relaciones con los países de mayor capacidad tecnológica, a fin de incrementar sus intercambios y sus comunicaciones

selectivas, de las que derive el máximo beneficio posible (Governo Federal Brasil, 2020b, p. 12).

Es una visión más centrada en el interés particular del país, en contraposición a la que otrora planteaba el gobierno liderado por el PT, la cual apuntaba a la horizontalidad mediadora y a la institucionalización de formas multilaterales de acción colectiva contra amenazas regionales como el narcotráfico o el terrorismo (Flemes, 2012, p. 38).

Dentro de la actual política, dichos elementos de agregación de poder e institucionalización de mecanismos multilaterales para hacer frente a las amenazas no cuentan con un protagonismo —sin que con esto se quiera decir que no están contemplados—. Por el contrario, priman los argumentos que resaltan las amenazas internas y, por ende, a favor del desarrollo de las capacidades disuasivas internas para inhibir todo tipo de eventuales agresiones.

Referencias

- Acosta, C. (s.f.). La Política de defensa Brasileña: Diagnósticos, propuestas y perspectivas para la cooperación regional. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. *Policy Paper* no. 10. Fundación Friedrich Ebert Stiftung FESCOL.
- Balzacq, T., Dombrowski, P., & Reich, S. (2019). Comparing grand strategies in the modern world. In T. Balzacq, P. Dombrowski, & S. Reich (Eds.), *Comparative grand strategy: A framework and cases* (pp. 1-22). Oxford University Press USA - OSO. <https://tinyurl.com/4rp668ut>
- Brands, H. (2010, agosto). *Dilemmas of Brazilian grand strategy*. Strategic Studies Institute Monograph. <https://www.files.ethz.ch/isn/120809/pub1017.pdf>
- Brands, H. (2014). *What good is grand strategy?* Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801470288>
- Brantly, A., & Smeets, M. (2020). *Military operations in cyberspace*. Virginia Tech. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-02866-4_19-1.pdf
- Brooks, S. G., & Wohlforth, W.C. (2018). *America abroad: Why the sole superpower should not pull back from the world*. Oxford University Press.
- Bustamante, M. (2020). Gobernabilidad democrática de la defensa: Civiles y militares en Brasil, 1985-2018. *Relaciones Internacionales*, 29 (59). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9818>
- Chagas, J. G. (2020). *A Influência do Projeto Estratégico ASTROS 2020 na Política Externa Brasileira*. Academia Militar das Agulhas Negras. Bdex. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/7591/1/7380%20Julio%20Gabriel.pdf>
- Codner, M. (2009). Defining 'Deterrence'. En A.C. Cain (Ed.), *Deterrence in the twenty-one century: Proceedings*. RUSI / King's College. <https://tinyurl.com/2p9hmfs9>
- Cox, R. W. (1996). Middlepowermanship, Japan, and future world order (1989). En R.W. Cox & T. J. Sinclair (Eds.), *Approaches to World Order*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607905.014>
- Flemes, D. (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16(2). <https://doi.org/10.1080/10220460903265840>
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost, & D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Pontificia Universidad Javeriana.
- Gonçalves, W., & Teixeira, T. (2020). Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. *Sul Global*, 1 (1). <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061/pdf>
- Governo Federal Brasil. (2020a). *Livro Branco de Defesa Nacional*. <https://tinyurl.com/2p-8dzzbb>

- Governo Federal Brasil. (2020b). *Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa*. <https://tinyurl.com/yxkewsty>
- Griffioen, H., & Doerr C. (2020). *Quality evaluation of cyber threat intelligence feeds*. ACNS. <https://tinyurl.com/523sca4k>
- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small states in international politics. *International Organization*, 23(2). <https://www.jstor.org/stable/2706027>
- Lobell, S. E., Taliaferro, J. W., & Ripsman, N. M. (2012). Introduction. En J.W. Taliaferro, N.M. Ripsman, & S.E. Lobell (Eds.), *The Challenge of Grand Strategy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139136808.001>
- Magnani, E., & Altieri, M. (2020). Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (10). <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i10.370>
- Mazarr, M. J. (2018). *Understanding Deterrence*. RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>
- Meiser, J. W. (2016). Ends + Ways + Means = (Bad) Strategy. *Parameters*, 46(4). <https://tinyurl.com/4dzywadn>
- Montgomery, E. B. (2019). Signals of strength: Capability demonstrations and perceptions of military power. *Journal of Strategic Studies*. <https://www.gwern.net/docs/history/2019-montgomery.pdf>
- Moraes, G. I., Ternus, C., Penha, G. et. al. (2020). Economia da Defesa. Notas para uma Pesquisa Integrada. *Análise Econômica*, 38(76), 7-30. DOI: [dx.doi.org/10.22456/2176-5456.77607](https://doi.org/10.22456/2176-5456.77607)
- Morales, J. F. (2020). Brasil nuclear: Dos interpretaciones opuestas sobre la orientación de su programa atómico. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 6(2). <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/306>
- Nurhasanah, S., Napang, M., & Rohman, S. (2020). Covid-19 as a non-traditional threat to human security. *Journal of Strategic and Global Studies*, 3(1). <https://scholarhub.ui.ac.id/jsgs/vol3/iss1/5/>
- OTAN. (2020). *Cyber Threats and NATO 2030: Horizon Scanning and Analysis*. CCDCOE – NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. <https://tinyurl.com/hh84kj7m>
- Pires, A. V. (2020). *Segurança da Informação no Brasil: Estratégica de Defesa e Desenvolvimento Econômico*. Universidade do Sul de Santa Catarina. <https://tinyurl.com/334zuse4>
- Posen, B. R. (2015). *Restraint: A new foundation for U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801470875>
- Roque, R. (2020). *O arco de instabilidade noroeste sul americano e seus reflexos para a Defesa e Segurança do Brasil: os casos da Colômbia e da Venezuela*. Escola Superior de Guerra. <https://tinyurl.com/y22nyccm>
- Schwarz, K. D. (2005). *The future of deterrence*. German Institute for International and Security Affairs. <https://tinyurl.com/35dda7wm>

- Silva, L. R. (2020). A base de logística de defesa, inovação e indústria nacional: O PROSUB e a análise científico-tecnológica em estudo comparado de Brasil e França. *Brazilian Journal of Business*, 2(1). <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/7265/6314>
- Treverton, G. F., Nemeth, E., Srinivasan, S. (2012). *Threats without threateners? Exploring intersections of threats to the global commons and national security*. RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP360.html
- Vandepeer, C. (2011). *Rethinking threat: Intelligence analysis, intentions, capabilities, and the challenge of non-state actors*. The University of Adelaide. <https://tinyurl.com/yx-cx3uyp>
- Zielinski, T. (2021). Comparison of perceptions of threats to external security: strategic documents of the European Union and Poland. *Online Journal Modelling the New Europe*. <https://tinyurl.com/yu5thnbf>

Capítulo 3

Seguridad y defensa en Canadá^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.03>

Lizeth Carolina Ávila-López

Jonnathan Jiménez-Reina

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Roger Jiménez-Reina

Universidad Sergio Arboleda

Resumen: El presente capítulo, producto de investigación, presenta la más reciente política de seguridad y defensa de Canadá. Esto, prestando atención a las organizaciones, tanto multilaterales —Commonwealth, OTAN, Cinco Ojos— como bilaterales —NORAD— más relevantes en cuanto a compromisos de cooperación militar internacional. Lo anterior, prestando atención a elementos históricos y coyunturales que permiten entender la política Strong, Secure, Engaged como un resultado evolutivo de la proyección diplomática y militar canadiense, tanto en lo doméstico como en ultramar, y relacionarlo con las dinámicas Trump y Biden en esta materia. Así, se concluye la alta predictibilidad que logró dicha política.

Palabras clave: Canadá, Cinco Ojos, Commonwealth, NORAD, OTAN, Política de seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Lizeth Carolina Ávila-López

Estudiante, Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Profesional, Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Asistente de Investigación, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0003-4593-5398>

Jonnathan Jiménez-Reina

Doctor (c), Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Profesional, Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Profesor asociado e investigador del Centro de Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0001-9042-834X> - Contacto: jonnathan.jimenez@esdeg.edu.co

Roger Jiménez-Reina

Profesional, Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Estudiante, Escuela Mayor de Derecho, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Integrante, Semillero de investigación "Derechos Humanos", Escuela Mayor de Derecho, Universidad Sergio Arboleda. <https://orcid.org/0000-0001-9658-0051>

Citación APA: Ávila-López, L. C., Jiménez-Reina, J. & Jiménez-Reina, R. (2022). Seguridad y defensa en Canadá. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 71-98). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.03>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La política de seguridad y defensa canadiense es un tema complejo por la multiplicidad de actores, roles y compromisos adquiridos a lo largo del tiempo. El presente capítulo describe la política en seguridad y defensa canadiense (*Strong, secure, engaged Canada's Defence Policy* [Política de Seguridad y Defensa de Canadá: Fuerte, segura, comprometida]), relacionando los elementos que llevaron al Gobierno canadiense a construirla e implementarla. Lo anterior, partiendo de los imperativos: constitucionales; de la Commonwealth; de la OTAN; del North American Aerospace Defense Command (NORAD), y de la ONU.

Para lo anterior, se describirá el rol de Canadá dentro de la OTAN, la ONU, el NORAD y la Commonwealth en cuanto a los determinantes en seguridad que cada uno conlleva para el Estado norteamericano. Esto, prestando especial atención a los efectos que suscitaron la relación político-militar a propósito de los gobiernos Trump y Biden en el escenario internacional.

Forma de gobierno de Canadá

Con el fin de abordar la política en seguridad y defensa del Estado canadiense se describirán primero algunas generalidades de este, algunos básicos administrativos y jurisdiccionales que permitirán entender su funcionamiento. Para ello, hay que empezar por tres elementos fundamentales de la distribución del poder. Canadá es un país soberano, ubicado en Norteamérica. Además, forma parte del Commonwealth, por lo que responde a la corona británica; es decir, su forma de gobierno es una monarquía. Tiene, así mismo, un sistema de gobierno parlamentario, con organización federalista (Government of Canada, 2016; Hydrant, s. f.; Parliamentary Institutions-The Canadian System of Government, s. f.).

Lo anterior encuentra sustento fundacional y jurídico en la Constitución de Canadá, la cual está conformada por (Government of Canada, 2016; Reid, 2008):

- **Constitution Act, 1867:** En principio conocida como British North America Act, 1867 (Acta —o ley— de la Norteamérica Británica), creó Canadá como una colonia británica autónoma. Bajo esta acta, se autorizó al Parlamento de Reino Unido a establecer un tribunal de apelación para la administración de las leyes canadienses. Así, se establecen los tribunales federales, el Tribunal Fiscal y el Tribunal Supremo de Canadá.
- **Constitution Act, 1982:** Previo a esta acta —o ley—, los grandes cambios a la Constitución solo podía hacerlos el Parlamento de Reino Unido. En 1982 la Constitución fue *patriada* del Reino Unido; es decir, se promulgó la Carta Magna junto con los respectivos procedimientos que permiten enmendar la Constitución en Canadá.

Ahora bien, el componente monárquico de la forma de gobierno canadiense trae consigo dos significaciones. Por un lado, la reina es la lideresa social de todo el Commonwealth, y esto conlleva una responsabilidad social. Por otro lado, la corona concentra el poder ejecutivo tanto para Canadá como para el resto de países miembros del Commonwealth (Parliamentary Institutions-The Canadian System of Government, s. f.).

Sin embargo, dado que Canadá es una sociedad democrática, el poder ejecutivo se ejerce por convención constitucional; es decir, mediante el Consejo de Ministros, que gozan de la confianza de la Cámara de los Comunes (Government of Canada, 2016). En consecuencia, el primer ministro y otros ministros forman el Gabinete, responsable ante el Parlamento de los asuntos gubernamentales (Parliamentary Institutions-The Canadian System of Government, s. f.).

Sector defensa de Canadá

Dentro de la estructura organizacional del Departamento de Defensa Nacional (DDN) y de las Fuerzas Armadas Canadienses (FAC), el gobernador general funge como comandante en jefe de Canadá. Ahora bien, el DDN está encabezado por el ministro de Defensa Nacional, un ministro del Gabinete Federal, apoyado por el ministro asociado de Defensa Nacional. Por otro lado, las FAC son encabezadas por el jefe del Estado Mayor de la Defensa (National Defence, 2013).

Antecedentes que configuraron la actual política de seguridad y defensa de Canadá

A continuación, se mencionará algunos de los antecedentes políticos, domésticos e internacionales que permiten entender la construcción de la actual política de defensa canadiense. Si bien Canadá tiene una reputación global en cuanto a la diplomacia y un diestro despliegue de su *soft power*, sería ingenuo omitir la reputación que ha construido también a partir de su *hard power* (“Budget woes will slow Canada’s hard power build-up”, 2017; Potter, 2009; Jervis et al., 2021).

Para muchos, la política doméstica canadiense, al igual que su diplomacia y la forma como asegura sus intereses en ultramar puede resultar contradictorio; incluso, problemático (Potter, 2009; Kunertova, 2017). Sin embargo, es cierto que para llegar al punto actual de las políticas en seguridad y defensa, Canadá ha experimentado algunos desaciertos en su historia política reciente (Burtch, 2012).

Ejemplo de lo anterior, en el ámbito doméstico, fue la política de responsabilidad civil en un contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. Entre 1948 y 1963 la Defensa Civil canadiense intentó preparar a la ciudadanía para afrontar la amenaza atómica durante este periodo, por medio de distintos ejercicios de simulación, propaganda y planes de contención, con lo que se esperaba que la población civil organizara en sus comunidades unidades de respuesta atómica (Burtch, 2012). Lo anterior se traduce en escuadrones locales con conocimientos básicos en primeros auxilios y respuesta a incendios, estrategia heredada de Gran Bretaña y Alemania durante los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial (Burtch, 2012; Fergusson, 2010).

En dicho contexto, Canadá enfrentó, al igual que gran parte del mundo desarrollado, la amenaza nuclear desarrollando políticas de seguridad de respuesta a dichas amenazas (Fergusson, 2010; Whitby, 2020). Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, o de otras naciones europeas, los esfuerzos y las estrategias canadienses por preparar a su población civil para responder de manera eficiente a un ataque nuclear resultaron inútiles; incluso, llegaron a ser fuente de burlas generalizadas dentro del público (Burtch, 2012; Lindsey & Wiseman, 2019).

Con el suceso de la crisis de los misiles de Cuba, en octubre de 1962, se tornó imperativo desarrollar estrategias que, ante un ataque nuclear, garantizaran, por un lado, una respuesta gubernamental efectiva; por otro, un comportamiento civil que no entorpeciera dicha respuesta (McKercher, 2011; Burtch, 2012; Daigle Hau, 2014). Si bien Canadá participó en la Segunda Guerra Mundial y en distintos

conflictos y guerras enmarcados en la Guerra Fría, en estas últimas, al igual que las grandes potencias occidentales, mantuvo tales acciones por fuera de sus propias fronteras nacionales, razón por la cual su población no estaba habituada a dinámicas domésticas diferenciadas en contextos bélicos (Lindsey & Wiseman, 2019).

Por tal motivo, a fin de lograr una participación menos pasiva de la sociedad, de cara a la amenaza nuclear, pero también más cercana a los intereses nacionales en ultramar, se generaron cambios tanto de política pública como en materia de seguridad nacional (Daigle Hau, 2014; Fergusson, 2010). En cuanto a la dimensión doméstica, se esculpió una diplomacia más pragmática, menos distante del poder que el Estado, a fin de garantizar el bienestar y la seguridad de sus nacionales (Potter, 2009; Frei, 2019).

Por otro lado, a pesar del contexto de extrema polarización global, a finales de la década de 1950 e inicios de la de 1960, Canadá y Cuba venían estrechando relaciones comerciales, lo que con la crisis de los misiles significó una postura más alineada por parte de Canadá y, como bien es sabido, aislada por parte de Cuba (Daigle Hau, 2014). En consecuencia, se reforzó el plan de defensa balístico canadiense, que nació durante la Segunda Guerra Mundial, se materializó con la creación del NORAD y se vio reforzado por la crisis mencionada, ante la amenaza conjunta que enfrentaban la Commonwealth y los objetivos y los compromisos de la OTAN (Hydrant, s. f.; Kunertova, 2017; NATO, s. f.; North American Aerospace Defense Command [NORAD], s. f.).

En cuanto a las organizaciones mencionadas, todas se constituyeron formalmente tras el fin de la Segunda Guerra Mundial: la Commonwealth ancló sus raíces desde 1930, momento en que la corona británica decidió reconocer la autonomía administrativa y política de algunas de sus jurisdicciones en ultramar; mientras, la OTAN y NORAD nacieron con el objetivo de garantizar la supremacía, la seguridad y la estabilidad de Occidente (Karafantis, 2017; Kaplan, 2007; Potter, 2007; The Honourable John McKay- Member of Parliament-Members of Parliament-House of Commons of Canada, s. f.; Walby & Anais, 2012).

La OTAN es, sin duda alguna, la organización enfocada en la cooperación político-militar más poderosa y capaz de Occidente. El presupuesto de la OTAN registrado para agosto de 2021 supera los 2,5 billones de euros (NATO, 2021). Si bien durante la Guerra Fría la principal amenaza para los países miembro de la OTAN y del NORAD (Estados Unidos y Canadá) era la Unión Soviética, la disolución de la segunda no implicó que la amenaza desapareciera.

En cabeza de dicha amenaza se encontraría Rusia, seguida del resto de países con capacidad nuclear que se mostraban hostiles ante la hegemonía occidental (Jackson, 2018; Leuprecht et al., 2019). Hoy en día, a Rusia se la sigue describiendo como la mayor amenaza a Occidente, y así ha sido desde la caída del Muro de Berlín; sin embargo, la creciente capacidad militar china y su rápido desarrollo armamentista en los últimos años también son motivo de alarma (Wilkie, 2021). Por parte de Canadá, la amenaza rusa sigue siendo motivo de preocupación. Tanto en su política de defensa actual como en sus compromisos con la OTAN, encontramos elementos alarmantes respecto a las hostilidades rusas para con Occidente (Department of National Defence, 2017; Sussman, 2017). Lo anterior será desarrollado más adelante.

Volviendo a las capacidades chinas, si bien cierto que estas han sido presentadas como una amenaza en la sombra para Occidente, también es necesario mencionar (Blaxland, 2017; Swaine, s. f.; “The China Threat Is Being Overhyped”, 2021; Wilkie, 2021) que: a) la toma, la retoma o la ocupación de China continental sobre los territorios que conformaban la China precolonizada se han dado respetando acuerdos con Portugal y Reino Unido (cabeza de la Commonwealth); b) el aumento en las capacidades militares chinas guarda relación con la creciente influencia y los intereses económicos del titán asiático, pues su propia protección es necesaria; c) existe una codependencia económica entre China y Occidente, y d) el mejoramiento en capacidades y tecnologías militares por parte de China no ha significado un expansionismo territorial que pueda poner en peligro a Occidente.

Política de defensa de Canadá: fuerte, segura y comprometida

La política de defensa de Canadá, *fuerte, segura y comprometida* (en inglés, SSE, por las iniciales de *Strong, Safe and Engaged*), es un estatuto que presenta una nueva visión y un nuevo enfoque de la defensa del Gobierno de Canadá. Esta fue desarrollada con una visión a largo plazo y con características de adaptabilidad, para responder a un mundo en constante cambio. Tanto las dinámicas geopolíticas como las económicas se transforman a un ritmo alarmante. En distintos lugares pueden evidenciarse dinámicas populistas, proteccionistas e, incluso, autoritarias en ascenso. Y las amenazas a la estabilidad no solo son las ya mencionadas, pues, además, las crisis migratorias, los cambios competitivos en el sector de la

energía y el rápido deterioro del medio ambiente son dignos de tener en cuenta (Department of National Defence, 2017; Brodie, 2018).

Como lo indica Harjit S. Sajjan, ministro de Canadá, el objetivo más importante de la política es proveer entrenamiento y equipo a los hombres y las mujeres que hacen parte de las FAC, así como promover su cuidado y el de sus familias, pues son ellos quienes hacen posible la defensa de la nación (Department of National Defence, 2017). La necesidad y la importancia de este enfoque centrado en la realidad —humana, por así decirlo— de las fuerzas, más allá de ser tomados en cuenta como simples “activos”, radica en que el bienestar integral de las FAC implicará la misma integralidad en el desarrollo de todas las tareas, y así garantizará la máxima eficacia y la máxima eficiencia (Mikolas et al., 2021).

Debido a que es prioritario asegurar la preparación y el equipamiento de los hombres y las mujeres que hacen parte de las FF. AA. y satisfacer las necesidades de defensa dentro y fuera del país, esta ha sido la política de defensa de Canadá costeadada con mayor rigurosidad en la historia de la nación. El fundamento de la financiación a largo plazo de esta política es proveer el entrenamiento y los insumos necesarios para alcanzar el éxito en las operaciones militares gestionadas por Canadá, desde la asistencia humanitaria hasta el auxilio en eventos de desastres, así como en el mantenimiento de la paz y del combate. Por lo anterior, el Gobierno de Canadá incrementó su gasto anual en defensa para el año en el que se publicó la política, de 18,9 billones de dólares en 2016-2017 a 32,7 billones para 2026-2027 (Department of National Defence, 2017).

La política de defensa canadiense SSE se divide en diferentes apartados: personas y familias con fuerte respaldo, diversas y resilientes; inversiones a largo plazo para promover las capacidades de las FAC y la facultad para respaldar la paz y la seguridad; ajuste de la financiación de la defensa; contexto global; SSE —articulando una nueva visión para la defensa—; un nuevo enfoque canadiense para la defensa: anticiparse, adaptarse, actuar; compromiso de defensa global. Estas secciones serán descritas a continuación.

Personas y familias con fuerte respaldo, diversas y resilientes

Como ya se ha mencionado, el centro de la política de defensa de Canadá son las personas que conforman las FAC, con el objetivo de asegurar que tengan todo el

cuidado, los servicios y el respaldo que requieran para realizar su trabajo. El Equipo de Defensa de Canadá está conformado por los miembros de las FAC y por los civiles de la defensa del Departamento Nacional de Defensa, como se muestra en la figura 1. Las FAC ejecutan operaciones militares en el país y en el extranjero, con el objetivo de defender los intereses de Canadá; de forma paralela, los civiles de la defensa ejercen funciones críticas de inteligencia, adquisición y mantenimiento de equipos, desarrollo de políticas relacionadas con defensa, soporte de comunicaciones, servicios de infraestructura, finanzas, recursos humanos, tecnología de la información y la investigación, y desarrollo científico (Department of National Defence, 2017).

Para cubrir todo el espectro de operaciones militares planeado en la política, las FAC requieren aumentar su capacidad de colaboradores en 3.500 personas (para un total de 71.500) y en 1.500 miembros de la Fuerza de Reserva (para un total de 30.000). Por su parte, el Departamento de Defensa requerirá aumentar los miembros civiles de la defensa en 1.150, para respaldar las operaciones militares en funciones de inteligencia y de adquisiciones (Department of National Defence, 2017).

El reclutamiento de las FAC tiene un sistema que involucra y atrae personas brillantes y capacitadas para las actividades por desempeñar en la defensa del país. Para la convocatoria de personas compatibles con las expectativas planteadas, se comunican los beneficios únicos de unirse al servicio militar y, tras la recepción de las aplicaciones, se selecciona a los candidatos más aptos, que cuenten con las habilidades necesarias. Las FAC ofrecen más de 100 opciones de carrera profesional exclusivas para quien preste el servicio militar suministrando diferentes oportunidades para el crecimiento y el desarrollo personal y profesional, razón por la cual miles de personas optan por aplicar para pertenecer a este equipo (Department of National Defence, 2017).

Un aspecto transversal dentro del proceso de reclutamiento de las personas que conforman las FAC es reflejar la diversidad del país que se defenderá: Canadá. Es fundamental que las personas que hagan parte de las tropas representen a la nación. Las FAC tienen un compromiso de igualdad de género, por lo que cada vez se está atrayendo y reclutando más mujeres que ocupen diferentes rangos, y promoviendo la ocupación de puestos que impliquen gran liderazgo. La idea es que incrementemente la proporción de mujeres en el ejercicio militar en un punto porcentual cada año, para pasar del 15 % de 2017 al 25 % para 2026. Sumado a esto, en la educación profesional militar se aprecian significativos progresos feministas, que

van más allá del mero aumento porcentual de mujeres dentro de las FAC (Brown, 2020; Department of National Defence, 2017).

Dentro de la diversidad que se pretende tener en las filas de las FAC, uno de los objetivos del reclutamiento es atraer canadienses de ascendencia indígena, a través de la socialización de programas únicos para la población aborigen. Estos programas brindan la oportunidad de aprender sobre la carrera militar, y aunque decidan o no aplicar a las Fuerzas Armadas, se darán oportunidades para aprender habilidades y conocimientos relacionados con la militancia (Department of National Defence, 2017). Este interés trae consigo una carga de responsabilidad histórica con el pasado colonialista extractivista, tanto de la corona británica como de la misma Canadá. Por esta, razón desde el siglo XX se han aplicado dinámicas decoloniales, a partir de procesos colectivos de reparación mediante justicia restaurativa en políticas públicas, acuerdos de autogobierno y, para el caso abordado en el presente escrito, elementos inclusivos dentro de políticas de gobierno o políticas de Estado (Alcantara & Davidson, 2015; Leblanc, 2021).

De lo anterior, es necesario aclarar que el énfasis en la inclusión y la diversificación dentro de las FAC y, en general, dentro de toda la estructura del sector defensa en Canadá es el resultado de un proceso de fuertes debates sobre el deber ser de la sociedad civil canadiense (Canada, 2017; Kieley, 2021; Beaman & Beyer, 2008; Reid, 2008). Dichos debates tuvieron su punto más crítico en la segunda mitad del siglo XX e inicios del siglo en curso.

Dentro de este enfoque de diversidad, las personas reclutadas en las FAC deberán implementar el *software* integrado Gender-Based Analysis Plus (GBA+) en todas las actividades de defensa que se desarrollen; esta es una herramienta analítica que busca evaluar el impacto potencial de las políticas, los programas, los servicios y otras iniciativas sobre grupos diversos de personas, tomando en cuenta el género y otros factores de identidad, como se observa en la figura 1 (Taber, 2015).

Figura 1. Factores de identidad del GBA+.



Fuente: Department of National Defence (2017).

Por otro lado, una vez se recluta a las personas, se procede a entrenarlas a través de una formación moderna que les dé todas las habilidades y potencie sus fortalezas para ser exitosas en el ejercicio militar. La formación militar la realizan instituciones prestigiosas en el medio, como el Royal Military College of Canada, el renewed Collège Militaire Royal en St.-Jean y el Canadian Forces College (Department of National Defence, 2017).

Las personas reclutadas en las FAC y aquellas pertenecientes a la Fuerza de Reserva serán recompensadas no solo con un salario justo, sino que también se les dará un espectro de beneficios, de reconocimiento, de cuidado y de respaldo a sus carreras militares. Uno de los beneficios para quienes son asignados a operaciones militares internacionales es que no deberán pagar impuestos federales sobre la renta de su salario hasta el rango de teniente coronel (*Lieutenant-Colonel*); esto es adicional a los beneficios otorgados por pertenecer a las , y se hace por el riesgo que representan las operaciones en el extranjero (Department of National Defence, 2017; Bélanger & Lagacé-Roy, 2016).

Otro aspecto fundamental para las FAC es que los miembros militares del Equipo de Defensa y sus familias estén bien respaldados en el momento en que ingresan al servicio militar, a través de sus carreras y en su transición fuera del ejercicio militar (incluyendo a los veteranos que quieran volver al servicio o necesiten soporte y asistencia posteriores a este). Dicho respaldo se plantea debido a que, más allá de construir una organización de defensa fuerte y capacitada, las FAC tienen la obligación moral y el compromiso de cuidar de quienes aceptaron la responsabilidad incondicional de estar al servicio de su país (Department of National Defence, 2017; Mikolas et al., 2021).

Por lo anterior, se ha creado una estrategia llamada Salud Total y Bienestar, que tiene en cuenta el bienestar psicológico en el trabajo, el entorno de trabajo físico y la salud de la persona, incluyendo aspectos físicos, mentales, espirituales y familiares. Para el desarrollo de la estrategia se ha hecho una inversión de 198,2 millones de dólares. La estrategia busca trascender el modelo tradicional de atención en salud, para incluir la promoción, la prevención, el tratamiento y el respaldo, y ampliar el rango de servicios de salud y bienestar. Dicha estrategia cuenta con tres iniciativas clave: apoyo de la salud y resiliencia; promover una cultura de comportamiento saludable, y brindar respaldo a las familias militares (Department of National Defence, 2017; Mior et al., 2019).

El enfoque de salud mental es un aspecto muy importante dentro de la política de defensa, pues, comparativamente con la población canadiense general, el personal militar presenta mayores tasas de depresión y trastorno de estrés postraumático, así como de otras condiciones que dificultan el desarrollo de sus

actividades de la vida diaria. Tales condiciones son reconocidas como lesiones por estrés operacional (en inglés, OSI, por las iniciales de *Operational Stress Injuries*). Por tal motivo, el apoyo efectivo de las FAC contribuirá a que las personas sean más resilientes y puedan afrontar todos los retos de salud mental que implica su carrera (Born & Zamorski, 2019; Department of National Defence, 2017).

Inversiones a largo plazo para promover las capacidades de las Fuerzas Armadas de Canadá y la facultad para respaldar la paz y la seguridad

La política de defensa de Canadá presenta un plan de inversión a largo plazo, con el objetivo de modernizar, renovar y restaurar la institución proveyendo a los integrantes de las FAC las herramientas que necesitan para realizar con éxito sus operaciones militares y volver a casa de forma segura. Se requieren militares ágiles, altamente entrenados, adecuadamente equipados, profesionales y capaces, por lo cual la política plantea inversiones que permitan asegurar un personal con dichas características (Department of National Defence, 2017; Reid, 2008; Wilkie, 2021).

Como ya se mencionó, los integrantes de las FAC crecerán en 3.500, para un total de 71.500, lo cual permitirá la expansión de cobertura en áreas importantes como la inteligencia, la focalización, el ciberespacio, el apoyo a la salud y el bienestar del personal militar, entre otras. Estas inversiones permitirán a las FAC mantener una ventaja operativa sobre las amenazas contra la nación, contribuirán mantener las redes con aliados del país y ayudarán a que los militares operen y controlen todo el espectro vislumbrado del conflicto. La política de defensa SSE plantea inversiones tanto para la Marina Real Canadiense como para el Ejército Canadiense, la Real Fuerza Aérea Canadiense y el Comando de las Fuerzas de Operaciones Especiales de Canadá (Department of National Defence, 2017).

La inversión suministrada a la Marina Real Canadiense permitió la adquisición de quince barcos de combate de superficie canadienses, necesarios para reemplazar sus fragatas existentes y los destructores retirados, por lo cual esta se convierte en una de las adquisiciones más grandes en la historia de la construcción naval canadiense (Department of National Defence, 2017). La modernización de las capacidades marítimas canadienses cumple también con la función de revitalizar su política exterior, ya que en la actualidad esta nación, así como los miembros de la ONU, la *Commonwealth*, el NORAD y la OTAN lo relacionan estrechamente

con el desarrollo de la diplomacia y la cooperación interestatal (Blaxland, 2017; Granatstein, 2018; Tracy, 2012).

En cuanto al Ejército Canadiense, la inversión estará destinada a ampliar la capacidad de sus fuerzas ligeras, lo cual permitirá que sean más ágiles y eficaces en escenarios complejos, como operaciones de paz. De igual forma, se llevará a cabo la recapitalización de parte de sus capacidades de combate terrestre y de sus flotas de vehículos antiguas que requieran modernización de sus sistemas de comando y control (“Budget woes will slow Canada’s hard power build-up”, 2017; Department of National Defence, 2017; Potter, 2009; Fergusson, 2010).

Dentro del plan de inversión a largo plazo, la Real Fuerza Aérea Canadiense adquirirá 88 aviones de combate avanzados para reforzar la soberanía de Canadá y cumplir con los compromisos del NORAD y la OTAN; de forma paralela, se planea recapitalizar algunas flotas de aviones. Por otro lado, el Comando de las Fuerzas de Operaciones Especiales expandirá su capacidad operativa e invertirá en mejorar las capacidades de las Fuerzas de Operaciones Especiales, en aras de promover su agilidad y sus destrezas, para que puedan proveer sus habilidades únicas tanto en el país como en operaciones en el extranjero (Department of National Defence, 2017; Leuprecht et al., 2019; NATO, 2021; North American Aerospace Defense Command (NORAD), s. f.).

Respecto a las capacidades de Canadá en el espacio y el ciberespacio, la nación modernizará su capacidad espacial y tomará medidas para proteger estos activos críticos contra amenazas sofisticadas, mientras continúa promoviendo el uso pacífico del espacio ultraterrestre. De igual forma, asumirá una postura más asertiva en el dominio cibernético reforzando su defensa y llevando a cabo operaciones cibernéticas activas contra adversarios potenciales en el contexto de misiones militares autorizadas por el gobierno. Las operaciones cibernéticas estarán sujetas a todas las leyes nacionales aplicables, las leyes internacionales y los controles y los contrapesos probados, como reglas de participación, selección de objetivos y evaluaciones de daños colaterales (Department of National Defence, 2017).

Por otro lado, respecto a los sistemas controlados a distancia, dado el valor único y diferencial de estos sistemas, las FAC también invertirán en una amplia gama de nuevas capacidades para la Real Marina Canadiense, el Ejército Canadiense y la Real Fuerza Aérea Canadiense. Esto incluirá sistemas aéreos piloteados a distancia. Principalmente, las capacidades centrales de la Real Marina Canadiense, el Ejército Canadiense y la Real Fuerza Aérea Canadiense dispondrán de una base sólida y completamente moderna, con un plan de renovación de adquisiciones respaldado por una financiación estable, coherente y transparente. Esto mantendrá seguro a Canadá y garantizará que los marineros, los soldados, los aviadores y

todos los hombres y las mujeres estén debidamente cuidados y apoyados, tanto a lo largo de su tiempo de servicio como en la transición a la vida en retiro o después de estar de servicio (Department of National Defence, 2017).

Ajuste de la financiación de la defensa

Todas las estrategias y las nuevas iniciativas establecidas en la política de defensa tienen un modelo de financiación a largo plazo, el cual asegura que podrán cubrirse todos los recursos para la implementación. Por lo anterior, como ya se mencionó, el gobierno tuvo que incrementar su gasto anual en defensa para el año en el que se publicó la política, de 18,9 billones de dólares en 2016-2017 a 32,7 billones para 2026-2027 en base devengada, lo que representa un aumento de más del 70 %. El financiamiento total disponible para el gasto en defensa en los 20 años siguientes al desarrollo de la política se planteó en 497,0 billones de dólares en base devengada, o 553 billones en efectivo (Department of National Defence, 2017; Kaplan, 2007; Leuprecht et al., 2019; Wilkie, 2021; Zandee et al., 2020).

En la política, el compromiso de financiación se estructura en dos componentes individuales: inversiones de capital y financiación operativa. A su vez, estos dos se subdividen en diferentes categorías, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Componentes del compromiso de financiación de la política de defensa de Canadá

Componente	Subcategoría	Definición
Inversiones de capital	Adquisición	Costos relacionados con la adquisición de bienes de capital. Los activos de capital incluyen equipos, infraestructura y equipos relacionados con la gestión de la información o la tecnología de la información.
Financiación operativa	Operatividad y sostenimiento	Los costos incluyen: <i>personal</i> (civiles regulares, de reserva y de defensa); <i>operativos</i> , incluidos los costos operativos y de mantenimiento de los activos de capital, tanto los que se encuentran actualmente en servicio como las adquisiciones futuras (capacitación, operaciones nacionales y desplegadas, y otras actividades), e <i>infraestructura</i> (incluidos el mantenimiento, los servicios públicos y el pago en lugar de impuestos).
	Personal adicional	El aumento de sueldo y de costos operativos en la política se atribuye al crecimiento planificado de 3.500 militares de la Fuerza Regular, 1.500 de la Fuerza de Reserva y 1.150 civiles de defensa.

Nuevas iniciativas	Se han incluido cuatro iniciativas específicas en esta política: la expansión del Programa de Compromiso de Defensa; la iniciativa Innovación para la Excelencia y la Seguridad de la Defensa (IDEaS); reservas: mejores funciones, capacidad y beneficios, y la Estrategia Total de Salud y Bienestar.
--------------------	---

Fuente: adaptado de Department of National Defence (2017).

Para asegurar el manejo efectivo del presupuesto de defensa, históricamente la Defensa Nacional ha separado el presupuesto en dos. Para el primer presupuesto, la Defensa Nacional recibía fondos a través del proceso de Estimaciones Parlamentarias, como todos los departamentos federales; este podía verse afectado en función de las decisiones presupuestarias anuales, el nivel y la cantidad de misiones militares internacionales y los cambios en los costos y el momento de las adquisiciones de equipos. Dicho financiamiento se estipulaba para pagar los costos operativos anuales (salarios, administración, costos de construcción), la compra de algunos equipos de capital e infraestructura, y los costos de operación y mantenimiento de estos equipos (“Budget woes will slow Canada’s hard power build-up”, 2017; National Defence, 2013; Department of National Defence, 2017; Kieley, 2021; Kunertova, 2017).

En cuanto al segundo presupuesto, se lo estableció para el periodo 2005-2006 usando la base de contabilidad de acumulación (o devengo), un método de contabilidad estándar aceptado para la gestión de los activos de capital. Esta nueva fuente de fondos iba destinada a ser la fuente de fondos predecible a largo plazo que se utilizaría para la adquisición, la operación y el mantenimiento de equipos nuevos importantes, así como para la expansión de la fuerza (Department of National Defence, 2017).

Según esta distribución antigua del presupuesto, algunos costos operativos se cubrían con el presupuesto de caja, mientras que otros se obtenían del presupuesto devengado. Esto introdujo una complejidad significativa en la planificación de grandes proyectos de equipos, que fue un desafío fundamental de las grandes adquisiciones históricamente, pues, aunque se financiaba la compra de nuevos equipos, como aviones y barcos, los costos del ciclo de vida, incluidos los costos operativos, no se planificaban adecuadamente en la adquisición de equipos (Department of National Defence, 2017; Potter, 2009).

La nueva estrategia de financiación gestiona el presupuesto de defensa a fin de garantizar que el equipo de Defensa tenga la flexibilidad necesaria para gestionar de forma eficaz las inversiones clave en capacidad de defensa, y así asegurarle a la nación una visión completa de las inversiones de capital a 20 años bajo un presupuesto de defensa único y consolidado (Department of National Defence, 2017).

Por otro lado, se debe resaltar que esta política tiene inversiones importantes por parte del Gobierno de Canadá. Esto es coherente con la tendencia que tiene la OTAN a revertir la disminución de los gastos para cumplir con lo acordado en el Compromiso de Inversión en Defensa (Department of National Defence, 2017).

Como parte de la revisión de la política de defensa, se hizo un estudio para garantizar que las metodologías utilizadas por Canadá para informar a la OTAN el gasto de defensa, como porcentaje del PIB, fueran consistentes con los criterios de elegibilidad establecidos por la OTAN y con los que actualmente se utilizan y se informan por los Aliados (Department of National Defence, 2017; NATO, s. f.; Wilkie, 2021).

El estudio mostró que Canadá había estado subestimando sus propios gastos de defensa, lo cual se relacionó, principalmente, con la exclusión del gasto en el que han incurrido otros departamentos gubernamentales. Por lo anterior, los informes futuros incluirán ahora los gastos de defensa de otros departamentos gubernamentales, tales como: pagos realizados directamente a los veteranos; operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz; apoyo directo de tecnología de la información a la defensa; costos de personal de defensa financiados centralmente, y apoyo directo del programa a la defensa (Department of National Defence, 2017).

Contexto global

Canadá se ha caracterizado a lo largo de su historia por brindar apoyo y estabilidad y por contribuir a la paz y prosperidad mundial, aspecto que la nación quiere seguir manteniendo. Para ello, la nación debe adaptarse a los cambios que actualmente se están presentando en el mundo, como el extremismo violento que afecta la sociedad civil y desestabiliza países, la migración y la pobreza, la transformación rápida, y el crecimiento de las redes sociales y la tecnología inteligente, que, si bien ha traído múltiples beneficios a la vida cotidiana, ha fomentado simultáneamente nuevas vulnerabilidades que deben ser controladas. Por último, el cambio climático es una amenaza inminente de la cual estamos viendo consecuencias hace décadas y cada vez más; este atenta contra la vida y los medios de subsistencia de millones de personas en el mundo (Department of National Defence, 2017; Andress & Winterfeld, 2014; Porche, 2020).

Por lo anterior, Canadá está comprometido para, de forma urgente, innovar y fomentar la acción colectiva y así, a través de alianzas con socios de ideas afines en el mundo, evitando a toda costa permanecer pasivo frente a las amenazas que se presenten. Canadá está comprometido a ser una nación que lidera estrategias para mitigar las problemáticas mencionadas, y para esto requiere personal

altamente entrenado, profesional y militarmente bien equipado, y así cumplir con los retos que se puedan presentar (Department of National Defence, 2017).

Para esta sección, resulta fundamental resaltar la coherencia programática de la política de seguridad canadiense. Si bien dicha política se dio a conocer y entró en vigor en 2017, los elementos que la componen han mostrado un acertado anticipamiento al contexto, que para hoy (2021) configura la geopolítica mundial. En cuanto a los compromisos con la OTAN, puede identificarse un evidente *esfuerzo* de Canadá por el cumplimiento de estos; algunos de los más relevantes se describen a continuación: se ha puesto cuidado a la excesiva politización de Trump en lo referente a la OTAN; la nación se ha anticipado al aumento de la inestabilidad en Afganistán y Oriente Medio; se ha previsto la continuidad de las hostilidades rusas con ambiciones expansionistas en Europa oriental; se ha estado al tanto de la continuidad del aumento en las capacidades militares de China, Corea del Norte, Rusia y Bielorrusia, entre otros; se han identificado las crisis migratorias derivadas de inestabilidades políticas en ultramar; se han delimitado diferentes ciberamenazas (Blaxland, 2017; Marvel, 2010; Sussman, 2017; Wilkie, 2021, 2021).

Fuerte, segura y comprometida. Articulando una nueva visión para la defensa

Al portar el uniforme, los miembros de las FAC asumen la enorme responsabilidad de proteger a su nación. Gracias a su esfuerzo diario, a Canadá se lo sigue considerando uno de los países más seguros del mundo (Burney & Hampson, 2020; Reid, 2008). Sin embargo, el panorama internacional está cambiando bajo diversas presiones y el entorno de seguridad actual presenta gran variedad de amenazas, muchas de las cuales trascienden las fronteras nacionales. Debido al riesgo propio de las amenazas del extranjero sobre Canadá, la defensa de la nación y los intereses canadienses no solo exigen una defensa nacional sólida y adecuadamente articulada, sino que también requieren una estructuración de las fuerzas en el extranjero. Por lo anterior, es necesario que la política de defensa de Canadá tenga una nueva visión estratégica para la defensa: SSE. Esta es una visión en la que Canadá (Department of National Defence, 2017): a) es fuerte en casa, asegurando que su soberanía sobre el territorio nacional sea adecuadamente defendida por las FAC, siempre listas para ayudar en tiempos de desastres naturales, otras emergencias y búsqueda y rescate; b) está seguro en Norteamérica permaneciendo activo en una asociación de defensa renovada en NORAD y con Estados Unidos,

y c) se encuentra comprometido con la estabilidad mundial. Para todo esto, las FAC hacen contribuciones de Canadá a un mundo más pacífico, incluso a través de operaciones de apoyo y mantenimiento de la paz. Como país del Grupo de los Siete (G7) y miembro fundador de la OTAN, Canadá tiene un gran interés en la estabilidad global y en el comercio abierto, y seguirá haciendo su parte en el escenario internacional para proteger los intereses de la nación y apoyar a sus aliados. El compromiso de Canadá con la estabilidad mundial también se rige por los valores de inclusión, compasión, gobernanza responsable y respeto por la diversidad y los derechos humanos (DD. HH.).

Como bien lo plantea la política de seguridad de defensa canadiense, es necesario que el país logre coherencia entre la reputación adquirida, las dinámicas y las apreciaciones de su política doméstica y la manera como proyecta y defiende sus intereses en el extranjero, tal como lo exponen Jervis et al. (2021). Por tal motivo, Canadá articula sus intereses, su diplomacia y sus políticas domésticas y extrajeras configurándolas como políticas de Estado, más que de gobierno. Un ejemplo contradictorio —y más conocido para el público general— es la reciente transición en el poder entre republicanos y demócratas en la Casa Blanca. Las variaciones en materia de la proyección de seguridad y defensa de grandes poderes como lo son Estados Unidos o Canadá pueden traer serias afectaciones a la geopolítica global; mucho más, si se toma en cuenta la multiplicidad de actores que participan en organizaciones como la OTAN, la Commonwealth o, los Cinco Ojos (conformados por Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) (Leuprecht et al., 2019; Pijović, 2021; Scott Costen Contributor, 2021).

Los compromisos que se establecen dentro de esas organizaciones, la reputación y la confianza en la mutua cooperación, con base en los objetivos y los intereses comunes, respaldados por las capacidades de cada actor, son el sustento para la estabilidad que brindan dichas organizaciones. Faltar a ello genera fuertes inestabilidades que traen consecuencias de diversa índole: económicas, migratorias, diplomáticas, militares y humanitarias, entre otras (Jervis et al., 2021; Karafantis, 2017; Leuprecht et al., 2019; Pijović, 2021; Scott Costen Contributor, 2021).

Un nuevo enfoque canadiense para la defensa: anticipar, adaptar, actuar

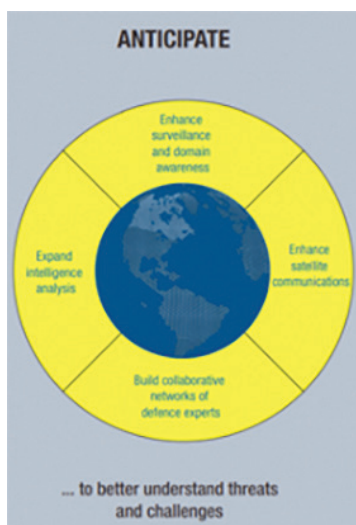
Para implementar su nueva visión y poder afrontar todos los retos planteados, Canadá debe adoptar un nuevo enfoque de defensa, que le permita anticiparse a los nuevos desafíos, adaptarse a las circunstancias cambiantes y actuar con capacidad ejemplar y profesionalismo mientras se contribuye a respaldar la paz

y la seguridad en el mundo. Por eso, el nuevo enfoque canadiense para la defensa se basa en tres conceptos: *anticipar*, *adaptar* y *actuar* (Department of National Defence, 2017).

Anticipar

Este concepto tiene por objetivo anticipar y comprender mejor las amenazas potenciales que acechan a Canadá y a los intereses canadienses, con el fin de mejorar la capacidad del país para identificar, prevenir o prepararse y responder a una amplia gama de contingencias, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. *Anticipar: concepto del nuevo enfoque de defensa canadiense.*



Fuente: Department of National Defence (2017).

Anticipar las amenazas y los desafíos emergentes es crucial para la seguridad de Canadá, por lo que el equipo de Defensa mejorará su capacidad para brindar información oportuna a los tomadores de decisiones, lo cual permite al gobierno identificar y comprender los eventos y las crisis que surgen, responder de manera adecuada a estos y minimizar los efectos negativos destructivos de un conflicto prolongado. Con el fin de anticipar mejor las amenazas, los desafíos y las oportunidades, el equipo de Defensa llevó a cabo una serie de pasos concretos, para así apuntando a los siguientes objetivos (Department of National Defence, 2017; Jackson, 2018; Scott Costen Contributor, 2021): a) priorizar las inversiones en capacidades conjuntas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento —la OTAN, de manera similar, considera que la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento

conjuntos son esenciales para las operaciones y es una tarea permanente de las FF. MM. aliadas, pues brindan información y servicios de inteligencia a los tomadores de decisiones clave ayudándoles a actuar de acuerdo con decisiones bien informadas, oportunas y precisas—; b) mejorar su recopilación de inteligencia, análisis y capacidades de fusión, y c) apoyar y aprovechar la experiencia de la comunidad académica de defensa y seguridad de Canadá.

Adaptar

Este concepto, dentro del nuevo enfoque de defensa canadiense, buscó adaptar de manera proactiva a los desafíos emergentes aprovechando las nuevas tecnologías, fomentando una fuerza laboral resiliente y aprovechando la innovación, el conocimiento y las nuevas formas de hacer negocios. Adaptarse al rápido ritmo del cambio en el entorno de seguridad fluido que actualmente sucede es fundamental para lograr el éxito operativo (National Defence, 2013; Department of National Defence, 2017; Pijović, 2021; Wilkie, 2021).

El nuevo enfoque de defensa de Canadá adoptó nuevas tecnologías y métodos y transformó la forma como se gestiona y se emplea a las FF. AA. asegurando que siempre se implementen ideas innovadoras que contribuyan a la regular transformación de las estrategias de defensa, alineado ello a un contexto en interminable cambio, como se muestra en la figura 4 (Carvin & Tishler, 2020; Department of National Defence, 2017; Lababidi, 2020; Pijović, 2021).

Figura 3. Adaptar: concepto del nuevo enfoque de defensa canadiense.



Fuente: Department of National Defence (2017).

Actuar

En este último concepto del último enfoque canadiense de la defensa se propuso que la actuación de la nación se diera con capacidad militar decisiva en todo el espectro de operaciones para defender el país, proteger los intereses y los valores canadienses y contribuir a la estabilidad global. Actuar de manera decisiva con una capacidad militar eficaz es el objetivo final del último enfoque de defensa de Canadá. El Gobierno de Canadá realizó una inversión a largo plazo en las FAC, el mayor compromiso de financiación y modernización de capital que se ha visto en décadas (Department of National Defence, 2017; Marvel, 2010).

Las FAC se presentan preparadas para renovar el fuerte compromiso de Canadá con NORAD y la OTAN, actuando en múltiples escenarios simultáneamente y, de forma paralela, reforzando la metodología de ayuda en casos de desastre, estructurando los métodos de búsqueda y rescate, las contribuciones a las operaciones de mantenimiento y respaldo de la paz y la creación de capacidades de defensa de los países aliados, como se muestra en la figura 5 (Department of National Defence, 2017; Karafantis, 2017; Sussman, 2017).

Figura 4. *Actuar: concepto del nuevo enfoque de defensa canadiense.*



Fuente: Department of National Defence (2017).

La política de defensa canadiense, SSE, cumple con el compromiso del Gobierno de Canadá con defender al país, trabajar con Estados Unidos en la defensa compartida de Norteamérica y ser un actor internacional confiable y comprometido.

Esta nueva visión y este nuevo enfoque contribuirán a la mejora del empleo, del apoyo y la atención de las FAC y asegurará resultados más efectivos para todos los canadienses (Department of National Defence, 2017).

Compromiso de defensa global

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, Canadá tiene el compromiso de contribuir con liderazgo a la estabilidad mundial. Para abordar los desafíos de seguridad que aparecerán en la lucha de la defensa nacional e internacional, se requiere que las FAC operen de forma regular y paralela con los ejércitos aliados. De hecho, Canadá no suele actuar de forma individual, sino como parte de alianzas o coaliciones; típicamente, como parte de NORAD o bajo mandato de las Naciones Unidas o de la OTAN (Boucher, 2011; Department of National Defence, 2017; Karafantis, 2017; NATO, s. f., 2021; Sussman, 2017).

Las relaciones cooperativas de defensa apoyan el avance y la promoción de prioridades de los gobiernos aliados, como la seguridad nacional, el comercio, los objetivos de política exterior y la asistencia internacional. Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos comparten una relación de defensa única forjada por una geografía compartida, valores e intereses comunes, profundas conexiones históricas y economías altamente integradas (Blaxland, 2017; Karafantis, 2017; North American Aerospace Defense Command (NORAD), s. f.; Pijović, 2021).

Canadá tiene un compromiso fuerte con NORAD, OTAN y con el grupo *Cinco Ojos*. Mantener una relación profunda y significativa con los aliados internacionales permite que el equipo de Defensa canadiense (Department of National Defence, 2017): a) cree mayor conciencia sobre la situación de seguridad y defensa a través de la cooperación de inteligencia; b) mejore la interoperabilidad y la eficacia operativa; c) extienda la movilidad y el alcance a través de la logística diversos arreglos diplomáticos; d) contribuya a reforzar la capacidad de defensa de los países Aliados; e) promueva la cooperación en temas de seguridad y defensa y en oportunidades de exportación para la industria canadiense, y f) instaure una relación sinérgica de aprendizaje en temas de defensa entre los países aliados y Canadá.

Conclusiones

La más reciente política en seguridad canadiense implementa elementos innovadores como la búsqueda inclusividad étnica y de género. Esto se da como resultado de diversos debates que se iniciaron desde el siglo XX, y evolucionaron en el ámbito civil doméstico, hasta un punto de madurez actual, donde se aprecian características de inclusión que van más allá de un mero porcentaje o “cuota de género” o “cuota étnica” en el sector defensa o las FF. MM., pues, además, implementa un modelo que, desde la formación profesional de los futuros miembros del sector defensa, propenderá por la normalización, el respeto y la celebración de la multiplicidad de identidades.

Si bien puede que muchas políticas alrededor del mundo se presenten con una intencionalidad predictiva y de preparación para cambios o contextos cambiantes, prueba de que la política en seguridad canadiense se construyó de manera minuciosa para estar unida con estas cualidades, son: la decisión de retirar las tropas estadounidenses de Afganistán tras negociaciones entre los gobiernos Trump y Biden; la renovación de compromisos de Canadá con la OTAN y la búsqueda de asumir nuevos liderazgos tanto en esta organización como en la *Commonwealth* y los *Cinco Ojos*.

En los dos ejemplos mencionados se evidencia una muy buena lectura del clima político estadounidense, pues para el 2017, año en que se lanzó la política SSE, ya se había tomado la decisión de asumir nuevos liderazgos en las organizaciones multilaterales, enfocados en la defensa militar de intereses compartidos. Cabe resaltar que para el lanzamiento de una política de esta naturaleza se requiere un extenso trabajo previo, lo cual agrega mérito a la adaptabilidad conseguida.

Referencias

- Alcántara, C., & Davidson, A. (2015). Negotiating aboriginal self-government agreements in Canada: An analysis of the Inuvialuit experience. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 48(3), 553-575.
- Andress, J., & Winterfeld, S. (2014). *Cyber warfare: Techniques, tactics and tools for security practitioners* (Second edition). Waltham: Syngress
- Beaman, L., & Beyer, P. (2008). *Religion and diversity in Canada*. Brill; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Bélanger, S. A. H. & Lagacé-Roy, D. (2016). *Military operations and the mind: War ethics and soldiers' well-being*. McGill-Queen's University Press; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Blaxland, J. (2017). Strategic balancing act: Australia's approach to managing China, the USA and regional security priorities. *Security Challenges*, 13(1), 19-40.
- Born, J. A., & Zamorski, M. A. (2019). Contribution of traumatic deployment experiences to the burden of mental health problems in Canadian Armed Forces personnel: Exploration of population attributable fractions. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 54(2), 145-156. <https://doi.org/10.1007/s00127-018-1562-6>
- Boucher, J.-C. (2011). The Cost of Bandwagoning: Canada-US defence and security relations after 9/11 Canada after 9/11. *International Journal*, 67(4), 895-914.
- Brodie, I. (2018). *At the centre of government: The prime minister and the limits on political power*. McGill-Queen's University Press.
- Brown, V. (2020). Locating feminist progress in professional military education. *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice / Études Critiques sur le Genre, la Culture, et la Justice*, 41(2), 26-41. Supplemental Index.
- Budget woes will slow Canada's hard power build-up. (2017). *Emerald Expert Briefings, oxan-db(oxan-db)*. Emerald Insight. <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB221434>
- Burney, D., & Hampson, F. (2020). *Braver Canada: Shaping our destiny in a precarious world*. eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Burtch, A. P. (2012). *Give me shelter: The failure of Canada's cold war civil defence*. UBC Press; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Canadá. (2017). *Canada's Feminist International Assistance Policy*. GAC. <https://tinyurl.com/3mzh5d7z>
- Carvin, S., & Tishler, N. (2020). Made in Canada: The evolution of Canadian counter-terrorism policy in the post-9/11 world. *Canadian Public Administration*, 63(1), 53-70. <https://doi.org/10.1111/capa.12359>
- Daigle Hau, C. (2014). Time to grow up? Canadian understandings of revolutionary Cuba to the missile crisis of 1962. *American Review of Canadian Studies*, 44(1), 82-95.

- National Defence. (2013). *Organizational structure of the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces*. <https://tinyurl.com/5a44zua8>
- Department of National Defence, C. A. F. (2017). *Strong, secure, engaged Canada's Defence Policy*. <https://tinyurl.com/3bj9ws2m>
- Fergusson, J. G. (2010). *Canada and ballistic missile defence, 1954-2009: déjà vu all over again*. eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Frei, B. (2019). The evolution of Canadian Defence policy through the pragmatic control theory of civil-military relations. *Canadian Military Journal*, 19(4), 9. <http://www.journal.forces.gc.ca/Vol19/No4/page16-eng.asp>
- Government of Canada. (2016). *The Canadian Constitution—About Canada's System of Justice*. <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/05.html>
- Granatstein, J. L. (2018). *Canada's army: Waging war and keeping the peace* (Vol. Second edition). University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Hydrant, S. (s. f.). *The Commonwealth*. <https://thecommonwealth.org/feature-page/commonwealth>
- Jackson, N. J. (2018). Canada, NATO, and global Russia. *International Journal*, 73(2), 317-325. <https://doi.org/10.1177/0020702018786080>
- Jervis, R., Yarhi-Milo, K., & Casler, D. (2021). Redefining the debate over reputation and credibility in international security: Promises and limits of new scholarship. *World Politics*, 73(1), 167-203. <https://doi.org/10.1017/S0043887120000246>
- Kaplan, L. (2007). *NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance*. Rowman & Littlefield Publishers; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Karafantis, L. (2017). NORAD's Combat Operations Center: A Distinctively Cold War Environment. *Information & Culture*, 52(2), 139-162. <http://www.jstor.org/stable/44667551>
- Kieley, M. (2021). No umbrella for the rain: Canadian implications following the global revolution in reconnaissance—strike technologies. *International Journal*, 76(2), 221-237.
- Kunertova, D. (2017). The Canadian politics of fair-share: The first burden-sharing debates about NATO. *Journal of Transatlantic Studies (Springer Nature)*, 15(2), 161-183. <https://doi.org/10.1080/14794012.2016.1268792>
- Lababidi, E. M. R. (2020). State and institutional capacity in combating money laundering and terrorism financing in armed conflict: The Central Bank of Syria. *Journal of Money Laundering Control*, 23(1), 155-172.
- Leblanc, D. A. M. (2021). The Roles of Settler Canadians within Decolonization: Re-evaluating Invitation, Belonging and Rights. *Canadian Journal of Political Science*, 54(2), 356-373.
- Leuprecht, C., Sokolsky, J., & Derow, J. (2019). Paying it forward: Canada's renewed commitment to NATO's enhanced Forward Presence. *International Journal*, 74(1), 162-171. <https://doi.org/10.1177/0020702019834887>

- Lindsey, G., & Wiseman, M. S. (2019). *The selected works of George R. Lindsey: Operational research, strategic studies, and Canadian defence in the cold war*. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Marvel, E. M. (2010). *China's cyberwarfare capability*. Nova Science Publishers, Inc. <https://tinyurl.com/mv4krpje>
- Mikolas, C., Winfield, H., Smith-MacDonald, L., Pike, A., Jones, C., Lee, M., Griffiths, J., Perry, R., Olson, D. M., Heber, A., Olson, J., Sevigny, P. R., & Brémault-Phillips, S. (2021). Enhancing resilience in Canadian military families and communities: A qualitative analysis of the reaching in... reaching out and bounce back and thrive! resiliency skills training programs. *Frontiers in Public Health*, 9, 484. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.662313>
- Mior, S. A., Vogel, E., Sutton, D., French, S., Côté, P., Nordin, M., Loisel, P., & Laporte, A. (2019). Exploring chiropractic services in the Canadian force's health services—perceptions of facilitators and barriers among key informants. *Military Medicine*, 184(5/6), e344-e351.
- NATO. (2021). *Funding NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.html
- NATO. (s. f.). *What is NATO?* <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>
- North American Aerospace Defense Command (NORAD). (s. f.). <https://www.norad.mil/>
- Parliamentary Institutions—The Canadian System of Government. (s. f.). <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch01&Seq=2>
- Pijović, N. (2021). The cyberspace 'Great Game'. The five eyes, the Sino-Russian bloc and the growing competition to shape global cyberspace norms. *2021 13th International Conference on Cyber Conflict (CyCon)*, 215-231. <https://doi.org/10.23919/CyCon51939.2021.9468296>
- Porche, I., & Isaac R. (2020). *Cyberwarfare: An introduction to information-age conflict*. Artech House.
- Potter, E. H. (2007). Canada in the commonwealth. *Round Table*, 96(391), 447-463. MasterFILE Premier.
- Potter, E. (2009). *Branding Canada: Projecting Canada's soft power through public diplomacy*. eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Reid, J. (2008). *Louis Riel and the creation of modern Canada: Mythic discourse and the postcolonial state*. University of New Mexico Press; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Scott Costen Contributor. (2021). *Canada must leave NATO to avoid another Afghanistan*. *Toronto Star (Canada)*. Newspaper Source.
- Sussman, G. (2017). Reheating the cold war: US, Russia, and the revival of rollback. *Perspectives on Global Development & Technology*, 16(6), 736-755.
- Swaine, M. D. (s. f.). *China doesn't pose an existential threat for America*. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/04/21/china-existential-threat-america/>

- Taber, N. (2015). *Gendered militarism in Canada: Learning conformity and resistance* (Vol. First edition). The University of Alberta Press; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- The China Threat Is Being Overhyped. (2021). Bloomberg.Com. <https://tinyurl.com/yc-kyhvnw>
- The Honourable John McKay—Member of Parliament—Members of Parliament—House of Commons of Canada. (s. f.). [https://www.ourcommons.ca/members/en/john-mckay\(957\)](https://www.ourcommons.ca/members/en/john-mckay(957))
- Tracy, N. (2012). *Two-edged sword: The navy as an instrument of Canadian Foreign policy* (Número Vol. 225). McGill-Queen's University Press; eBook Academic Collection (EBSCOhost).
- Walby, K., & Anais, S. (2012). Communications Security Establishment Canada (CSEC), structures of secrecy, and ministerial authorization after september 11. *Canadian Journal of Law & Society/Revue Canadienne Droit et Societe* (University of Toronto Press), 27(3), 363-380. <https://doi.org/10.1017/S0829320100010553>
- Whitby, M. (2020). A «new look» at cold war maritime defense: The Royal Canadian Navy's Seaward Defence Report and the Threat of the Missile-Firing Submarine, 1955. *Naval War College Review*, 73(4), 1-27.
- Wilkie, A. M. (2021). *NATO members unite to face evolving threats from Russia and China*. CNBC. <https://www.cnn.com/2021/06/14/nato-members-unite-to-face-evolving-threats-from-russia-and-china-.html>
- Zandee, D., Kruijver, K., & Stoetman, A. (2020). Arctic actors. En *The future of Arctic security* (pp. 18-40). *Clingendael Institute*. <http://www.jstor.org/stable/resrep24676.6>

Capítulo 4

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Chile^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.04>

Harrison Caballero Ramírez

Luis Alexander Montero Moncada

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El objetivo de este capítulo es hacer un análisis del caso de Chile, país en el que hubo un proceso de transición de una dictadura militar a una democracia participativa y representativa, donde también fue involucrado el sector defensa, con la creación de los libros blancos de defensa de Chile. Se busca indagar su proceso histórico sobre la construcción colectiva de un libro de defensa que involucró democráticamente todos los sectores de la sociedad, como medio de pacificación, y la conformación de una institucionalidad que proyectó a Chile sobre los grandes escenarios políticos, sociales, económicos y militares, para establecer la importancia de este proceso histórico, que ha sido ejemplar en Latinoamérica. Para lograr el objetivo trazado se requiere, entonces, abordar, como primera medida, la definición crítica conceptual sobre las siguientes variables: 1) seguridad colectiva, 2) seguridad, 3) seguridad nacional, 4) defensa, 5) poder nacional, 6) seguridad humana y 7) acciones cívico-militares. Este análisis conceptual nos dará luces para determinar la importancia de salvaguardar la soberanía y los intereses nacionales de una nación. Como resultado final, se pretende concluir si este caso chileno puede ser evocado por Colombia como punto de partida para la creación de su propio libro blanco de defensa, sin dejar de lado el conflicto y sus amenazas cambiantes, así como comprobar si es prioritario sugerir, dentro de la alta estrategia, elevar a un nivel superior este libro, sobre la base de una ley de seguridad y defensa nacional.

Palabras clave: Defensa, libro blanco, seguridad colectiva, seguridad humana, seguridad nacional.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Harrison Caballero Ramírez

Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Especialización, Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional, Centro de Educación Militar, Colombia. Especialización, Alta Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

Contacto: harrison.caballero@buzonejercito.mil.co

Luis Alexander Montero Moncada

PhD (c), Estudios Políticos, Universidad Externado, Colombia. PhD (c), Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Colombia. Magister, Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, Instituto de Estudios Políticos de París Sciences-PO, Universidad Externado, Colombia. Politólogo, Universidad Nacional, Colombia. Profesor asociado e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0003-3420-0863> - Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

Citación APA: Caballero Ramírez, H. & Montero Moncada, L. A. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Chile. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 99-132). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.04>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Con el ocaso de la Guerra Fría y el restablecimiento de un nuevo orden global, se puso fin a una confrontación ideológica librada entre el liberalismo versus el comunismo, donde los Estados nación se alinearon bajo las premisas de un mundo bipolar, y en que las dinámicas políticas, sociales y económicas giraban en torno a dichos ejercicios de poder establecidos.

La Segunda Guerra Mundial abrió el camino para una nueva concepción del mundo con la evolución de un organismo o una comunidad internacional que había sido considerada fallida en la Primera Guerra Mundial, pues no pudo lograr el objetivo de evitar una segunda guerra de grandes magnitudes. Aquella Sociedad de Naciones fue reemplazada —o en el mejor de los casos, fue reformada— con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo principal se estableció con el fin de superar las diferencias ideológicas, los conflictos entre Estados y las diferentes divergencias en el plano internacional, bajo el manto de la diplomacia y el diálogo.

Así, la ONU fue establecida como el organismo internacional centralizado en el que la mayoría de los Estados empiezan a operar por medio de dicha asociación; se estableció, entonces, una normatividad fundamentada sobre reglas y procedimientos que regulan y controlan la arena política internacional. Como consecuencia, cambiaron algunos paradigmas tradicionales en el interior de los Estados, dentro de un marco político a merced de normativas externas que condicionan o regulan a cada Estado nación reguladas por un marco jurídico internacional (Lüttecke, 2002).

Como resultado de lo anterior, se desarrollaron conflictos no convencionales en diferentes partes del mundo; es decir, la forma tradicional y convencional de la guerra de Estados versus Estados cambió a una confrontación irregular de forma

interna. Dentro de tal dinámica aparecieron los objetivos de incesante reivindicación política, económica y social dentro de algunos Estados que para ese momento seguían siendo colonias de una potencia industrializada, o en su efecto, como resultado de la confrontación político-ideológica en la que el mundo se encontró dividido en dos grandes bloques. Fue así como nació la Guerra Fría, sobre diferentes escenarios de conflicto desde una concepción internacional, pero con efectos internos en cada Estado nación (Van Creveld, 1991).

Al unísono con lo anterior, bajo las nuevas amenazas como producto de estas confrontaciones internas y de la reivindicación política de grupos armados al margen de la ley contra el Estado legal —reconocido ante la ONU—, se optó por abordar y poner en práctica el concepto *seguridad nacional* por parte de Estados Unidos —también los Estados latinoamericanos definieron por primera vez su propio concepto de seguridad, de forma consistente y sólida, a partir de la construcción de esta definición— a fin de contener el avance comunista, y que, en apoyo a estos grupos ilegales por parte de la Unión Soviética (URSS), buscaban empoderarse en sitios estratégico de interés geopolítico.

El objeto del presente capítulo es hacer una apreciación general de la importancia de la seguridad y defensa de Chile, y de cómo ella se establece en la definición de los intereses nacionales, tomando en cuenta la estructura de su sistema de seguridad y defensa, junto con sus diferentes políticas, instituciones y doctrinas.

Con tal fin, y luego de unos breves antecedentes, donde se analiza la relación de Chile con la seguridad en Latinoamérica, el capítulo se dividirá en cuatro componentes. En el primero se requiere abordar conceptos relacionados con seguridad colectiva, seguridad nacional, seguridad, defensa, poder nacional, seguridad humana y acciones cívico-militares. En la segunda parte se analizará el impacto de la Doctrina de Seguridad Nacional en Chile, desde la Guerra Fría, hasta la transición. La tercera parte del capítulo ahonda en las características y la evolución de los libros blancos de defensa en Chile, desde el camino a la transición democrática hasta el libro vigente.

Por último, en el cuarto componente se procederá a determinar si en el proceso de la gran estrategia y toma de decisiones para Chile, en cuanto a seguridad y defensa nacional, se hace necesaria la actualización de un libro blanco que responda a las amenazas contemporáneas que debe enfrentar el Estado chileno.

Antecedentes. Chile en el concierto latinoamericano de la seguridad

Los conflictos no convencionales no se hicieron esperar a lo largo y ancho de América Latina. La Revolución cubana inspiró a grupos guerrilleros con ideologías marxistas-leninistas, e incluso, otras manifestaciones ideológicas, desde la línea maoísta. Dichas coyunturas empezaron a ejercer un papel importante dentro de la sociedad, al llevarse a cabo una guerra popular prolongada bajo la reivindicación de derechos sociales, laborales y sindicales, pero entendida y comprendida bajo el manto de una alianza latino-soviética.

Una de las dictaduras más emblemáticas en Suramérica fue la de Chile, con apoyo irrestricto de Estados Unidos e, incluso, de Gran Bretaña. El general Augusto Pinochet asumió la seguridad nacional direccionada por Occidente como eje fundamental de su propia política de seguridad y defensa. Contener el avance comunista en territorio chileno fue su consigna permanente.

Fue solo hasta el plebiscito de 1989 cuando la dictadura militar terminó cediendo su poder para darle paso a la democracia, tomando en cuenta que, a la par con los fenómenos globales tanto en lo político como económico, el fin de la Guerra Fría estaba dando paso al triunfo del liberalismo sobre el comunismo. También se lo puede entender como que el triunfo de la política de seguridad nacional e internacional sobre el fallido Pacto de Varsovia marcó unas nuevas dinámicas y nuevas estrategias militares y diplomáticas.

Mientras Chile se abría paso a la democracia, el mundo veía cómo, de forma avasalladora, se iniciaba el fenómeno conocido como *globalización*, a lo que Francis Fukuyama planteó llamándolo "El final de la historia" (Fukuyama, 1992). Ya los conflictos no se determinarían de forma individual, sino que la estabilidad y el desarrollo estarían basados en la cooperación (Lüttecke, 2002).

La globalización, la democratización, el triunfo del liberalismo y la seguridad nacional e internacional fueron acontecimientos que se dieron de forma rápida y exponencial una vez finalizada la Guerra Fría. Todos ellos son temas que se establecen sobre las nuevas agendas de vital importancia para la supervivencia misma de los Estados nación. Se propuso, entonces, una adaptación al nuevo orden mundial desde lo político, lo económico y lo militar, para contener ahora las nuevas *amenazas asimétricas*, establecidas bajo escenarios de conflicto desde el terrorismo transnacional, el narcoterrorismo, el bioterrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, etc. (Lüttecke, 2002, p. 1).

Complementando lo anterior, Perazzo establece que dentro de los conflictos contemporáneos posteriores a la Guerra Fría se enmarcan nuevas amenazas, así:

Dentro de ellas podemos incluir el terrorismo, el fundamentalismo religioso de diferente signo, los llamados “señores de la guerra” y las diferentes manifestaciones del crimen transnacional organizado, tales como las organizaciones de lavado de dinero, los traficantes de armas, de drogas, de personas y de órganos. (Perazzo, 2008, p. 15)

Bajo estos nuevos retos que atentan contra la seguridad, Chile se ve obligado a incursionar en un proceso democratizador de grandes dimensiones, con el objetivo de adaptarse rápidamente para afrontar estos desafíos globales.

Sobre los cimientos de una dictadura militar en la que se defendió el liberalismo, y que se sostuvo sobre el concepto estadounidense de seguridad nacional, el curso de la historia condujo a Chile a la transición de un autoritarismo a la democracia, establecida desde lo político, pero también, muy importante, desde la democratización de su propia seguridad y defensa. Fue así como la premisa de crear un libro blanco de seguridad y defensa, adquirió fuerza, como medio indispensable para democratizar las estrategias y los procesos establecidos desde el Ministerio de Defensa.

El caso chileno ha sido ejemplo en toda Latinoamérica para poner de manifiesto la importancia de democratizar el sector defensa, con la consigna de que todos los sectores de la sociedad participen en la creación de su propia seguridad; esto, encaminado sobre la salvaguarda de los intereses nacionales y la prevalencia misma de la supervivencia del Estado nación. Ahora bien, la creación del libro blanco de seguridad nacional se presenta como antesala de un proceso de adaptación cívico-militar, en el que se buscó devolverles la credibilidad a las Fuerzas Militares (FF. MM.) y a la Fuerza Pública con respecto a su propia población.

Marco conceptual de la seguridad

Abordar una definición exacta sobre la seguridad es complejo, ya que este concepto se puede percibir desde diferentes escenarios, que adquieren relevancia debido a su implicación directa. Durante y a partir del final de la Guerra Fría aparecieron conceptos evolutivos sobre la seguridad, como: “Seguridad Nacional, Seguridad Común, Seguridad Colectiva, Seguridad Compartida, Seguridad Humana o

Seguridad Cooperativa donde interfieren acontecimientos históricos que hacen complejo definir una sola concepción de la seguridad” (Sheehan, 2005).

Helga Haftendorn afirma que “no hay un único concepto de seguridad; seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad global se refieren a diferentes aspectos y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos” (Sheehan, 2005). Para Bárcena, la seguridad debe ser entendida como “estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros” (Bárcena, 2000, p. 12).

El Ministerio de Defensa de España, en la Dirección General de Relaciones Institucionales y en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, presenta en su documento marco, publicado en 2011, diferentes definiciones del concepto de seguridad; desde el Estado es concebida como actor internacional protagónico y en el que se debe abordar bajo su propia necesidad y direccionamiento:

[...] el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad, asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está. (Laborie, 2011, pp. 1-2)

Griffiths (2008) plantea:

[...] la seguridad es una condición que permite lograr el normal funcionamiento de las actividades de un Estado respecto de sus principales misiones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo nacional y el bienestar de la persona humana, para asegurar el logro del bien común nacional. (Griffiths, 2008, p. 157)

Lo anterior deriva, entonces, en el término *seguridad nacional*, pero, complementariamente a dicho término, se estableció la seguridad y defensa nacional, y para su respectivo análisis es necesario definir por separado ambos conceptos. Según Kennan (1948), se define como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Enseñat & Berea, 2009, p. 340).

En su libro *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*, el coronel (R) Manuel José Santos Pico expone lo siguiente:

La seguridad nacional se entiende como una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas sin riesgos o amenazas a sus actividades normales. Todo estado tiene la

responsabilidad de crear y mantener una situación de seguridad nacional para ofrecer a sus asociados en grado relativo de garantías para la consecución de niveles aceptables de convivencia pacífica y Seguridad Ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos interno y externo: La independencia la soberanía la autonomía la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad y el desarrollo general. (Santos, 2004, p. 29)

Huntington se refiere a este concepto así:

[Es] un aspecto de la política de seguridad nacional. El foco principal de las relaciones civil-militar es la relación del cuadro de oficiales con el Estado. Aquí es donde llega al máximo el conflicto entre las presiones funcionales y sociales [...]. Las relaciones sociales y económicas entre los militares y el resto de la sociedad reflejan normalmente las relaciones políticas entre el cuadro de oficiales y el Estado. (Huntington, 1964, p. 16)

Para Rico (2018), debe haber un frente común entre el ente militar y el sector civil, lo cual lleva a concluir que todas las acciones en este aspecto han de ser una estrategia mancomunada como una sola acción conjunta:

Las relaciones civiles-militares contemporáneas se enfrentan al reto que la población las comprenda como una sola sociedad, en el cual ambos sectores, el militar y el civil, son un solo pueblo. El eje es: una sola sociedad y no una sociedad civil y otra sociedad militar. (Rico, 2018, p. 199)

El coronel Santos define la defensa nacional como

La integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa esos valores que conforman la nacionalidad, cómo son: La soberanía independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional. La defensa nacional implica una constante actividad para prevenir y resistir los riesgos de un posible adversario, sus ataques agresiones que afectan la seguridad nacional. (Santos, 2004, p. 31)

El poder nacional proviene del Estado, respecto a lo cual Monroy indica que

[...] el poder nacional es potestad del Estado, es la nación políticamente organizada, entendiendo este como sujeto de derecho internacional, integrado en

sus cuatro elementos: la población, el territorio, la organización política en su triple vertiente de gobierno, ordenamiento jurídico, poder político, y soberanía. (Monroy, 1998, p. 175)

Ante la anarquía internacional, Laborie (2011) refiere la supervivencia del Estado a través de “la soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales”. Por tal motivo, se plantea una defensa colectiva, o también seguridad colectiva, para establecer alianzas de cooperación que conlleven la protección del Estado y la confrontación de las amenazas externas que terminan afectando la institucionalidad.

Para Ballesteros,

[...] la seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos. (Ballesteros, 2004, p. 53)

Este concepto procede de la Sociedad de Naciones y ha evolucionado a través de las décadas, donde se da el génesis, entendido desde el mismo bien público, a lo que Lüttecke plantea:

[...] la seguridad de un Estado concreto pasó a constituir un aspecto considerado como bien público debido a que su supervivencia y seguridad ya no quedarían necesariamente bajo la responsabilidad exclusiva del propio Estado afectado. Se comenzaba a actuar bajo una conciencia colectiva. (Lüttecke, 2002, p. 3)

Ante la *seguridad colectiva*, se formula la *seguridad cooperativa*. Se construye la confianza entre los Estados y la historia permite incluir también los actores no estatales bajo la seguridad percibida con el bien público; es decir, existen nuevos mecanismos con el fin de evitar los conflictos como el diálogo y la negociación. La inclusión de la seguridad desde el involucramiento de diferentes sectores y actores de la sociedad, donde la exclusividad ya no es solo del Estado, hace de la seguridad cooperativa unos nuevos retos y escenarios.

Laborie refiere al respecto:

La Seguridad Cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta, a través de foros no oficiales, y desarrolla el principio fundamental según el cual cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. (Laborie, 2011, p. 3)

La seguridad humana es un concepto mucho más profundo y vinculante: no solo se refiere al Estado como organización política, sino que eleva la seguridad a la prevención y la defensa de los seres humanos. Cubides y Cita (2014) hablan de la seguridad humana como

[...] la atención y concentración directamente en la protección de la población contra todo tipo de amenazas. Es decir, todas aquellas acciones que afecten a los diferentes individuos de una sociedad y que vander en la integridad de los mismos bajo las siguientes dinámicas: Abusos a los Derechos Humanos, la degradación del medio ambiente, el terrorismo internacional o nacional, la delincuencia nacional organizada. (Cubides & Cita, 2014, p. 6)

La seguridad humana aborda las amenazas no militares y se remonta por sobre la seguridad de los seres humanos o los colectivos sociales; es decir, según Taylor Owen, se comprende este tipo de seguridad como "la protección de todos los individuos, de las amenazas ambientales, económicas, alimentarias, medicas, personales y políticas" (Owen, 2004, p. 383). A su vez, este concepto se inserta en la seguridad internacional como una nueva alternativa de pensamiento en el marco de la seguridad, y ambos cohabitan con una concepción *individuo-céntrica* (Ramirez, 2010, pp. 103-117).

Se concibe, entonces, que estas definiciones conceptuales sobre la seguridad han evolucionado en sí mismas, de acuerdo con la evidencia histórica, dentro del sistema internacional como *seguridad hemisférica*¹. Se presentó así una visión más humana de la seguridad, y dio como resultado una relación entre la población y la ciudadanía con sus fuerzas castrenses o militares, con la conclusión de que las acciones militares deben ser integrales a través de las relaciones cívico-militares.

¹ Concepto que involucra la percepción de la "seguridad multidimensional" aprobada en Barbados el 4 de junio de 2002, bajo el título de "declaración de Bridgetown". Define seguridad hemisférica a los acuerdos entre los países del hemisferio americano para afrontar las diferentes amenazas, peligros, problemas y riesgos que afectan a los estados de la región.

En conjunto, estas definiciones conceptuales giran en torno a una *seguridad multidimensional*, en el marco de una seguridad hemisférica, el proceso histórico que gira en torno a la Guerra Fría en el continente latinoamericano y se presenta bajo un panorama de apoyo por parte de Estados Unidos, bajo la sombra de la Doctrina de Seguridad Nacional, (DSN), que se presentó para contener el avance soviético en la región. La presencia de esta doctrina marcó un nuevo rumbo en cuestión de seguridad y defensa, llevó al final de estas dictaduras y consolidó su propio proyecto liberal y democrático una vez caído el Muro de Berlín, en 1989.

Uno de los gobiernos militares más emblemáticos en el sur del continente americano fue el de Chile (11 de septiembre de 1973-11 de marzo de 1990). Se desarrolló una contienda ideológica y militar para la consolidación del proyecto neoliberal instaurado por Estados Unidos y Gran Bretaña. Augusto Pinochet desarrolló diferentes estrategias para contener el avance comunista y consolidar este proyecto a través de la DSN. Con el plebiscito de 1989 se dio fin a dos décadas de dictadura militar, para dar paso a la elección presidencial y democrática de 1990.

A partir de ese momento, la historia de Chile dio un giro de 180°, para establecer una nueva política de defensa que es, según muchos autores, un ejemplo para seguir en la región. En este nuevo instructivo se consolidaron todos los conceptos ya aludidos, al asumirse la evolución conceptual de la seguridad escrita sobre los libros blancos de seguridad y defensa chilenos.

La sombra de la Doctrina de Seguridad Nacional en Chile

El concepto de DSN lo asumió Estados Unidos para desplegar toda una estrategia política y militar de ámbitos globales; especialmente, en países del llamado Tercer Mundo. Leal se refiere a dicho concepto a partir de su propio empleo, en el que se designa la defensa militar y la seguridad interna frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares (Raskin, 1979, pp. 31-34).

Uno de los objetivos de la DSN es asumir la concepción militar dentro de la institucionalidad del Estado para tener el control absoluto que ayude a detener el avance comunista de la URSS, la punta de lanza fue “la estrategia de contención”, ante lo cual George Kennan, como jefe de la misión diplomática en Moscú se inclinó por una forma de freno ideológico y de constante vigilancia a los objetivos

expansionistas rusos en la región². Kennan hizo una descripción de la política soviética como “una corriente fluida que se mueve constantemente, dondequiera que se le permita moverse, hacia un objetivo determinado. Su principal preocupación es la de asegurarse llenar cada veta y escondrijo disponibles en la grieta del poder mundial” (Kennan, 1947, p. 575). Al respecto, el presidente Harry Truman ejecutó dicha estrategia en zonas geográficas donde la institucionalidad estatal no era fuerte, buscando así el control dentro de su propia área de influencia.

En Chile, la DSN ayudó a sostener el golpe de 1973, que, según sus gestores, sirvió para evitar la revolución que intentaba adelantar el presidente socialista Salvador Allende. Ya en el poder, los militares chilenos ajustaron a su modo la doctrina heredada de sus vecinos (Arriagada, 1998)³. Durante esta dictadura se plantearon los siguientes objetivos: “detener política y militarmente la marea socialista; terminar definitivamente con la UP (Unidad Popular) y hacer desaparecer todos los símbolos que pudieran recordarla” (Guillaudat et al., 1998).

En uno de sus planteamientos ante este concepto de seguridad nacional, Kennedy refiere que se invirtieron cuantiosas sumas de dinero para invertir en defensa y tecnología:

Se llegó así, en pleno desarrollo de la Guerra Fría, a un punto culminante del frenesí de la seguridad, particularmente entre los EE.UU. y la URSS, con la inversión de elevadísimas sumas de dinero para gastos en proyectos de defensa, desarrollo tecnológico y una exacerbada carrera armamentista, lo que hizo temer a los observadores un importante efecto negativo sobre la competitividad a largo plazo. (1993, p. 193)

En nombre de la seguridad nacional⁴ y en pleno furor de Guerra Fría, se consideró y se puso en práctica el concepto de seguridad y el de defensa estableciéndose

² La estrategia de contención “[...] pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas”. George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial, lo resumió así: “contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas”. John Lewis Gaddis, “Introducción: La evolución de la contención”, en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 9 y 17.

³ Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998, capítulos 2 y 3.

⁴ El concepto de seguridad nacional para Estados Unidos surge de la preocupación del gobierno por suministrar a su población seguridad militar y bienestar social, y por asegurar la integridad del ente político; pero al desarrollarse dentro de una era nuclear como la que se presentó en la Guerra Fría, la seguridad se definió en términos de disuasión y sobre las amenazas que potencias externas representaban para la soberanía y la integridad territorial. La construcción de un enemigo externo y la defensa militar son las principales características de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos

fines y medios; para ambos conceptos, Lüttecke determinó que “la relación vinculante entre seguridad y defensa se manifiesta al indicar que la seguridad constituye una meta a alcanzar y, la defensa, uno de los medios para ello” (Lüttecke, 2002, p. 2). Al haber una relación intrínseca entre la seguridad nacional y la seguridad y defensa, germinaron importantes alianzas estratégicas lideradas por las principales y ya mencionadas potencias en contienda. Se exhibió a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como limitación al bloque soviético y el Pacto de Varsovia, para hacer frente a todas las acciones que realice o ejecute Occidente.

Leal Buitrago expone en tal sentido:

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de “Estado de seguridad nacional. (Leal, 2003)

Fueron 45 años de esta dinámica, a lo largo de los cuales se presentaron diferentes escenarios adversos, pero, en últimas, sin que ninguno de los bloques involucrados realizara acciones militares contundentes más allá de la carrera espacial y de la guerra económica. La bipolaridad del mundo marcaba el juego político, social, económico y militar sobre la base de dos frentes que buscaban imponer su ideología ante el mundo.

Durante este periodo histórico, Latinoamérica —y en especial, Chile— no fue ajena a este fenómeno global. Los distintos gobiernos de derecha se alinearon bajo la política liberal implementada por Estados Unidos, y grupos violentos irregulares se alzaron en armas, financiados y patrocinados por la URSS —como es el caso de Cuba—, para extender el brazo soviético sobre el continente americano. La reacción por parte de Estados Unidos no se hizo esperar, y es así como el coloso del norte apoyó a gobiernos militares, de forma directa e indirecta, con el objetivo de contener el avance comunista.

De la transición militar a la democracia chilena

El evento histórico que puso fin al gobierno militar en Chile fue el plebiscito de 1989, cuando el pueblo chileno dio por terminado el mando de Pinochet, para abrirle camino a la democracia desde el aspecto político y, por ende, a la transformación de la doctrina militar. Diferentes fuerzas políticas de centroizquierda fueron fundamentales en este ejercicio democrático, pues tenían un fuerte poder de

influencia dentro de la sociedad y fueron determinantes para que dicho proceso democratizador se pudiera consolidar. A pesar de que esta facción política consiguió el triunfo en el plebiscito, el poder militar siguió teniendo influencia hasta finales de la década de 1990 e inició un proceso de transición lento en el ámbito de la política de defensa, sus instrumentos, su legislación y su horizonte estratégico (Gutiérrez, 2007).

Gutiérrez (2007) establece tres aspectos importantes que marcaron la paulatina transición de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el proceso democratizador de Chile, para posteriormente darse la consolidación de su PDS: “la transición pactada a la democracia, la presencia del dictador y la fuerte presencia de la derecha” (Gutiérrez, 2007, pp. 1-5).

El primer aspecto que marcó la paulatina transición de las FF.AA., refiere a las fuerzas políticas representadas en partidos por la democracia, y que exigieron la transición política de un autoritarismo a un sistema de participación ciudadana. De esta manera, el modelo neoliberal pretende modernizarse, y las FF. MM., ser actores fundamentales de dicho proceso histórico. El segundo aspecto establece que, tras el revés del plebiscito, en 1989, el derrotado Augusto Pinochet mantuvo la comandancia de la institución militar, a la que involucró también en la contingencia política. Su presencia fue clave dentro de la derecha chilena, y seguir manejando los hilos de las FF. AA. le permitió consolidar al Ejército en el proceso de transición. Como último aspecto, cabe resaltar que la derecha política mantuvo una fuerte presencia en el plano político instaurando, como lo plantea Gutiérrez (2007), un *baluarte de la defensa del modelo económico y político cimentado en la llamada obra del gobierno militar*, lo que ha permitido, justamente, el contrapeso necesario para una transición pactada y disciplinada. Paulatinamente, la derecha fue convirtiendo su presencia política desde una opción burocrática en una sociológica (Gutiérrez, 2007, p. 4).

No se deben desestimar los esfuerzos que se hicieron entre la concertación política para impulsar la transición en el ámbito militar, a fin de consolidar una política de defensa moderna en Chile. La realización de los libros de defensa nacional jugó un papel fundamental: este objetivo fue llevado a cabo como un proceso progresivo democratizador dentro de las FF. MM., ya que los temas pertinentes a la defensa y seguridad ya no fueron de estudio exclusivo de los militares, sino que se pudo ampliar su rango de interés dentro de la población civil. Por una parte, el proceso de normalización de sus tradicionalmente conflictivas relaciones vecinales y,

por otra, la construcción de relaciones civiles militares ajustadas a los estándares democráticos (González, 2017, p. 31).

Como señalan García y Montes (2008)⁵, los procesos de intercambio y debate entre las jerarquías militares y los responsables políticos de la defensa —además de académicos y otros actores civiles— durante la elaboración de los dos primeros libros de defensa de Chile jugaron un papel significativo en la modernización democrática del sector (García, 2008, p. 82).

Una de las razones centrales por las que se presentó la realización del primer libro blanco de defensa chileno, y que motivó dicha realización, fue el temor que se gestaba dentro de la población civil debido a los años de dictadura; ese escozor de todo el ámbito militar invitaba a la reflexión académica y a tener la voluntad política de reorientar este aspecto bajo la construcción ciudadana de su propia seguridad en torno a la mayor cantidad posible de instituciones civiles, toda vez que se invitaba a dejar de lado el miedo a sus FF. MM., y entendiéndose que la seguridad es asunto de toda la sociedad chilena y que de esta depende la supervivencia misma del Estado.

Libros blancos de defensa de Chile

Con el paso a la democracia en Chile, a partir de 1990, la sociedad chilena entabló una percepción diferente sobre los temas de defensa y seguridad, y así se hizo evidente que son temas exclusivos del contexto militar, y que, de una u otra manera, afecta a todos, de forma individual o colectiva; se interpretaron, entonces, unas consecuencias que inquietan a los sectores tanto públicos como privados (Gutiérrez, 2007, p. 5).

Para consolidar una política de defensa en Chile, el gobierno recurrió a la interpretación sociológica de un desentendimiento y un poco afecto de la sociedad para con sus instituciones castrenses; por tal motivo, se inició un proceso de democratización de la defensa⁶, buscando, en términos generales, involucrar a toda la sociedad civil en la creación de su propia política de defensa, de modo que dicha sociedad civil pueda afrontar las amenazas internas y externas que se le presentan. La solución más apremiante fue la creación de los libros blancos de defensa.

⁵ Conviene recordar que Gonzalo García Pino, uno de los autores del artículo citado, fue asesor del Ministro de Defensa (1994-1997), Subsecretario de Marina (2005-2006) y Subsecretario de Guerra (2006-2010) de Chile.

⁶ Término al que hace referencia a involucrar todos los sectores sociales en la creación de su propia seguridad y defensa. No es un tema netamente militar, sino de la sociedad en general.

Primer Libro Blanco de defensa Nacional

La creación del Primer Libro de Defensa Nacional de Chile (LDN) ocurrió en 1997; como tal, fue un instrumento político que sirvió de herramienta para afianzar la transición de diversas posturas civiles con la doctrina militar. Acercarse al conocimiento en temas de defensa por parte de la población civil generó una sensibilización importante, que ayudó a derrumbar las barreras que habían sido construidas desde la dictadura con los sectores sociales. De esa manera, la vinculación de civiles en temas militares proporcionó una aproximación que permitió el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares. Molina se refiere a este proceso democratizador de la defensa así:

[...] en una primera etapa de ajuste, suceden determinados hechos de tensión político-militar, sin embargo, el escenario nacional mejora paulatinamente, como consecuencia de determinadas prácticas, decisiones seguras o actos de reconciliación que en definitiva conducirán a un régimen de plena relación entre las autoridades políticas y los mandos militares. (Molina, 2008, p. 193)

Se abre paso de la dictadura a la democracia. Cristian Faundes explica este proceso transicional así:

[...] los procesos de elaboración de los libros de la defensa conforman una instancia de aproximación entre civiles y militares y su resultado refleja la creciente inmersión de los civiles en un sector que históricamente en Chile ha sido ocupado por militares; el propósito de este grupo emergente en el sector ha sido la democratización de la defensa, que se manifiesta, especialmente, en el desarrollo de una serie de políticas y su profundización. (Faundes, 2016, p. 188)

Con la creación de estos libros se abre paso una evolución conceptual de la seguridad: esta se moderniza y se adapta a los nuevos escenarios del siglo XXI, que para Chile representaron sus diversas amenazas, y se establecen estrategias nacionales e internacionales para afrontar los nuevos desafíos.

En 1995, previamente a la creación del primer LDN, “el Gobierno formuló la primera agenda de política pública de defensa en la historia de la democracia en Chile, y públicamente reivindicó el derecho de los civiles electos para establecer la política de defensa y militar” (Flisfisch, 2012, p. 89). El objetivo como tal era generar la “necesidad de que los regímenes democráticos sean capaces de desarrollar una gobernabilidad adecuada sobre las fuerzas armadas, la defensa y lo que hoy

se denomina el sector de seguridad en general” (p. 10). De esta manera, como lo explica Faundes (2016), los libros blancos de la defensa constituyen elementos centrales del proceso de democratización del sector.

Por las razones ya mencionadas, el primer Libro Blanco de Defensa en América del Sur fue publicado en 1997 por la administración del presidente chileno Eduardo Frei (González, 2017, p. 24) intentando normalizar las relaciones con Argentina en la región (Runza, 2004), y porque las inversiones militares chilenas habían generado una notable preocupación en países de la región⁷.

González (2017) destaca la importancia del poderío militar chileno en auge y la preocupación de países como Argentina, Bolivia y Perú, que para ese entonces tenían serias discusiones limítrofes:

Dotado de las FFAA más modernas de Sudamérica y con un nivel de inversión en equipamiento militar que contrasta con la realidad general de la región, Chile ha ido parsimoniosamente resolviendo los conflictos limítrofes con sus tres países vecinos desde fines de los años 70 cuando llegó al borde de la guerra con Argentina. Actualmente, ya solucionados los contenciosos más graves con Buenos Aires y luego del fallo de la Corte de Justicia de La Haya que laudó la controversia sobre límites marítimos con Perú en 2014, resta resolver la más compleja cuestión del reclamo boliviano de salida al mar. (González, 2017, p. 31)

El Libro de Defensa de Chile de 1997 apareció en el marco general de una mayor apertura del sector defensa en el conjunto de la región, no solo fronteras afuera, sino en su relación con la sociedad civil de cada país (González, 2017, p. 24). Esta primera experiencia traía consigo el poder establecer una “comunidad” de defensa en el país (Barrachina, 2008, pp. 30-31).

La Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA (CSH) suscitó los libros blancos de defensa como una medida de transparencia dirigida principalmente a generar confianza mutua entre países de la región (González, 2017, p. 24). Con esto se incrementaba el apoyo irrestricto entre los países para, de forma conjunta, hacerles frente a las nuevas amenazas que para finales del siglo XX se estaban incrementando en la región.

El primer LDN tiene un enfoque “nacional” de la seguridad como concepto (Faundes, 2016, p. 197):

⁷ En 1995 la Fuerza Aérea de Chile inició gestiones para adquirir aviones de combate de última generación.

[...] se entiende por seguridad la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del Desarrollo Nacional, entendido en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional. (Chile, 1997)

Cabe tener en cuenta que el concepto de seguridad humana⁸ no hace parte de este primer documento, pero en él sí se incluyen términos de seguridad nacional, se omite lo de seguridad multidimensional e, incluso, se aborda la *seguridad* a secas (Faundes, 2016, p. 197).

En este LDN se vislumbra la ecuación de la seguridad sobre la *defensa* y el *desarrollo*, los cuales son dos dinamizadores de la seguridad y defensa; por ende, la seguridad se orienta a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional y el desarrollo aporta recursos económicos y los componentes de *estabilidad* y *orden interno*, necesarios para la seguridad (Faundes, 2016, p. 198). La seguridad se encuentra en un nivel superior de lo político, mientras que la defensa hace lo propio en el nivel político-estratégico (Chile, 1997, p. 74).

Figura 1. La ecuación de la seguridad.



Fuente: Chile (1997, p. 74).

Este primer LDN define la defensa como “una actividad integral del Estado, puesto que consiste en la preparación y eventual empleo de todas las potencialidades nacionales para neutralizar amenazas y contribuir a resolver conflictos” (p. 82). Su alcance, por ende, no es exclusivo de las FF. AA. Chilenas, y la defensa no es un tema que involucre solo al orden militar: “la defensa no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los Campos de Acción de la defensa y Diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía” (p. 75).

La separación entre seguridad y defensa se pronuncia, a la vez que se identifica a las amenazas como aquellas que “atentan en forma directa contra la

⁸ El concepto *seguridad humana* queda plasmado en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994.

supervivencia del Estado, su identidad, o el proyecto nacional” (p. 75). Se destaca, además, que “los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, al narcotráfico u otros que afecten al orden interior, constituyen materia de Seguridad Interior” (p. 75). En sus definiciones sobre amenazas, el LDN las establece como “acciones reales o percibidas provocadas, consciente o inconscientemente, por un eventual adversario, a quien se le supone con cierto fundamento la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios” (p. 213).

El texto recalca seis principios generales enmarcados dentro de la política de defensa; entre ellos, “emplear el Poder Nacional y, en particular, su potencial bélico, si fuera necesario, para su defensa y el resguardo de los intereses nacionales, frente a amenazas externas” (p. 88). Especifica también que “en la estructuración de la defensa nacional lo primero es identificar cuáles son las posibles amenazas contra las que queremos protegernos y, en seguida, definir los medios con los que se materializará tal protección o defensa” (p. 77).

En este libro no se excluyen a las FF. AA. para contrarrestar el avance del narcotráfico (Chile, 1997, p. 90), y se establecen actividades como patrullaje y, a la vez, vigilancia que involucran a la Dirección General de Territorio Marítimo y a la Dirección General de Aeronáutica Civil, que hacen parte del el Consejo Nacional para el Control de Estupeficientes (Conace) (Faundes, 2016, p. 200).

Segundo Libro Blanco de defensa Nacional. La política de defensa chilena tras el 11 de septiembre del 2001

En consecuencia con los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York (11-S), los conceptos de seguridad y defensa asumen una nueva terminología en torno al terrorismo, como resultado de una modalidad de *guerra asimétrica*.

El libro blanco de defensa chileno elaborado en 2002 define la defensa nacional como “el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial” (p. 87); por lo tanto, el mismo LDN define, de acuerdo con Faundes (2016), lo siguiente:

[...] en general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (p. 23)

Revindica, por otra parte, “apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado y, por consiguiente, en el compromiso de todos los Estados, incluido el nuestro, con las obligaciones emanadas del derecho internacional (p. 75).

El LDN número 2 da continuidad al concepto de seguridad del primer libro entendiéndola como “una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico” (Chile, 2002, p. 24). De la misma forma, la seguridad de la nación como tal es “un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes” (p. 24).

En este segundo volumen se incorpora el concepto de seguridad humana:

[...] reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones. (p. 25)

Sin embargo, este concepto no se incluye de manera directa como política interna.

El LDN de 2002 persigue nueve objetivos claros (Gutiérrez, 2007):

- Conservar la independencia y la soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Concurrir a la creación de seguridad externa, fundamental para el bien de la nación.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir al mantenimiento y la promoción de la paz y seguridad internacional, de acuerdo con el interés nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional y contribuir al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
- En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática, y a la del Estado de derecho. (Gutiérrez, 2007, pp. 10-11).

Se evidencia, entonces, que el LDN número 2 fue publicado para 2002, como réplica a dos hechos trascendentales: el primer libro tenía un objetivo de durabilidad de cinco años; por tal motivo, ameritaba una actualización inmediata y, en razón de eso mismo, de los acontecimientos internacionales en torno al terrorismo

y de las nuevas amenazas, la política de defensa debía buscar la mejor forma de responder a ello. Bajo dicha premisa, los atentados el 11-S marcaron un delineamiento nuevo de la estrategia; a su vez, este volumen asumió su iniciativa como una política pública, tal como lo probó Michelle Bachelet, quien para ese momento fungía como ministra de Defensa, en una época en la que se incorporó una dimensión más programática de la defensa, “un Libro con los rasgos propios de una política pública” (Zalaquett, 2000, p. 10).

Este libro asimila la defensa al “conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial” (p. 87). Por tal motivo, define la defensa textualmente así:

[...] en general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (p. 23)

También plantea, al igual que el primer LDN, que las FF. AA. “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (p. 148).

Como eje, este volumen se apropia de la cooperación internacional —sin dejar de lado la disuasión— estableciendo una política de defensa delineada por organismos internacionales, que buscan incrementar y materializar actividades como la participación en operaciones de paz, intercambios militares y ejercicios combinados multinacionales (Faundes, 2016, p. 203), en el entendido de que la seguridad internacional afecta la propia seguridad nacional (p. 84).

Tercer Libro Blanco de Defensa Nacional

El Libro de defensa Nacional de 2010 retoma el concepto de seguridad:

[...] la seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes. (Chile, 2010, p. 108)

A pesar de que el libro de 2002 incorporó el concepto de seguridad humana, este nuevo LDN específicamente establece la adopción de la seguridad humana como principio que guía el diseño y la ejecución de su política exterior (p. 90).

En este libro establece que no solo es competencia del sector defensa —y en su defecto, del Ministerio de Defensa Nacional— asumir la seguridad humana como algo exclusivo de dicha dependencia: por el contrario, hace unas especificaciones interesantes al referir que este concepto tiene un sentido mucho más amplio, en el que se involucran temas de desarrollo dentro de una nación —y no solo el exclusivo de la defensa— como objetivos nacionales, en el intento de disminuir la brecha tecnológica, reducir el impacto de la violencia criminal o enfrentar la propagación de pandemias (p. 90). En tales escenarios, las FF. MM. son el instrumento fundamental utilizado tomando en cuenta sus atributos y sus capacidades.

De forma casi similar a la de los dos anteriores libros, este volumen establece que el concepto *defensa* es “la relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien” (p. 107). En cuanto a la defensa, estipula que esta es

[...] el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libres de interferencias exteriores. (p. 107)

También determina, de forma concreta, que la función defensa existe para dar seguridad externa al país (p. 109).

Este tercer libro —en cotejo con el segundo— equipara la seguridad y defensa a funciones exclusivas del Estado; por ende, la defensa contribuye de forma directa a la seguridad de la nación “tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional” (p. 128).

En el tercer LDN, ni la defensa ni la seguridad son exclusivas de las FF. AA., sino que se vincula al Estado como objeto referente:

[...] sin embargo, cabe precisar que, al igual que en los dos volúmenes anteriores, el texto explicita claramente que en su función de proveer seguridad el Estado se encuentra limitado y condicionado por la exigencia de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana. (Faundes, 2016, p. 206)

Por eso, la política exterior debe darse a través de la diplomacia y los canales del diálogo y la cooperación. El Estado debe materializar de forma combinada sus funciones para el logro de los objetivos nacionales (Faundes, 2016, p. 207).

Esta tercera edición define la amenaza así:

[...] la amenaza puede concebirse como una acción realizada o un hecho provocado por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo. (p. 82)

Además, bajo esta definición y el concepto basado en las amenazas, el documento establece que

[...] deberían reservarse para aludir de manera precisa a fenómenos cuyas características reflejan mejor los rasgos de lo que constituye una amenaza propiamente tal, entre otras, la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo. (p. 130)

Esta esta premisa emplaza las *nuevas amenazas*, las *amenazas emergentes* y las *amenazas no convencionales* como *problemas a la seguridad de los Estados* (p. 130).

Ante el concepto de seguridad humana, este es asimilado bajo la política exterior, y no sobre una política interna. Faundes explica que

[...] destacan las limitaciones propias del sector defensa para aplicar el concepto en la política nacional, debido a que la seguridad humana como concepto amplio que abarca elementos, como la salud, la economía, entre otros, sobrepasa el espectro de acción de la defensa. Por tanto, en los LDN, la seguridad humana queda suscrita al ámbito de la política exterior, concretamente en el marco del conflicto internacional y el derecho internacional humanitario. (Faundes, 2016, p. 208)

Comparación entre los tres libros de Defensa Nacional

En la tabla 1 se hace un comparativo entre los tres LDN de Chile elaborados entre 1997 y 2010, en los términos en que los presenta Faundes (2016).

Tabla 1. Cuadro comparativo entre los tres libros de Defensa Nacional

		LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Seguridad		Seguridad = defensa + desarrollo	Seguridad como una condición deseable para el desarrollo	Seguridad como una condición deseable para el desarrollo
		Defensa y desarrollo como elementos constitutivos de la seguridad	La seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas	La seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas
		LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Defensa		Actividad integral del Estado en constante preparación para neutralizar amenazas externas	Conjunto de medios para oponer a las amenazas de un adversario	Conjunto de medios para oponer a las amenazas de un adversario
		Las FF. AA. son garantes del orden institucional	Las FF. AA. Son garantes del orden institucional	Las FF. AA. contribuyen a la preservación de la institucionalidad
		Basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus FF. AA. en particular, y su poder nacional, en general	Contribución a la seguridad con disuasión y cooperación internacional	Contribución a la seguridad con preparación para el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional
Objeto referente		Estado	Estado	Estado
Sectores de la seguridad	Sectores militar, político, económico, societal y ambiental			
Amenazas		Las amenazas como eje en la estructuración de la defensa nacional	Las amenazas no cubren todo el espectro de situaciones que debe enfrentar una defensa moderna	Las amenazas y los compromisos internacionales son elementos de un “escenario” de planificación de defensa
		Incorpora amenazas no convencionales	Incorpora amenazas no convencionales	Descarta amenazas no convencionales (las asume como “problemas de seguridad” que eventualmente se podrían transformar en amenazas)

LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Incorpora acciones percibidas y provocadas inconscientemente; concibe la posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Incorpora acciones percibidas y provocadas inconscientemente; concibe la posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Solo acepta concebir amenazas a partir de actos específicos; se pone fin a la hipótesis de conflicto

Fuente: Faundes (2016).

Como se puede apreciar en la tabla 1, hay una evolución en los diferentes conceptos de seguridad y defensa en relación con el objeto referente y sus determinados sectores de seguridad en relación con las amenazas.

Cabe resaltar que, pese a la construcción de estos tres libros registrados hasta 2010, Chile carece de una estrategia de seguridad determinante y, por ende, de una política nacional de seguridad, lo que hace más compleja la implementación de las directrices dadas por estos libros. En definitiva, dichos textos carecen de poder o fuerza vinculantes:

El concepto de fuerza vinculante es tal vez uno de los que los juristas mencionamos con mayor frecuencia, pero uno de los más evanescentes, de los más difíciles de definir. La dificultad radica en las implicaciones filosóficas que le son relativas y en sus conexiones con otros conceptos fundamentales para el derecho, tales como la obligación jurídica, deber jurídico o validez jurídica. [...] Nosotros caracterizamos a la fuerza vinculante como una propiedad de las normas jurídicas, que consiste en atribuir a su destinatario el deber de obedecer o seguir lo prescrito por ellas, so pena de hacerse merecedor de una sanción. Este deber de obediencia que se atribuye al destinatario, es correlativo a un derecho subjetivo, que radica en cabeza de otro individuo (titular), quien a su vez tiene la competencia para exigir judicialmente del destinatario el cumplimiento de su deber y de solicitar que se imponga una sanción en caso de que el deber no se cumpla. (Bernal, 2008, p. 39)

Al tono de lo anterior, la doctrina no es ley; por tal motivo, no es vinculante.

Estrategia nacional chilena: el camino hacia un nuevo libro blanco de defensa

Con los análisis previos de los LDN creados desde 1998 hasta 2010 se pueden establecer conceptos específicos en torno a la seguridad, estableciendo que debe

ir ligada con la cooperación internacional, alrededor de los procesos de globalización y surgimiento de nuevos actores internacionales. Así mismo, aunque el Estado es el objeto referente, la seguridad y defensa chilena no es objeto exclusivo de seguridad.

Para la conducción de esta gran estrategia nacional, la Constitución Política (CP) de Chile plantea en su artículo 24 que el presidente de la República, el Gobierno y la administración del Estado tienen la autoridad para conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la república. El presidente de la República cuenta con el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) como órgano asesor y especializado en materias afines, según los artículos 95 y 96 de la CP. El Cosena es un organismo del ámbito político; pero al formar parte de dicha entidad los comandantes en jefe, la defensa nacional amplía su carácter político-estratégico hacia lo político, en el ámbito de la seguridad nacional (Gutiérrez, 2007, p. 7).

La Comisión de Defensa del Senado y la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputado tienen la función de informar al Congreso todo lo relacionado con la seguridad nacional. De la misma forma, el artículo 32 de la CP establece la estructura orgánica de la defensa nacional en cabeza del presidente, atribuciones especiales para disponer de las fuerzas de tierra, mar y aire, organizadas y distribuidas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional (Gutiérrez, 2007, p. 7) El Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), creado por el DFL N.º 81 de 1960, como ente asesor en materias ligadas a la seguridad nacional y al mantenimiento de la integridad territorial está conformado por: el presidente de la República; los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía; los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y el director de Fronteras y Límites (Gutiérrez, 2007, p. 7).

El ministro de Defensa Nacional (DN) conduce y administra —en apoyo del presidente de la República— todo lo referente a la seguridad nacional y, a su vez, tiene bajo su responsabilidad los subsecretarios de Guerra, de Marina y de Aviación, de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE) y del Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Este ministerio dispone de la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ).

Las FF. AA. chilenas dependen del ministerio encargado de la DN y están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Estas instituciones castrenses son vitales para la seguridad nacional y, a su vez, son el instrumento legal

para garantizar el orden y la institucionalidad. La conducción y coordinación estratégica militar esta direccionada desde presidencia en apoyo de la JCCJ.

Proyecciones del libro blanco de defensa de 2021

En el panorama anterior, el nuevo texto actualiza lo planteado en el último libro, escrito en 2017. En este nuevo texto se exponen cuatro temas de forma general en torno al concepto de defensa: principios de defensa; entorno para la defensa; estrategia de la defensa, y conducción de la defensa, avances y desafíos.

El primero alude a que el presidente de la República tiene por objetivo la conservación de la seguridad externa de la nación y el control del orden público interno establecido en la ley y la Constitución. Para lograr este objetivo cuenta con el sector defensa y sus FF. AA. La estrategia se establece bajo sus fines (objetivos de defensa y áreas de misión); los medios para la consecución de los fines (capacidades estratégicas) y el modo (concepto estratégico de empleo de la defensa) (Aránguiz, 2021).

Figura 2. Proyecciones del libro blanco de defensa de 2021.



Fuente: Infodefensa.Com

En la figura 3 se plantean los lineamientos sobre el concepto estratégico de empleo de la defensa, tanto interno como externo.

Figura 3. Lineamientos sobre el concepto estratégico de empleo de la defensa.



Fuente: Infodefensa.Com

En la figura 4 se pueden ver las capacidades estratégicas como objetivos establecidos en torno a la conducción de política de la defensa.

Figura 4. Capacidades estratégicas como objetivos establecidos en torno a la conducción de política de la defensa.



Fuente: Infodefensa.Com

Conclusión

La historia acompañada de sus acontecimientos trascendentales, como la Segunda Guerra Mundial y las implicaciones de la Guerra Fría en Suramérica, dejaron eventos que marcaron el hilo político, social y económico de una región rezagada, pero con unas afectaciones fuertemente marcadas que afectaron la seguridad y defensa de cada Estado nación. Chile no fue ajeno a estos sucesos, y su evidencia histórica lo demuestra.

La dictadura del general Augusto Pinochet configuró los esquemas de seguridad y defensa en torno a la idea liberal sobre seguridad nacional; a su vez, planteó la apropiación de salvaguardar los intereses nacionales como medida de contención de los avances del comunismo.

La globalización y el fin de la Guerra Fría cambiaron los escenarios de un mundo bipolar bajo los preceptos de una evolución conceptual de la seguridad, por lo que se configuraron nuevas amenazas de índole asimétrica. Chile no se sustrajo a dicho proceso, y con el fin de la Guerra Fría se dio por terminada la dictadura militar, con lo cual se abrió camino paso un proceso democratizador tanto en lo político como en lo que se refiere a la estrategia de seguridad y defensa nacional; por tal motivo, la propuesta del primer libro blanco se trazó el objetivo de establecer derroteros y lineamientos conceptuales y estratégicos sobre seguridad y defensa y la necesidad de involucrar todos los sectores de la sociedad chilena.

Este proceso democratizador dio como resultado la realización de los LDN, que terminaron jugando un papel clave a la hora de establecer derroteros de unificación nacional, porque unió al país ante un establecimiento que para ese momento no contaba con el apoyo popular, con altos porcentajes de desaprobación después de 17 años de dictadura. Los temas pertinentes a la defensa y seguridad ya no fueron objeto de estudio exclusivo de los militares, pues se amplió su rango de interés dentro de la población civil.

Los libros analizados en el presente capítulo en cuanto a la evolución del concepto de seguridad se mueven sobre cuatro ejes fundamentales, que Faundes (2016) sintetiza de la siguiente manera:

- El proceso de reformas institucionales que tienen el objeto de establecer la gobernabilidad democrática del sector defensa.
- El crecimiento de Chile, que se traduce en un nuevo posicionamiento estratégico del país en el escenario internacional, y en virtud de lo cual adquiere relevancia un sentido de responsabilidad, de cooperar en materias de

seguridad internacional, según lo descrito en LDN 3, de observador a actor (pp. 134-140).

- Los cambios en el escenario estratégico mundial que tienen incidencia en nuevas percepciones y definiciones de los conceptos *seguridad, defensa y amenazas*.
- Una serie de cambios en el entorno vecinal, que se traducen en un énfasis en las medidas de confianza mutua y una nueva forma de percibir las amenazas; particularmente, en torno a eliminar las hipótesis de conflicto.

Todos los LDN manejan conceptos evolutivos de la seguridad donde los conceptos de seguridad colectiva, seguridad nacional, defensa, poder nacional, seguridad humana y acciones cívico-militares tienen un constante dinamismo. Las aplicaciones conceptuales en los libros blancos son ajustadas a las realidades de amenazas tanto internas como externas. Se destaca la separación conceptual entre *defensa y seguridad*, al asumirse a la primera como de carácter externo, y a la segunda, sobre el interés nacional interno; al unísono de la defensa, se involucran la cooperación internacional y la política exterior, como factores intervinientes en la política de defensa (Faundes, 2016, p. 215).

Chile ha sido ejemplo en la región por anticiparse a la creación de los libros blancos de seguridad nacional; sin embargo, no se tiene clara la estrategia de seguridad plenamente definida, y su política de seguridad nacional no es explícita; por lo tanto, los libros blancos de seguridad de defensa nacional se convierten en un referente principal a la hora de estudiar esos temas. Estos libros blancos carecen de poder vinculante como tal, y ello hace que el sistema chileno sea especial y específico, a pesar de que carezca de un norte normativo y definido con precisión.

Los libros blancos están situados en el sector defensa; sin embargo, con la evolución de los libros blancos chilenos se hace notorio que este concepto se adapta a la seguridad bajo sus nuevas dinámicas cambiantes y evolutivas, de acuerdo con las nuevas amenazas regionales y nacionales. Sin embargo, las pautas y el direccionamiento estratégico desde el nivel superior carecen de directrices claras para la formulación de estas políticas y, a su vez, el establecimiento de límites; por esta razón, se requiere implementar y desarrollar una política nacional de seguridad, o estrategia de seguridad.

El proceso de inclusión en la creación de estos libros reforzando las relaciones cívico-militares son un importante ejemplo para Colombia. La transición de una dictadura militar a la democracia es fundamental para tener en cuenta en este tipo de ejercicios académicos. Se deben resaltar los esfuerzos que se hicieron desde el

aspecto político para impulsar la transición desde el ámbito militar a la consolidación de una política de defensa moderna en Chile.

Colombia, a diferencia de Chile, no posee un libro blanco de seguridad nacional, lo que demuestra un déficit en sus políticas de seguridad y defensa. Lo que sí se puede evidenciar es una política pública en función de abordar dicha área, pero carece de una política de Estado en torno a dicho sector, si tenemos en cuenta que el país ha sufrido un conflicto armado por más de 60 años, con diferentes matices y escenarios, en el que el narcotráfico cumple una función determinante como combustible bélico.

Si emulamos para Colombia la creación del primer libro blanco creado en Chile, podríamos rescatar que tal proceso democratizador le hace falta a un país que afronta unas amenazas constantes a su seguridad, y en el que se requiere diseñar un modelo de seguridad y defensa en torno a la seguridad colectiva y la seguridad humana, en el que se pueda incluir a todos los sectores de la sociedad; de esta manera se reforzaría todo lo referente a las acciones cívico-militares que ya se han venido trabajando en los últimos años.

A pesar de haber tenido varias políticas de seguridad y defensa —encaminadas a afrontar el conflicto armado—, Colombia, con los relevos generacionales y electorales de cada gobierno en periodos de cuatro años, no tiene claro cuál es su política de seguridad de forma general, lo que dificulta visualizar el modelo de un proyecto de Estado nación a futuro en torno a su propia seguridad. Se requiere, entonces, que Colombia inicie tal proceso democratizador de la seguridad, a fin de integrar a toda la sociedad colombiana bajo un interés nacional general y determinar la proyección del Estado las próximas décadas. Ahora bien, más importante aún es que, entendiendo las deficiencias de los libros blancos chilenos en cuanto a la incapacidad para clarificar la estrategia de seguridad nacional plenamente definida, se requiere que Colombia pueda generar una ley de seguridad y defensa en la que pueda proyectar la nación a futuro y, de inmediato, se puedan abordar de forma explícita todas las amenazas a su seguridad, esta vez, de forma integral y unificada por parte de todo el Estado colombiano.

Referencias

- Arriagada, G. (1998). *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Editorial Sudamericana Chilena.
- Ballesteros, M. (2004). *Las estrategias de seguridad y de defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*. Monografía del CESEDEN n° 67.
- Bárcena, C. (2000). *La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo*. Revista Mexicana de Política Exterior.
- Barrachina, C. (2008). Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada. En I. Sepúlveda & S. Alda (Eds.), *La administración de la defensa en América Latina*. Vol. III. UNED.
- Bernal, C. (2008). Fuerza vinculante. *Revista del Derecho del Estado*, 12(4), 22-47.
- Chile. (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Cubides, J. (2014). *La seguridad humana y su influencia en las políticas públicas de Colombia*. Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales.
- Enseñat y Barea, A. (2009). El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad. En *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. CITIpx e IEEE.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. The Free Press.
- Faundes, C. (2017). Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile. *Papel Político*, 22(1), 185-219. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl>
- Flisfisch, Á. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el periodo 1990-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- García, B. (2008). Los libros Blancos en la Región Andina. En I. Sepúlveda & S. Alda (Eds.), *La Administración de la Defensa en América*. UNED.
- González, J. (2017). Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica? *Rev. Bras. Est. Def.*, 4(2), 17-48.
- Griffiths, J. (2008). *Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile*. UNISCI Discussion Papers.
- Guillaudat, P. (1998). *Los movimientos sociales en Chile 1973-1993*. LOM.
- Gutiérrez, C. (2007). *Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática*. Centro de Estudios Estratégicos.
- Huntington, S. (1964). *El soldado y el Estado*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Kennan, G. (1947). *The sources of Soviet conduct*. Foreign Affairs.
- Kennedy, P. (1993). *Hacia el Siglo XXI*. Plaza & Janes Editores S.A.
- Laborie, M. (2011). *Evolución del Concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Leal, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur*. Alfaomega Editores, Universidad de los Andes.

- Lüttecke, J. (2002). *Evolución del concepto de seguridad y defensa* [Tesis]. Escuela Superior de Guerra Naval de la Armada de la República Argentina.
- Milet, P. (2008). *Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile*. <https://tinyurl.com/636sm9a3>
- Molina, C. (2008). La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena. *Política y Estrategia*, 110, 13-26.
- Monroy, M. (1998). *Derecho internacional público* (4ta ed). Edición TEMIS.
- Perazzo, S. (2008). Conflictos armados contemporáneos. Una aproximación a su comprensión. *Revista Política y Estrategia*, (112).
- Ramírez, F. (2010). Los vínculos entre seguridad humana, medio ambiente y terrorismo: Comunidad, vulnerabilidad e interdependencia en la Sub región amazónica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 103-117.
- Raskin, M. (1979). *The politics of national security*. Transaction Books.
- Rico, A. (2018). *Relaciones Civiles-Militares en el postacuerdo colombiano*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Runza, A. (2004). Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad. *Lateinamerika Analysen*, 8, IIK, 137-166.
- Santos, M. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Sheehan, M. (2005). *International security. An analytical survey*. Lynne Rienner Publishers.
- van Creveld, M. (1991). *The transformation of war*. The Free Press.

Capítulo 5

Política de defensa de Costa Rica: una defensa entre la desmilitarización y la inseguridad*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.05>

Marco Antonio Muñoz Ayala

Julián Alberto Gutiérrez López

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La seguridad y defensa de Costa Rica es un caso sumamente particular, y no solo en el contexto latinoamericano, sino, además, en el mundial, y es que está enmarcada en dos acciones particulares: la neutralidad antes los conflictos internacionales y la desmilitarización. Por ello, es labor del presente capítulo abordar las características propias de la seguridad y defensa costarricense, tanto desde un criterio histórico como de un componente geográfico, pues si bien en los tiempos recientes no han existido amenazas considerables para el país, las relaciones del crimen organizado en Latinoamérica, los flujos migratorios, el terrorismo desde diferentes aristas, las amenazas híbridas y las recientes crisis económicas a escala mundial configuran aspectos para tener en cuenta en la estructura de una política de seguridad y defensa.

Palabras clave: Defensa, desmilitarización, narcotráfico, neutralidad, seguridad.

* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Marco Antonio Muñoz Ayala

Magíster (c), DD, HH y DICA, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Abogado, Universidad La Gran Colombia, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-9222-3022> - Contacto: marco.munoz@esdeg.edu.co

Julián Alberto Gutiérrez López

Magíster, Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás, Colombia. Investigador en Formación, CSEDN, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Economista de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, Colombia. Docente investigador, Universidad El Bosque, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-5296-0853> - Contacto: julian.gutierrez@esdeg.edu.co

Citación APA: Muñoz Ayala, M. A. & Gutiérrez López, J. A. (2022). Política de defensa de Costa Rica: una defensa entre la desmilitarización y la inseguridad. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 133-158). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.05>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La realidad social, política y económica de cada Estado influye de manera determinante en las lógicas de manejo y las diferentes acciones que se toman ante cualquier acto de violencia, amenazas o riesgos a fin de tener un escenario de relativa paz y seguridad. Para ello existe una política denominada *política de seguridad y defensa* (PSD). En algunos países dicha política se denomina *estrategia de seguridad nacional* o *libros blancos de defensa*. Una PSD se refiere a un conjunto de lineamientos estratégicos para conducir al Estado a un ámbito de control y atención interno y externo sobre posibles riesgos y amenazas, que, a su vez, pueden ser de dos clases: a) *percibidos* o *subjetivos* y b) *reales* u *objetivos*. De esta manera se coordinan líneas de acción entre el gobierno y las FF. AA. para lograr los fines específicos y minimizar las amenazas que atentan contra la seguridad y defensa del Estado.

Se debe recordar que una PSD es una política pública de gobierno, mas no de Estado (la mayoría de las políticas de Estado son los libros blancos de defensa), que se estructura, se implementa y se ejecuta bajo la norma constitucional y las leyes. De esta manera, la PSD integra los intereses nacionales y está constitucionalmente encaminada a proteger a sus ciudadanos.

No obstante, como lo establece Bartolomé (2020), en las últimas décadas Latinoamérica ha presentado una alineación con la agenda de seguridad internacional, y ha visto que el territorio es una muestra de desorden e inestabilidad global, lo cual evidencia un momento de incertidumbre de la que los Estados no pueden alejarse. Así, los gobiernos latinoamericanos, indistintamente de su puesta ideológica, han interpretado su propia seguridad bajo las dinámicas de las amenazas no convencionales, pues los conflictos internos que vive la región se vinculan directamente a amenazas transnacionales que suman potenciadores del riesgo como la

inestabilidad social y política y la estrategia de algunos grupos armados ilegales de llevar a la población civil a la desconfianza y la desacreditación de la estructura estatal, para así debilitar institucionalmente a las FF. MM. Tal situación obliga a observar de manera teórica los conceptos *seguridad* y *violencia*, para asentarlos en la realidad latinoamericana y costarricense, pues diferentes situaciones de inseguridad dificultan el ejercicio de la soberanía, al socavar, *per se*, los intereses nacionales y desplegar una ola violenta.

Así pues, la guerra está sujeta a una continua observación de su evolución, tal como lo afirma Bouthoul: “el estudio objetivo y científico de la guerra es un fenómeno social susceptible de observación” (1984, p. 60). Por ello, sería erróneo creer que la seguridad y defensa de un Estado —y mucho más, tratándose de uno americano— solo se establece bajo premisas constructivistas y de relaciones básicas del poder del realismo clásico de las relaciones internacionales, pues, precisamente, como lo plantea Ayoob (1998), las inminencias respecto a la seguridad de dichos Estados son en esencia internas, y bien pueden verse permeadas por la *hibridación*, término que designa la guerra o conflicto que combina una guerra estatal con el fanatismo de guerra irregular; es decir, la capacidad de actores no estatales con modos de combate clásicos e irregulares, mejor equipados armamentísticamente y más poderosos, para lograr efectos de control territorial.

Así este capítulo se enfocará en el estudio del caso de Costa Rica, país centroamericano que incluye entre sus principales características de seguridad y defensa el hecho de no tener FF. MM., pero sí una policía civil, lo cual, claramente, no significa que ostente o aplique una neutralidad en el ámbito externo; existe, sí, una postura de no intervención en momentos de guerra interestatal o de conflictos internos en la región, pero la neutralidad única y exclusivamente se aplicó en la década de 1940, bajo el escenario de la Segunda Guerra Mundial. Que no tenga FF. MM. no determina una neutralidad: el país, simplemente, respeta el principio de no injerencia, consagrado en el derecho internacional y establecido en la Carta de las Naciones Unidas (ONU); por ende, lo que establece Costa Rica para su PSD son unas amenazas de carácter ciudadano. Ello, además, plantea diversos desafíos y riesgos para controlar un orden social; es decir, su seguridad, principalmente, es la seguridad ciudadana (Sampo & Alda, 2019).

Sin embargo, Costa Rica es consciente de su propia posición geográfica, así como de las relaciones de crimen organizado en Latinoamérica, de los flujos migratorios, del terrorismo desde diferentes aristas, de las amenazas híbridas, como se mencionaba líneas arriba, y principalmente, de la competencia por el Caribe y el Pacífico, zona geopolítica que viene a estar sujeta a relaciones de poder entre potencias del sistema internacional como China y Estados Unidos, y que genera

tensión con los países vecinos, incluida Colombia, por el espacio limítrofe de la isla de Malpelo, ubicada en el Pacífico, pero con proyección a la Antártida; esta última, a su vez, espacio vital para recursos estratégicos.

De esta manera, Costa Rica viene implementado un enfoque sistémico de seguridad ciudadana de carácter preventivo, acompañado no solo del Estado, sino de organismos internacionales: para el caso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) ofreció cooperación para el fortalecimiento de la policía costarricense, la prevención de la violencia y los delitos que aquejan a la población civil. Y aunque pueda parecer que la seguridad de Costa Rica está sujeta a un carácter civil, su policía enfrenta lo que se denominaría *amenazas transversales*. De esta manera se enfatiza el objetivo de modernizar la policía en el programa estatal denominado Plan Social de Bicentenario (2019-2022) (Moreira, 2015).

Tomando en cuenta lo expuesto, este trabajo se divide en cuatro apartados, con los cuales se busca, primero, examinar las concepciones de seguridad y violencia desde un punto de vista teórico y, segundo, analizar dicha concepción desde lo empírico. En este orden de ideas, el apartado inicial hablará del aspecto histórico de la PSD de Costa Rica. El siguiente apartado abordará el marco teórico del *realismo subalterno*, donde se darán los elementos necesarios para analizar la seguridad, aclarando que no pretende desarrollar de forma exhaustiva el tema en esta sección. En tercer lugar se analizará la violencia, desde una perspectiva teórica y con énfasis en la realidad latinoamericana y la prevención de esa misma violencia, lo cual permitirá analizar la seguridad ciudadana y la política de seguridad costarricenses; de igual modo, se analizará la Estrategia de Seguridad Ciudadana como política pública de seguridad, pero también, buscando dar el atisbo necesario para analizar la defensa en un Estado que se ha caracterizado por su estabilidad social, sin necesidad de un estamento militar, pero que no escapa de la criminalidad ni de amenazas internas, sujetas al crimen organizado, que, según Bartolomé (2019), también se muestra proclive a la hibridación permeada con el narcotráfico, y al ser Costa Rica puente de rutas de carteles y bandas de tráfico de drogas, armas y personas. Por último, se buscará establecer la realidad de seguridad y defensa costarricense.

Neutralidad y desmilitarización: el caso de Costa Rica

Con el objetivo de describir la PSD de Costa Rica, inicialmente se abordará el proceso histórico por el cual se llegó a la desmilitarización del país, y es que para 1940,

ante la elección del presidente Rafael Calderón Guardia, Costa Rica adelantó un proceso de modificaciones sustanciales en su modelo político-económico, pues se inició una serie de transformaciones sociales guiadas por la Iglesia católica, y que, junto a la reforma constitucional de 1942, generaron un rompimiento con el modelo oligárquico tradicional, aspectos que siguieron en marcha en el siguiente mandato, del presidente Teodoro Picado. Dicha ruptura del *statu quo* llevó a la llamada Revolución de 1948, la cual fue una guerra civil que perduró durante 44 días y cuyo detonante fue la invalidación de las elecciones presidenciales llevadas a cabo en febrero por parte del Congreso, y las cuales proclamaban como presidente electo a Otilio Ulate Blanco, quien vencía así al Partido Republicano, que tenía como líder a Rafael Ángel Calderón Guardia. Dicha anulación tuvo como fundamento la quema de un porcentaje del material electoral, en un evento cuyo origen nunca se determinó.

Como resultado del conflicto se dio el Pacto Ulate-Figueres, conformado por clases medias, y que permitió la creación de una Junta Fundadora de la Segunda República, la cual actuaría de facto con plenitud de los poderes ejecutivo y legislativo, y regiría de facto y con plenos poderes ejecutivos y legislativos. Tal proceso sentó las bases sociales para cambios sustanciales, para consolidar la democracia del país y para aprobar la Constitución de 1949 (Pareja, 2011).

A partir de lo anterior, el comportamiento electoral del país ha sido convencional y ha estado enmarcado por una alta participación del Partido de Liberación Nacional, de Figueres, sin desmeritar el papel de la oposición, la cual, tras los dos periodos de Figueres, ha logrado tener una participación considerable en el poder.

Dicha tranquilidad interna llevó a que en 1983, por medio de una proclama presidencial del presidente Luis Alberto Monge, y a que, mediante aprobación de proyecto de ley, en 1986 se declarase a Costa Rica como un país neutral de forma permanente, proactiva y desarmada frente a conflictos entre estados o entre sectores de un mismo estado, y a aceptar así “el compromiso de no iniciar ninguna guerra no hacer uso de la fuerza, no participar en una guerra entre terceros Estados y defender efectivamente la neutralidad e independencia con todos los recursos materiales, jurídicos, políticos y morales posibles” (Pareja, 2011, p. 6).

Este acto nos lleva a distinguir la PSD de Costa Rica de la de cualquier país desde sus orígenes, pues, como se pudo observar, la neutralidad de esta nace como un acto unilateral, y no como el caso de Suiza, el cual surge de la aprobación conjunta y simultánea de diversos Estados. Otro aspecto distintivo de la PSD radica en que, de nuevo, al contrario de Suiza —país que basa el respeto a su neutralidad

en unas poderosas FF. AA. con fundamento en milicias y en la concepción de sus habitantes en caso de conflicto—, Costa Rica asumió en 1949 la decisión de desmilitarizarse, según lo establecido en el artículo 12 de la Constitución:

Se proscribe el Ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policía necesarias. Solo para la defensa continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva. (Constitución de Costa Rica, 1949)

Seguridad y *realismo subalterno*: un breve análisis para Costa Rica

Aunque este capítulo no pretende hacer un análisis a fondo sobre el realismo subalterno, esta teoría se hace necesaria para encontrar elementos de análisis que ayudarán a un mejor estudio del caso costarricense. Como ya se indicó, según Ayooob (1998), el realismo subalterno se fundamentaría en afirmar que las inminencias a la seguridad de Estados subdesarrollados suceden internamente; esto, debido a la falta de construcción de Estado, a problemas de desarrollo económico, a la debilidad institucional, a litigios limítrofes y a la falta de cohesión social.

Sumando a lo anterior, la inserción internacional del Estado se incluye dentro de las variables de seguridad que, según el realismo subalterno, expone dicho Estado, y que interfieren con la visión de seguridad que el Estado encuentra externamente. Durante el siglo XX, Costa Rica se vio inmersa en una guerra civil y junto a acontecimientos políticos y sociales que debilitaron el estamento militar y lo separaron de una condición institucional permanente. Al abolir el Ejército Nacional para 1948, Costa Rica percibió que su seguridad sería garantizada por un cuerpo de policía civil y que este sería suficiente para lo que la sociedad necesitaba. Hoy, dicha idea es vigente, y el mencionado cuerpo se constituye en una fuerza pública permanente que vela por el orden constitucional, la libertad y los derechos de los costarricenses. La seguridad de este país tendrá un carácter de seguridad ciudadana; así, la estrategia transversal es una relación y una participación continuas de la comunidad, los territorios y la policía.

Pero retomando a Ayoob, la inserción como proceso vinculante, al formar parte del sistema internacional, implicaría unos estándares de organización interna y una conducta en el ámbito exterior. “Esto se puede identificar una dimensión formal/jurídica correspondiente a los marcos jurídicos y organizacionales y la percepción/acción en la cual el sistema pasa a ser una realidad objetiva a través de las acciones concretas de los actores” (García, 2017). La construcción de Estado establece que las élites políticas fomenten unos lineamientos a fin de fortalecer la identidad de la población con el Estado o la estructura de este. Para ello, como bien lo afirmaba Tilly (1992), el Estado está para hacer la guerra, controlar el enemigo dentro de su ámbito interno y extraer recursos económicos para los dos aspectos anteriores, además de la consolidación de la autonomía frente al personal civil con el monopolio del uso de la fuerza; en palabras de M. Weber, se hace necesario lo nombrado anteriormente para lograr una estatalidad; de esa manera, el Estado debía no solo lograr dicho fin último, sino lograr esa conexión entre lo local y lo internacional.

Costa Rica y, en general, Latinoamérica han tenido Estados débiles, y aunque podría afirmarse que ha sido por falta de conflictos interestatales, el asunto es complejo de abordar. Pero, como bien lo exalta Centeno (2014), los Estados latinoamericanos han tenido un pobre poder centralizado que les permita emprender una consolidación estatal y transformar las lógicas geopolíticas heredadas del Imperio español; por eso, lo que se desarrolló fueron luchas internas, entre regiones y ciudades que buscaban hacerse a un control político. Esa característica perduró y se consolidó en el siglo XX, cuando, en la lógica de enfrentamiento conocido como la Guerra Fría, los movimientos revolucionarios tomaron una causa para incentivar a una población marginada y débil por unas élites que solo buscaban ese dominio, sin características propias de una mejor inserción internacional. A lo anterior, Centeno le deduce cinco diferentes formas de conflicto para Latinoamérica: las *batallas ideológicas*, las *guerras caudillistas*, las *rebeliones regionales*, las *guerras por raza/etnia* y las *revoluciones* (Centeno, 2014, pp. 103-107).

Así también, Ayoob (1998) propone cinco variables de análisis de la seguridad para los países subdesarrollados, y que se pueden relacionar con la estructura político-social de Costa Rica. En primer lugar está la *falta de cohesión interna*: Costa Rica ha sido un Estado con disparidades económicas y sociales, con un alto porcentaje de desigualdad y necesidades insatisfechas de la población —principalmente, en las zonas rurales, pero también, con incidencia en lo urbano—;

La pobreza y la desigualdad en que viven estas personas no tienen un rostro estrictamente urbano o rural. Si bien es cierto que las mayores incidencias de personas pobres por NBI se concentran en zonas rurales, si lo vemos en términos absolutos las zonas urbanas dominan. (Trejos & Sánchez, 2015)

Y parece poco probable que dicha situación tienda a revertirse en el corto plazo, pues en 2020 Costa Rica tuvo una reducción de su crecimiento económico; y si bien un alto porcentaje de países en la región y en el mundo entero —por no decir que todos— enfrentaron periodos de decrecimiento por las restricciones que dejó la pandemia, hay cuatro aspectos que, independientemente de la pandemia del Covid-19, este país ha tenido a lo largo de las últimas décadas. El primero de ellos es *una situación fiscal preocupante y una desigualdad persistente*, aspectos que afectan negativamente la inclusión, el crecimiento, la sostenibilidad y el desarrollo (Banco Mundial, 2020).

El segundo aspecto, según Ayoob (1998), está en *la falta de legitimidad institucional incondicional con respecto a las fronteras y a las instituciones del Estado*. Respecto a ello, la legitimidad costarricense se ha cimentado en la construcción de paz, pues, de esa manera política y social, los costarricenses se identifican como ciudadanos de diálogo y negociación, tanto en lo interno como en lo externo. Y si bien Costa Rica ha tenido una fortaleza institucional después de la guerra civil de 1948, cuando permitió que las élites políticas plantearan una paz como ausencia del conflicto —es decir, ausencia de violencia física, avance de la dinámica social, violencia estructural entendida como aquella donde la estructura es corroída por la corrupción, la injusticia social, la impunidad, la desigualdad económica, la falta de oportunidades, el desempleo, la pobreza, etc.—, se han venido permeando la estabilidad y la legitimidad de las instituciones.

En tercer lugar está el aspecto enfocado en el *desarrollo incompleto y dependiente en términos económicos y sociales* (Ayoob, 1998): como el resto de Latinoamérica, los costarricenses ha dependido de sus materias primas como factor de exportación y desarrollo; no obstante, ha utilizado el tema del turismo verde y el posicionamiento de marca verde, debido a la dinámica internacional sobre el cuidado y la preservación medioambiental, pero eso no quiere decir que su desarrollo y su comercio exterior no estén enfocados en una dependencia económica, que ha llevado a ambas cosas a ser el principal factor de su ingreso PIB; así lo considera el Banco Mundial (2020): “las exportaciones de Costa Rica son materias primas y tienen un valor de US\$ 3,272 millones, y una proporción de 29.08% del ingreso para el país”.

Lo anterior, lleva al cuarto punto de la variable de análisis de seguridad, y que, según Ayoob (1998), es *la marginalización internacional*; principalmente, en asuntos de seguridad internacional y asuntos económicos. Costa Rica no escapa de la lógica de la seguridad internacional, no solo en lo referido a las amenazas que el mundo globalizado contiene y que hacen parte de la globalización económica y la

globalización desviada; este último término, como aquella usada por “empresarios” de negocios ilegales que obtienen rentabilidad por la logística y las plataformas *online* de venta para sus negocios como el tráfico de armas, de vida silvestre, de personas y otros, que generan un impacto económico positivo —en un primer momento—, pero obviamente ilegal y dañoso para la estabilidad y la legitimidad del Estado. Por eso, construir, desde lo interno, la preocupación costarricense por solventar tales situaciones se hace apremiante, debido a la posición geográfica del país, que lo convierte en un pivote de los mercados ilícitos globales.

Por último, Ayoob (1998) considera la seguridad del Estado subdesarrollado en el *grado de vulnerabilidad frente actores externos*. Y aquí se pueden observar de Costa Rica dos aspectos: a) que la inseguridad interna se ve refleja en una delincuencia común organizada por fronteras no protegidas —en este caso, desde Panamá y Nicaragua, y desde sus costas en el mar Caribe y en el océano Pacífico—, lo cual fomenta la consolidación de un crimen organizado transnacional y vuelve al país vulnerable y, a su vez, dependiente de políticas de seguridad y defensa de la región —especialmente, de organismos internacionales como la OEA— frente a estas problemáticas; y b) por otra parte, los Estados subdesarrollados defienden con ahínco el derecho internacional, y eso significa que, atados al imperio de la ley interna y externa, esperan tener un margen de maniobrabilidad frente actores potencia del sistema internacional, donde la cooperación se hace más que necesaria, y pretenden, a su vez, obtener un grado de poder frente a los demás Estados, a la vez que defensa tanto interna como externa de la soberanía.

Por todo lo anterior, podemos identificar que Costa Rica está inmersa en la lógica de violencia regional descrita; a pesar de las condiciones pacíficas entre Estados, y su postura de neutralidad y respeto del derecho internacional, la descentralización latinoamericana y la debilidad de los procesos democráticos hicieron visible una violencia política y social que durante mucho tiempo fue ignorada por una seguridad estatal analizada por factores y amenazas externas, y no por los procesos de construcción del Estado, como principal factor interno de seguridad.

La violencia como factor objeto de análisis de la seguridad en Costa Rica

La violencia siempre ha sido un factor objeto de análisis para la relación y la interacción entre individuos, que tiene diferentes aristas y tomando en cuenta que

diversas disciplinas observan la violencia como una característica propia dentro de la sociedad. Así pues, desde la historia la violencia ha sido la base de las civilizaciones. Desde la sociología, es el aspecto inherente de sus bases teóricas. En la psicología, el comportamiento humano, desde su gestación hasta las lógicas de su interacción con otros individuos, es visto desde la violencia, pero también resulta interesante poner aquí un especial énfasis en el psicoanálisis, pues representa uno de sus aspectos más sobresalientes de la psicología: desde allí se observan las distintas y muy variantes manifestaciones de violencia en el día a día de los habitantes, que afectan sus cuerpos, y el entramado social —dónde emerge la relación entre individuos, cómo irrumpe, por qué se manifiesta, hasta con unas características propias de crueldad, en ciertos grupos sociales—. Todo eso es lo que las ciencias sociales buscan explicar.

Partiendo desde esta básica premisa, encontramos lo que Freud (1969) intentaba exponer: en todo psiquismo, el ser humano siempre intenta satisfacer su más básico impulso como el canibalismo, el incesto o el simple gusto de matar, y expresa que esos impulsos primitivos del ser humano persisten en el inconsciente; nunca desaparecen, y solo se materializan de acuerdo con unas condiciones propicias para ello.

De lo anterior puede determinarse que la violencia es inseparable de las condiciones humanas y podría ser una explicación a los comportamientos violentos que tiene la región latinoamericana, junto con diversos factores que atenúan las condiciones y se desarrollan diversas formas de crueldad dentro de sociedades que convulsionan no solo por factores económicos y sociales, sino en un ámbito cultural que la misma violencia construye.

Brevemente, desde la versión freudiana del tótem y el tabú, se indica que la forma de regular la violencia intrínseca al individuo es a través de una forma igualmente violenta, por medio de la ley, como la concibe el derecho a regular y prohibir ciertos actos comportamentales del ser o, también, como esa forma del derecho primitivo, que se impone de la misma manera violenta, pues, al existir el reproche por conductas agresivas y crueles, según afirma Freud (1969), la imposición no viene de esa realidad, sino de la culpa: esa culpa que impulsa a la obediencia por un motivo moral; es decir, la violencia en las sociedades se establece a través de dicha forma, y es la violencia la que impone con fuerza la ley. A pesar de lo anterior, así es la única manera posible de que la humanidad encuentre una convivencia pacífica; o sea, acoge el derecho el empleo de la violencia en la justicia e igualdad ante la ley, pero solo esa ley o norma es segura, siempre y cuando se mantenga el reproche

social, pues en caso de lo contrario Freud insistía en afirmar que se volvería a los actos despiadados y de satisfacción del impulso del individuo. De ahí la esencia del derecho penal.

Ahora bien, la violencia tiene otras connotaciones donde no es visible una violencia física, como hasta ahora se venía exponiendo. De esta manera, Galtung (1985) nos presenta la *violencia estructural y cultural*, y Bourdieu (2012), la *violencia simbólica* y la *violencia moral*. Esta tipología de la violencia permite tener un campo subjetivo desde el cual la percepción de lo que parece violencia es interpretado de manera hermenéutica, desde la posición del Otro, lo cual no quiere decir que la violencia no se pueda analizar desde dichas categorías, pero el presente escrito no pretende ser exhaustivo con esas consideraciones teóricas.

Dicho lo anterior, la violencia, en los términos generales que se evidencian en la región latinoamericana, y que afectan de igual manera a Costa Rica, se encuadra en la violencia física evidente en las cifras dadas desde lo estatal y desde otras instituciones internacionales, como Insight Crime (2020), en su informe anual de violencia medida por la tasa de homicidios en Latinoamérica, y que sostiene sobre Costa Rica que dicho país

[...] ha mantenido más o menos estable desde 2016, y lo hizo de nuevo en 2020., una tasa de homicidios de 11,2 por cada 100.000 habitantes. Los homicidios en 2020 estuvieron muy concentrados. La capital, San José, tuvo la mayor cantidad de homicidios, con 52, seguida de Limón, con 51. (s. p.)

A su vez, las cifras oficiales dadas por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) indicaron que la tasa de homicidios estuvo, para 2019, en 11,1 por 100.000 habitantes; también agrega el MSP que “en los últimos años se había registrado un incremento de 20 a 80 casos anuales de homicidios, sin lograr disminución alguna en los mismos” (MSP, 2019). Lo anterior permite afirmar que, si bien el país tiene una baja tasa de homicidios, comparada con la del resto de la región, su incremento es de casi el 44 %, según el PNUD (2020); por ende, las formas de violencia pueden estarse originando en algunos factores como el crimen organizado, el cual ha permeado la base de la sociedad costarricense y desgastado las estrategias de seguridad en el país, y ha logrado incrementar la violencia estructural.

Cabe recordar que la violencia estructural, se establece en la estructura político-social, principalmente por fuerzas o dinámicas que permiten una dominación de ciertos individuos a través de una estructura establecida de allí su nombre estructural, los estudios de investigación para la paz, indican que esta violencia no es

visible, se entreteje en todo el conjunto vital de la sociedad y por ende, afirma que “deja marcas no sólo en el cuerpo humano, sino también en la mente y en el espíritu” (Galtung, 1985). De ahí pueden originarse diferentes aspectos por analizar de esta violencia dentro de un país, lo cual podría ir desde el simple adoctrinamiento por una secta religiosa o un partido político hasta generar una percepción de la ciudadanía sesgada para los intereses particulares de una élite; sin embargo, en Costa Rica la violencia manifiesta y entendida desde la oficialidad es una violencia física y relacionada con fuerzas ilegales, como el crimen organizado, pero que también, indudablemente, puede poseer elementos de la violencia estructural.

Seguridad humana: un concepto transversal de la política de seguridad costarricense

Costa Rica generó un plan nacional denominado Plan Bicentenario de Inversión 2019-2022. Mediante dicho documento, el Estado pretende generar un crecimiento económico, dentro de la lógica ambiental global de desarrollo sostenible; es decir, un equilibrio entre los procesos productivos y la conservación del medio ambiente, apuntando a disminuir la pobreza y desigualdad, acorde ello a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este plan se desarticula en siete áreas misionales. Una de ellas es la *seguridad humana*, un concepto de la década de 1990, que no hace nada diferente de reformular la concepción de seguridad vista a partir del Estado, pues antes de la Guerra Fría y durante del siglo XX la seguridad estaba enfocada en las amenazas contra el Estado que agredieran su integridad territorial, su soberanía, sus principios o sus intereses. Pero la ONU, en una década llena de conflictos internos, de tipologías diferentes sobre violencia, insertó la seguridad humana como un concepto en el cual Estados y actores no estatales debían implementar dentro de sus políticas internas esa nueva concepción, que, según David (2008), significa una seguridad elástica, etérea y que puede tener diversas consideraciones desde el tema alimentario, la supervivencia de comunidades, el hambre o la pobreza, o todo aquello que aqueje al individuo.

De esta manera, se identifican amenazas *omnipresentes* (por ejemplo, el cambio climático) y amenazas de carácter *interno* y *externo*; se crea con ello la *multidimensionalidad* de la seguridad para abarcar los diferentes factores que la afectan, y así tenemos seguridad *ambiental*, seguridad *política*, seguridad *democrática*, seguridad *alimentaria*, seguridad *sanitaria*, seguridad *económica*, seguridad *energética*... todas las cuales son dimensiones que van a recaer en los individuos.

Siguiendo lo anterior, Costa Rica, en su diversidad ambiental, sostiene que uno de los pilares regionales debe recaer en el medio ambiente; de esta manera pretende garantizar la seguridad ambiental, entendida como la preservación, el cuidado y la ejecución del desarrollo sostenible, conforme a la incorporación de los ODS en la agenda pública de Costa Rica, en los periodos presidenciales constitucionales de Solís Rivera (2014-2018 y 2018-2022) y de Álvaro Quesada, quien inició la inclusión de estos objetivos. El medio ambiente se convierte en una de sus prioridades, a tal punto que en la actualidad este país es referente en diversas prácticas de educación, cuidado y turismo ambiental apuntando a la seguridad humana, pues el calentamiento global genera una amenaza directa a la población.

Pero, por su parte, el Plan Bicentenario se enfoca en programas de prevención del delito, desde la seguridad ciudadana. Ello es entendible tomando en cuenta que el país estructura su política de seguridad en la multiplicidad de factores de violencia. Estos planes de prevención, según el MSP, se han enfocado en la modernización de la Fuerza Pública, pues la percepción que maneja el Estado es un incremento de la violencia y la criminalidad, sin perder de vista que el crimen no es de origen costarricense, sino producto de una divulgación general, donde se culpa a la migración de nicaragüenses, colombianos y dominicanos, principalmente.

En este país, la seguridad ciudadana recae en la percepción de la población frente a la política migratoria, el tráfico y el consumo de drogas, la violencia intrafamiliar, la corrupción como amenaza transversal, y ya mencionada. Y la falta de un marco moral en la sociedad, a su vez, vincula el tema de la pobreza, debido al logro de los ODS, pero sin ser ello lo más relevante. Todo lo planteado permite visualizar que, para Costa Rica, la *securitización* (discurso político) de la agenda es conducente a la violencia y al crimen organizado. Así, el actual presidente Quesada, desde su candidatura, afirmó, en 2018: “generar un equipo especial para el crimen organizado pues no basta con la Fuerza Pública, además de promover una ley de confiscación de capitales que no puedan evidenciar su procedencia”. Esto ha generado diversas críticas en el país, ya que lo propuesto por Quesada no es suficiente para disminuir los homicidios ni la violencia en general producto del tráfico de drogas.

En los últimos dos años, el análisis y el discurso de la institucionalidad costarricense se ha enfocado en grupos criminales nacionales, que no solo se han desarrollado desde el tráfico de drogas, sino también, desde los reductos que genera la globalización desviada. Así, el crimen organizado costarricense se involucra

también en el tráfico sexual, el tráfico de órganos, la minería y la tala ilegales y operaciones de lavado de dinero altamente sofisticadas (Insight Crime, 2019).

Por otro lado, la transnacionalización del delito y de las redes ilegales quedó en evidencia cuando la Fuerza Pública costarricense desmanteló una banda nacional que operaba de manera conjunta con el Cártel de Sinaloa, de México. En la revista *Diálogo* (2020) indicó:

Se relaciona con un grupo criminal asentado en nuestro país, que tenía relación directa con el Cártel de Sinaloa, y que estaba utilizando nuestro territorio para exportar clorhidrato de cocaína hacia México, dijo en conferencia de prensa el 10 de septiembre de 2020, el director general del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de Costa Rica Walter Espinoza.

Y no es solo el crimen organizado de México: según Insight Crime (2020), la mafia italiana, grupos criminales colombianos como las disidencias de las FARC-EP y carteles de otros países centroamericanos, como los de Honduras y Nicaragua, usan a Costa Rica como escondite y centro de operaciones ilegales, y convierten a dicho país en un foco de inicio y de paso de la droga y armas que se comercian en la región. Así, dicho crimen se relaciona con la violencia que en el periodo 2018-2020 ha venido aumentando, vista la marcada relación entre violencia y crimen.

Por último, esto incide en la seguridad humana de manera directa y distorsiona el mismo concepto en dos puntos: la seguridad humana debe ser interinstitucional en cuanto a su garantía y su promoción, pero en este país sigue estando sujeta al campo exclusivamente militar y policial. En segundo lugar, aunque se oriente a la prevención del delito para su promoción y para la reducción de amenazas como pandemias, cambio climático, inestabilidad económica, degradación ambiental, innovación tecnológica de energías renovables, etc., la seguridad humana se ve inmersa en la lógica de la seguridad nacional.

Seguridad ciudadana en Latinoamérica: Costa Rica

Latinoamérica ha centrado sus esfuerzos —en términos de política pública, del sistema judicial, de sus programas de gobierno y de la lucha contra el crimen organizado— en combatir todo tipo de delitos y la misma violencia invirtiendo muchos recursos materiales y capital humano en criminalidad y violencia.

Latinoamérica es heterogénea en cuanto a sus FF. MM., pues están directamente comprometidas con la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico, como una intervención directa o indirecta en ciertas actuaciones que se desarrollan para combatir estos flagelos; sin embargo, algunos países del subcontinente empiezan a tener en cuenta cuatro elementos para estructurar su política de seguridad: 1) la realidad internacional; 2) los medios con los que cuenta el país; 3) la doctrina, y 4) el marco jurídico. Este último punto se convierte en el pilar de los Estados de derecho que buscan alinear la seguridad y el derecho en el respeto de los tratados internacionales de los Derechos Humanos (DD. HH.).

La seguridad ciudadana en la región ha tenido un avance en cuanto a la reestructuración y las reformas a la institucionalidad de seguridad; sobre todo, en la policía y, especialmente, en contexto de alta violencia por la criminalidad. Sin embargo, una reforma policial efectiva sostenible ha sido imposible en la región, debido a los cambios oscilantes de liderazgo político, pero cabe resaltar que dichas reformas han estado encaminadas a la doctrina con una clara alineación del orden legal, y ello ha tenido efectos en temas de seguridad nacional a la hora de ejecutar *megaoperativos* que permitan reducir las amenazas internas y, a su vez, mantener el acato de los DD. HH.

Ahora bien, dentro de las dinámicas de violencia en Latinoamérica, según Fruhling (2009), el enfoque de la seguridad ciudadana se ha centrado en el delito urbano en cuanto a que en esa área pueden converger elementos que generan un clima de violencia mayor que el que Latinoamérica vivió en la denominada *guerra de guerrillas*, que se gestó principalmente lejos de los centros urbanos. Esto, debido al exorbitante desarrollo poblacional y a las demandas político-sociales de las grandes urbes, y que propició la violencia como una herramienta para múltiples propósitos.

Sin embargo, la fragilidad estatal es el factor que se expuso al inicio de este capítulo y que lleva a la sustitución del Estado por estructuras alternativas de poder, como el narcotráfico, que trae consigo dos aspectos. Uno de ellos es la suplantación del aparato estatal en cuanto a resolver las problemáticas de la sociedad. El otro es la violencia.

Existe una teoría de Braga y Sherman (2003) denominada *Hot Spots* (en español, puntos calientes) de criminalidad, según la cual hay puntos en la ciudad donde se cometen ciertos tipos de delitos, pero, sobre todo, que dichos puntos son sostenibles, perduran a través del tiempo. Pero, ¿por qué se sostienen a pesar del cambio generacional de la población? Es esta pregunta la que las policías en

Latinoamérica han tratado de solucionar con diferentes estrategias, empezando con una política de prevención, y luego, una de intervención policial más directa, en cuanto a la georreferenciación de los delitos y el crimen en la ciudad. Por ende, se crearon políticas como, en el caso colombiano, el llamado Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes, donde las intervenciones de la policía se realizaba en focos de mayor delito; sin embargo, la principal política que se viene desarrollando en muchos países es la prevención para resolver la sostenibilidad del delito en barrios o *favelas*.

Por otro lado, se persiste en los estudios de seguridad ciudadana en puntos de la región donde la fragilidad y la debilidad estatales permiten una expansión del delito. Esto se ha convertido en uno de los desafíos para la seguridad regional y, principalmente, para Costa Rica. Más adelante se hará referencia a la estrategia de seguridad de dicho país, y se analizará la manera como los últimos gobiernos costarricenses han procedido para contrarrestar ciertos delitos y amenazas.

Ahora bien, la debilidad estatal va acompañada de un ineficaz y corrupto sistema de justicia penal, por lo cual se evidencian muchos casos violentos en la región y, principalmente, en naciones como Honduras, Guatemala y actualmente Costa Rica, donde la fragilidad estatal se caracteriza por la aceptación y el respeto casi nulos por la legalidad y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, pues la población percibe que otros no cumplen las normas o que el Estado es incapaz o parsimonioso al aplicarlas. Eso fue lo que Durkheim denominó *anomia*, que en la sociología se establece como una conducta colectiva en la cual la sociedad no cumple con un ordenamiento legítimo establecido y convierte unas normas internas de ciertos grupos de poder en las reglas por asumir; estos grupos son pequeñas élites políticas o, en el peor de los casos, grupos criminales donde la población no solo obedece esas reglamentaciones y esos comportamientos, sino que se identifica con sus líderes, y se gesta, entonces, una especie de *paraestado*.

Lo anterior permite analizar que la seguridad costarricense tiene dos aspectos muy dignos de tenerse en cuenta: 1) Costa Rica ha tenido una política pública de seguridad ciudadana enfocada en un elemento básico de la seguridad: homicidios, hurtos, percepción ciudadana en términos de seguridad y aumento de la presencia policial; pero lo interesante en este aspecto es que dicha seguridad hace parte del gran aporte de la seguridad nacional del país; y 2) la estrategia de seguridad y defensa está encaminada, principalmente, a tres amenazas que prueban la fragilidad del Estado: los homicidios dolosos, el narcotráfico y los delitos contra la propiedad (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022); dicha estrategia, además, complementa

la seguridad con Plan Estratégico del Ministerio de Seguridad 2019-2023, donde solo se enfatiza en combatir el narcotráfico. Si bien el plan ordena que se establezca un programa nuevo, llamado Sembremos Seguridad —el cual buscar priorizar y focalizar delitos—, también complementa con riesgos sociales y de prevención con la participación ciudadana; curiosamente, el mencionado programa está basado y asesorado con la Policía Nacional de Colombia (MSP, 2021).

Como ya se mencionó, la seguridad ciudadana de Latinoamérica está ligada a la seguridad humana, y en las Orientaciones Políticas del Ministerio de Seguridad Pública 2020 de Costa Rica, se estipula su parecer sobre ella cuando se afirma que su objetivo principal es

[...] mejorar la seguridad ciudadana, recuperar la paz y promover la convivencia y la inclusión, se ha implementado diversas estrategias policiales e institucionales que se orientan a eso: a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en este país. (MSP, 2021)

La calidad de vida es el pilar del concepto de seguridad humana. Se refiere a cualquier aspecto que degrade dicha calidad; por eso, el hambre, la pobreza, el medio ambiente y los delitos que atenten contra la integridad del individuo (hurtos, homicidios, extorsión, consumo de psicotrópicos) son amenazas a la seguridad. A continuación, se hará un análisis de la estrategia Orientación de la Seguridad Pública de Costa Rica, para complementar estos elementos teóricos y de análisis.

Estrategia de Seguridad en Costa Rica

A lo largo de este capítulo se insistió en que Costa Rica, al carecer de unas FF. MM. se enfoca en la construcción de una seguridad pública donde la estructuración de su PSD se enfrenta, principalmente, a las amenazas internas que representen mayores riesgos a la convivencia ciudadana y su cultura de paz entre el pueblo costarricense y los demás países de la región; a su vez, en el orden externo los riesgos y amenazas son aquellas que se perciben a partir del sistema internacional y de la dinámica regional. El MSP establece unas orientaciones y políticas públicas que estructuran lo que, para el país, se asemeja a una seguridad y defensa nacional. La tabla 1 expone las características de las amenazas internas y externas de Costa Rica.

Tabla 1. Características de las amenazas internas y externas de Costa Rica

Amenazas internas	Amenazas externas
Crimen organizado	Crimen Organizado Transnacional
Hurtos, homicidios, contravenciones	Narcotráfico
Pobreza extrema, enfermedades crónicas	Delitos en el ciberespacio
Violencia física y violencia estructural	Zonas fragmentadas o regiones estratégicas que generen conflictos limítrofes (marítimos, principalmente)
Corrupción y fragilidad de las capacidades interinstitucionales e institucionales	Extorsión por grupos criminales no costarricenses
Proliferación de armas (pequeñas y de largo alcance)	Inestabilidad política de los países vecinos (por ejemplo, Nicaragua)
Vulneración de los DD. HH. (seguridad humana)	Fenómeno migratorio y su incremento de la violencia y la discriminación

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica (2020).

La tabla 1 deja entrever un aspecto importante, y es que la teoría de Ayoob queda reflejada en la estructuración de la PSD de Costa Rica, por el énfasis de las amenazas en el carácter interno, y no solo por ser un país subdesarrollado, sino porque el carácter fundamental de las FF. MM. de un Estado se halla inmerso en la soberanía exterior; por ello, puede deducirse que la seguridad costarricense tiene un componente interno que basa su propio análisis de seguridad en la subjetividad; es decir, las percepciones de la población con respecto de las condiciones de seguridad propias del país. Eso es lo que los estudios de seguridad (David, 2008) denominan *amenazas subjetivas*, que pueden componerse de sentimientos, miedos, mitos o hasta *fake news* que toman como verdad un determinado hecho, pero que, a través de decisiones y modificaciones de comportamiento, pueden traducirse en situaciones reales. Ante dicha subjetividad nace el componente cibernético, donde los comentarios y la opinión pública en las redes sociales entrevén aquello a lo cual los ciudadanos le temen: ser víctimas de delitos e inseguridad.

En la seguridad ciudadana en Costa Rica, ante la certeza del deber de proteger a los ciudadanos y la preocupación por los diferentes gobiernos, desde Chinchilla hasta el presidente actual, ha estado presente la conceptualización de la seguridad en el individuo, en honrar los DD. HH. y en las estrategias para cuidar las violaciones contra la propiedad y el homicidio. Pero, como bien lo decía Bartolomé (2019), la política de seguridad debe tener un componente en pro de minimizar las amenazas transversales. La corrupción está en las orientaciones de la política del Ministerio de Seguridad cuando este expone las reformas de policía que se han presentado en Latinoamérica; así, se busca

Fortalecer el funcionamiento del régimen disciplinario interno civil e independiente de los cuerpos de policía, lo que afortunadamente le otorga cierto nivel de independencia. Se mejorará su funcionamiento buscando sobre todo acelerar los casos relacionados con la corrupción en servicio de la policía. (Observaciones de Seguridad Publica, 2020, p. 64)

Es decir, la corrupción en esta entidad se convierte en la principal actuación del gobierno, pero no en otras instituciones del Estado.

Sin embargo, las políticas de seguridad en Costa Rica de la última década le apuestan, en gran medida, a la prevención: no solo se trata de la corrupción interna, que sirve como discurso político de contención para la oposición en el Congreso, sino que la prevención es la mayor característica de la defensa y seguridad definida por el país desde 1949, cuando se reformó la Constitución Política, en el sentido de que el país evita hacer realidad el artículo 12 de la Constitución: “Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares”, pues dicha acción es percibida como un límite del poder estatal.

Así, Costa Rica se observa a sí misma y se construye ideológicamente en el ámbito externo como país que garantiza y promociona los DD. HH., a tal punto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene su sede en San José de Costa Rica, además de la percepción de una cultura de paz entre sus ciudadanos que, subjetivamente para la nación, constituye el desarrollo humano y económico que el Estado ha tenido en las últimas décadas. Para responder a dicha intersubjetividad de la seguridad, los últimos gobiernos costarricenses le apuestan a la prevención como la principal estrategia de seguridad ciudadana, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Políticas de seguridad de Costa Rica

Políticas de Seguridad	Objetivos
Política de Estado en materia de Seguridad Ciudadana y Paz Social (POLSEPAZ) 2011-2021	1) Prevención; 2) atención y protección 3) reparación y reintegración
Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014	1) Protección especial a la niñez, la juventud y la familia; 2) la sociedad civil como aliada en la prevención de la violencia; 3) comunicación para la paz; 4) abordaje de la problemática armas de fuego; 5) resolución pacífica de conflictos; 6) observatorio de la violencia; 7) fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de las comunidades en <i>prevención de la violencia y promoción de la paz social</i>

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	1) impulsar el crecimiento económico y el empleo de calidad; 2) combatir la pobreza y reducir la desigualdad; 3) es un gobierno abierto, transparente y que lucha contra la corrupción
Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 Programa "Sembremos Seguridad"	1) Priorizar delitos y riesgos sociales; 2) identificar las estructuras criminales; 3) narcotráfico y crimen organizado; 4) articulación de capacidades interinstitucionales e institucionales

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica (2021).

En la tabla 2 se evidencian dos puntos que han sido centrales en este capítulo. El primero de ellos es que Política de Estado de Seguridad (Polsepaz) se compone de dos características: una objetiva, que es la seguridad ciudadana, y otra subjetiva, que es una percepción de seguridad entre la población. En esa construcción de política pública, los actores relevantes a la hora de materializarla fueron los medios de difusión, que presionaron por tener una "mano dura" con la criminalidad; también, por otro lado, la población se encargó de manifestar la demanda de seguridad en temas de violencia de género y violencia de bandas organizadas, que para la época eran exclusivamente extranjeras, sin ninguna costarricense, y despreciando de esta manera la prevención como la única manera de solventar la situación de inseguridad.

No obstante, esto no quiso decir que las políticas posteriores de seguridad no tomaran en cuenta la prevención en su esencia básica —es decir, programas de optimización de la labor policial con participación ciudadana—, sino que la combinaron con gestión policial inteligente: por ejemplo, la presidenta Laura Chinchilla inició la relación entre inteligencia y prevención como la mejor forma de seguridad nacional (Villalobos, 2014).

Ahora bien, se recalca que el crimen organizado y el narcotráfico son las amenazas primordiales en la agenda de seguridad costarricense; pero, ¿qué sucede en el ámbito externo? Pues bien, Costa Rica tiene unos intereses geoestratégicos en el sistema internacional que van a incidir en la seguridad del país: 1) los límites marítimos que comparte con Nicaragua, Panamá, Ecuador y Colombia, y 2) su esfuerzo continuo por revestir la garantía de los DD. HH., el respeto al derecho internacional y la reducción de las amenazas transnacionales que impacten la seguridad humana.

En el primer punto, según Esquivel (2015), los intereses geopolíticos de los países generan una latencia en la conflictividad interestatal (Cohen, 2009), no en sentido bélico, pero sí en choques diplomáticos y sanciones internacionales. Ante ello,

Costa Rica hizo un anuncio que enfatizó su aspiración sobre el océano Pacífico, no solo en cuanto a solventar los límites con los países mencionados, sino que pretendía una proyección hacia la Antártida. Esto último solo es posible en su ambición con la isla de Malpelo y la isla del Coco, así como en ampliar la zona económica exclusiva adelante de la ubicación de la isla del Coco, según se muestra en la figura 1.

Figura 1. Ubicación geográfica de Costa Rica.



Fuente: Michel Montoya, de la Fundación Amigos Isla del Coco (2009).

El Pacífico es una zona que cobra importancia geoeconómica para las relaciones económicas internacionales. La pretensión costarricense incluye disponer de una área marítima once veces su tamaño terrestre, además de controlar rutas comerciales que incluirían a Costa Rica no solo como punto de referencia en el comercio internacional, sino en los diferentes recursos escasos que se convierten en la Política de Defensa Nacional. Cabe recordar que en 2014 Costa Rica querelló a Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia y ganó 25.330 km² en el Océano Pacífico (*La Nación*, 2018).

Lo anterior demuestra que la política y los planes de desarrollo de incluir el medio ambiente, la defensa de los intereses a través de la resolución pacífica de controversias, la inmersión de este país en las relaciones transpacíficas y la integración económica en la región ponen los intereses geopolíticos en una proyección de poder marítimo; lamentablemente, Colombia queda rezagada en ese aspecto.

Por último, la seguridad costarricense encuentra en las dinámicas internacionales de la globalización uno de sus mayores riesgos, por cuanto no se trata solo de la manifestación del crimen organizado, del narcotráfico, sino, además, de las utilidades que este tipo de economía criminal obtiene, como ya se mencionó, de la globalización desviada: los dividendos que se transfieren a diferentes grupos criminales, como los que alcanzan a perpetrar las finanzas públicas para sus propios intereses económicos, la hibridación de la guerra en la separación de lo legal y lo ilegal, el descontento social en la región y la inestabilidad política latente y presente en la región latinoamericana, todo lo cual ubica a Costa Rica como un país que se vio forzado a reformar su policía en cuanto a la doctrina y sus funciones específicas en operativos, y las cuales para la década de 1950 no imaginaba determinar en un mundo en el que las tecnologías, el consumo y el deterioro ambiental son parte de la seguridad nacional.

Conclusiones

La seguridad pública costarricense avanza de acuerdo con tres factores: corrupción, amenazas transnacionales y fragilidad estatal, los cuales alimentan amenazas que no presentaba este país décadas atrás, como el crimen organizado y el narcotráfico; sin embargo, ello demuestra la hipótesis del realismo subalterno, en la cual los países subdesarrollados se preocupan por las amenazas internas debido a su ineficiente construcción estatal y sus litigios limítrofes, como también, por los múltiples factores sociales que ahondan la problemática de la seguridad nacional.

La prevención, que se convirtió en el baluarte costarricense para solventar la crisis de seguridad ciudadana y regional, ha dado avances acompañados de inteligencia policial, cooperación internacional y cooperación técnica en la implementación de estrategias de vigilancia por cuadrantes, tal como se hizo con la Policía Nacional de Colombia.

El crimen organizado costarricense, apoyado por otros grupos armados e ilegales de la región, ha sido el mayor desafío para el país en los últimos cinco años. De acuerdo con ello, el actual presidente Quesada estableció, para la seguridad, la inteligencia estratégica, con una política de orientaciones de política de seguridad enfocada en la prevención, pero, sobre todo, en los *hot spots*, o puntos calientes, en la búsqueda de programas locales que permitan la resolución de factores sociales que llevan a la criminalidad y violencia, de forma continua y sostenible. Por otro lado, las amenazas transversales se construyen socialmente, y es donde el Estado

y la relación entre policía y comunidad se convierten en el instrumento para resolverlo; de ahí que Costa Rica implemente una política pública donde el común denominador son la prevención y la participación ciudadanas.

La seguridad para Costa Rica, en el ámbito internacional, pretende seguir teniendo la percepción y la construcción de la idea de que es un Estado respetuoso del derecho internacional; de ahí que resolviera sus límites marítimos con Colombia, Panamá y Ecuador, de manera diplomática, al contrario de lo que sucedió con Nicaragua: en todo caso, a través de un litigio internacional logró ganar una zona marítima importante tanto en el Pacífico como en el Caribe. Eso demuestra que los intereses geopolíticos costarricenses se hallan presentes en la estructuración de una política de seguridad y defensa del Estado y, a pesar de que carezca de unas FF. MM., impone a la región latinoamericana que no por ello los intereses nacionales pueden verse subordinados a otros países.

Por último, Costa Rica reformó su policía en un aspecto doctrinario y operacional, no tanto por aspectos internos, sino por la misma dinámica regional, pero guardando los principios constitucionales y, obviamente, los internacionales, a todo lo cual le ha inyectado lógicas estratégicas, capacidades y funciones específicas operacionales muy cercanas a una defensa nacional, con militarización de actuaciones en los desafíos más importantes para la seguridad del país, pero, eso sí, siempre pensadas en la seguridad ciudadana, en el individuo y de allí, para el resto del país.

Referencias

- Ayoob, M. (1998). Subaltern realism: International relations theory meets the third world. En S. Newman (Ed.), *International relations theory and the third world* (pp. 31-54). St. Martin Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Reporte Ciberseguridad 2020*. <https://tinyurl.com/y2jznynv>
- Banco Mundial. (2020). *Costa Rica: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>
- Bartolomé, M. (2019). *Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación 2/19. <https://tinyurl.com/5n7pxf3z>
- Bartolomé, M. C. (2020). La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina. *Relaciones Internacionales*, (44), 45-61. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.003>
- Bourdieu, P. (2012) Symbolic violence. *Revista Latina de Sociología*, 2, 1-4. <http://hdl.handle.net/2183/12136>
- Bouthoul, G. (1984). *Tratado de polemología*. Ediciones Ejército.
- Braga, A. (2003). *Systematic review of the effects of hot spots policing on crime*. Campbell Collaboration Crime and Justice Group. <https://tinyurl.com/3n2z4n6t>
- Centeno, M. (2014). *Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos.
- Cohen, S. (2009). *Geopolitics: the geography of international relations*. Rowman & Littlefield.
- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). <https://tinyurl.com/hrw73y9d>
- David, C. (2008) *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre la seguridad y la estrategia*. Editorial Icaria
- Esquivel, R. (2015). *Intereses geopolíticos de Colombia*. Escuela Superior de Guerra.
- Freud, S (1969). *Tótem y tabú*. Alianza Editorial.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41254.pdf>
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Editorial Fontamara.
- García, R. D. (2017). Extravagancia estatal: Construcción de Estado e inserción en el siglo XXI, caso Yemen (1990-2011). *Desafíos*, 29(2), 127-167. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5203>
- Insight Crime. (2020). *Balance de Insight Crime de los homicidios en 2020*. <https://tinyurl.com/5attt6wp>

- La Nación*. (2018). Costa Rica presenta su nuevo mapa con 36.000 km² marítimos ganados a Nicaragua en La Haya. <https://tinyurl.com/3jtykk2j>
- Ministerio de Seguridad Pública. (2019). *Plan Estratégico Institucional, 2019-2022*. https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/sembramos_seg/index.aspx
- Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica. (2019). *Informe final de evaluación física y financiera de la ejecución del presupuesto 2019*. https://www.hacienda.go.cr/docs/5e5a97f537abd_205-MSP.pdf
- Ministerio de Seguridad Pública. (2020). *Orientaciones Políticas del Ministerio de Seguridad Pública*. <https://tinyurl.com/3rp2hrzx>
- Montoya, M. (2019). Insecta, Lepidoptera, Sphingidae, *Cocytius antaeus* Drury: First record for Isla del Coco, Costa Rica and notes on its hostplant. *Check List*, 5(1), 151-153. <https://doi.org/10.15560/5.1.151>
- Pareja, F. A. (2011). La política de defensa del Estado de Costa Rica: neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales. *Politeia*, 34(47), 89-112.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional*. <https://tinyurl.com/ycx2m8ja>
- Sampó, C., & Alda, S. (2019) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú- Real Instituto Elcano.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Editorial Alianza.
- Trejos, J., & Sánchez, L. (2015). *Atlas de carencias críticas en Costa Rica a la luz del censo del 2011*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Villalobos, H. (2014). *Prioridades para la reforma al sector seguridad en Costa Rica -propuestas sobre la política e instituciones de la seguridad pública*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/11116.pdf>

Capítulo 6

Políticas públicas de la seguridad y defensa de Cuba^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.06>

Nelson Giovanni Parra Hernández

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El presente capítulo data de la forma como un país con ideología de corte socialista encamina sus políticas públicas en la seguridad y defensa nacional, y de cómo se enfoca en sus capacidades, cómo se constituye, sus principales dimensiones, las amenazas y riesgos a su seguridad, la legislación que lo reglamenta y la forma como cada uno de los entes estatales coadyuva a la realización de esas políticas públicas en defensa de la nación, así como la ideología comunista adoctrina a los ciudadanos a defender la Revolución cubana, con el argumento de ser una gran obra.

Palabras clave: Defensa nacional, ideología, legislación, revolución, seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Nelson Giovanni Parra Hernández

Máster Universitario, Estudios Avanzados en Terrorismo: Análisis y Estrategias, Universidad Internacional de la Rioja, España. Especialista, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Administrador de Empresas, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Navales, Escuela Naval Almirante Padilla, Colombia. Docente investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-4459-7596> - Contacto: nelson.parra@esdeg.edu.co

Citación APA: Parra Hernández, N. G. (2022). Políticas públicas de la seguridad y defensa de Cuba. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 159-184). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.06>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El presente capítulo busca, de manera clara, exponer hasta dónde llegan y cómo se establecen las políticas públicas de la República Socialista de Cuba, tomando en cuenta, desde todo punto de vista, su sistema de gobierno y cómo, de alguna manera, afecta a sus ciudadanos y a los países del hemisferio, y sin perder de vista que desde hace más de 60 años su sistema político es un régimen socialista.

Esto nos ayudará a entender cómo se centran y se describen dentro de los campos del poder. Cabe destacar que desde su incursión en el socialismo, la isla ha tenido una injerencia de su mayor promotor: la extinta URSS, que, dentro del mundo bipolar de la Guerra Fría, marcó un hito en la historia de la seguridad y defensa, dentro de una nación que en principio era democrática, y que luego de la Revolución cubana cambió todo su sistema político y de pensamiento dentro de estas políticas públicas en materia de defensa.

Así mismo, es evidente que la obra de la Revolución cubana es un arraigo fundamental encarnado en la mente del pueblo cubano, toda vez que sus desarrollos en ciencia y tecnología —específicamente, en biotecnología y en la seguridad interna y externa de la nación— son dimensiones preponderantes dentro de la defensa de la revolución. La protección de sus intereses nacionales hace parte de las políticas públicas, que se podrán apreciar y entender en la manera como el Partido Comunista Cubano ha influido dentro del pensamiento ideológico de cada ciudadano: la alfabetización doctrinal y el adiestramiento del pueblo se incluyen dentro de esas políticas de Estado para mantener la revolución y, en caso de una amenaza o un riesgo latentes, se empleará a los ciudadanos, como lo enfatizaba el difunto Fidel Castro, en una “guerra del pueblo”.

Definiendo el concepto de políticas públicas

Para entender el sentido del presente capítulo es necesario comprender el concepto de políticas públicas, pues si bien es cierto que el tema es digno de la atención de cada Estado, lo podemos interiorizar de tal manera que hay estándares de dicho tema a escala mundial y, por ello, se debe entender cómo se define el mencionado concepto, para, posteriormente, describir cómo lo concibe el Gobierno cubano a través de su partido comunista.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. (Lahera, 2004, p. 6)

En este sentido, el Gobierno cubano basa sus políticas públicas sin oposición al Partido Comunista; así mismo, la estructura de sus políticas públicas tiene un enfoque multidimensional, si se entiende que, en el caso particular de la seguridad y defensa, las políticas públicas se hallan incrustadas en todos los organismos del Estado cubano.

Aparte de tener diferentes políticas públicas en todos los sectores de la institucionalidad, al haber un solo partido político, que es el Partido Comunista Cubano, este influye en la realidad social de la esfera pública cubana, y en esta se vinculan muchas soluciones amplias y secuenciales, la participación en temas específicos, los esfuerzos compartidos —como la defensa y seguridad de la nación—, al incluir a todo el pueblo cubano y volverlo partidario en la educación cubana, impartido en todas sus intuiciones de educación superior e influyendo en el pensamiento de manera doctrinal en las personas.

Por otra parte, en el nuevo escenario que vive la nación cubana, es importante destacar algunos hechos históricos desde la Revolución cubana, en 1959, tomando en cuenta que Estados Unidos pasó de ser su más importante socio comercial a ser su principal enemigo. Cuba generó un descontento al nacionalizar las empresas privadas de origen estadounidense y, como consecuencia de ello, el país del norte respondió con un embargo económico.

Tal situación condujo a Cuba a pactar con la URSS, y ello provocó el desembarco de Bahía Cochinos, así como la crisis de los misiles y toda una serie de

situaciones de interés nacional en cuanto a amenazas a la seguridad nacional y la defensa, principalmente, de la revolución. Por ello, Cuba ha temido una invasión por parte del vecino del norte, y por eso ha generado dentro de sus políticas públicas el eje fundamental de la defensa y seguridad de la nación, en cabeza del Partido Comunista Cubano.

Otro aparte ineludible a la definición de las políticas públicas se centra en el contexto de la estrategia descrito en varios factores, tales como:

1. Pérdida sostenida de ingresos en divisas por un período relativamente prolongado, como consecuencia de:
 - el no arribo de turistas internacionales y
 - la indisponibilidad de otros ingresos por exportaciones, debido a la caída de la demanda de productos tradicionales cubanos en los mercados internacionales.
2. Gastos adicionales y no previstos para:
 - asegurar la actividad del sistema de Salud Pública, incluido los centros de aislamiento y urgencias de insumos y materiales médicos, entre otras;
 - garantizar a la población los recursos indispensables para la alimentación, la higiene y demás necesidades básicas; y
 - proteger a trabajadoras y trabajadores estatales y no estatales, incluido los interruptos, manteniendo prestaciones y beneficios a jubilados, pensionados y asistenciados.
3. Incremento del déficit del Presupuesto del Estado como consecuencia de los gastos adicionales y no previstos.
4. Agudización del bloqueo económico, comercial y financiero del Gobierno de EE. UU. en plena pandemia, con el incremento de la persecución para impedir la llegada de combustibles a la Isla, el otorgamiento de créditos, y la exportación de bienes y servicios, además de una afiebrada campaña de descrédito contra la colaboración médica internacional cubana. (*juventudrebelde*, 2020)

Al analizar cada una de estas líneas del contexto de la estrategia, no cabe duda de que para el Partido Comunista Cubano es de vital importancia generar políticas públicas dentro de su sociedad y dentro de las instituciones del Estado cubano, con el argumento de que tanto su seguridad alimentaria como la económica, la agraria, la de salud pública, la tecnológica y la educativa se ven amenazadas por el embargo de Estados Unidos, y poniendo como principios fundamentales de la

supervivencia del Estado la planificación centralizada, los beneficios y la repercusión de estos en la sociedad, el desarrollo social, la infraestructura de la nación, los organismos con poderes públicos que responden a las necesidades del Estado, y que es importante desarrollar políticas que vayan encaminadas a la defensa del Estado cubano como un todo (León, 2014, p. 2).

Cómo se constituye la seguridad y defensa de Cuba

En principio, la seguridad y defensa de Cuba se matiza dentro de Ley de Defensa Nacional, descrita como la Ley 75, o *Ley de la Defensa Nacional*, constituida en un documento de 27 páginas y 16 capítulos, y dividida en varias secciones por cada capítulo y con disposiciones especiales, transitorias y finales, la cual data de diciembre de 1994 (*Ministerio de Planificación y Medio Ambiente*, 1994).

Esta ley regula y describe en su artículo primero que

[...] la declaración de las situaciones excepcionales, sus efectos y su terminación; la organización y funciones de los Consejos de Defensa, como órganos de dirección del país durante las situaciones excepcionales; las fuerzas que participan en la defensa empleando los medios de lucha armada; los elementos fundamentales del servicio militar que deben prestar los cubanos; las cuestiones esenciales de los grados militares; y los principios generales de la preparación del país para la defensa. (*Asamblea Nacional del Poder Popular*, 1994, p. 2)

Se sobreentiende que esa doctrina militar, de alguna u otra forma, es sucedida y engendrada por las enseñanzas que dejó la era soviética, con énfasis en la dirección del Partido Comunista como el eje conductor de la política de defensa del país en todos los aspectos de la seguridad nacional y de las instituciones que la conforman.

Por otra parte, cabe resaltar que, en su artículo tercero, la mencionada ley tiene cuatro apartes muy dicentes no solo para la seguridad y defensa de Cuba, sino también, para muchos países, como lo hace Estados Unidos en una orientación estratégica de la seguridad nacional, y donde se toman en cuenta aspectos como el panorama de la seguridad nacional y las prioridades de la seguridad nacional (Díaz, 2021).

Dicho artículo describe que

[...] la Doctrina Militar Cubana, como el conjunto de ideas y concepciones científicamente argumentadas, adoptadas por el Estado sobre la esencia, los objetivos, el carácter, las particularidades y las consecuencias de la guerra; la preparación del país para realizarla exitosamente y con ello tratar de evitarla; y los métodos para su realización y conducción, con el fin de enfrentar una agresión militar. Esta doctrina tiene como fundamento la concepción de la *Guerra de Todo el Pueblo*. (Asamblea Nacional del Poder Popular, 1994, p. 2)

Tomando en cuenta lo anterior, puede analizarse que, en principio, la defensa nacional como política pública está inmersa dentro de la sociedad cubana, dado el control político del Partido Comunista sobre el pueblo cubano; así mismo, es imperativo para este último defender en principio el Partido Comunista y la supremacía de este; en cuanto al territorio, también es imprescindible el control sobre este y la defensa estratégica, con todos los medios disponibles del poderío militar y de las milicias de origen civil. Considerando que la lucha es de *todo el pueblo*, las zonas de defensa territorial también son parte de la integralidad de lucha del partido, pues dichas zonas son una manera de controlar la estructura territorial y el sistema defensivo para la defensa de la nación. Todo esto, con el fin de defender y alimentar el nacionalismo cubano, promover una distribución favorable de los recursos del Estado y dirigir y mantener un sistema sólido dentro del Partido Comunista como único director de la defensa de la nación (Díaz, 2021).

Por otra parte, es bueno destacar que la seguridad y defensa cubana se encuentra encarnada como un objetivo de disciplina, tal como lo describe el Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas (InSTEC) en sus objetivos *educativos*:

1. Defender la Patria con la convicción de que ello constituye el más grande honor y deber supremo de cada cubano, apoyándose en sus motivaciones, preparación profesional y convicciones patrióticas e internacionalistas.
2. Asumir la *Seguridad y Defensa Nacional*, mostrando la convicción de salvaguardar nuestra integridad como nación, su identidad nacional, soberanía e independencia verdadera ante la política de nuestros enemigos en especial de los gobiernos hegemónicos de los Estados Unidos. (Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas [InSTEC], s.f.)

Como se hace notorio, es prácticamente una doctrina y una disciplina que las instituciones educativas cubanas tengan como asignatura obligatoria el ideal de asumir la defensa y seguridad nacional dentro de su currículo académico y como

parte de una política pública, no solo del gobierno, sino del único partido político existente en la isla.

Así mismo, el conocimiento se enfoca en las raíces mismas de la historia y la política exterior que han tenido tanto Estados Unidos como el Gobierno cubano hacia una posible agresión por parte del titán del norte, situación surgida tras la Revolución cubana, y que ha sido heredada de la era soviética al finalizar la Guerra Fría. Por ello, se adoctrina dentro de las instituciones, como una forma de política pública en la defensa y seguridad nacional, para evitar una eventual invasión estadounidense o un posible ataque, manteniendo los ideales de proteger la revolución, el territorio y al Partido Comunista (InSTEC, s.f.).

Tras los ataques terroristas del 11-S, para los cubanos fue claro que la intención de Estados Unidos fue utilizar dicho evento como pretexto para anexionarse la isla, atacarla y acabar con su sistema político, por lo que para el sistema político cubano se hizo imprescindible inculcar dentro de las mentes del pueblo que Estados Unidos tiene la firme intención de invadir su país y acabar con el sistema político cubano. Tal situación es aprovechada por el miedo y el terror que inculcan en la población y se utilizan para mostrar que las políticas de defensa y seguridad son viables para la defensa de la isla.

Vale la pena resaltar que la concepción estratégica de la defensa se fundamenta en la doctrina, tomando en cuenta las amenazas y los riesgos que afectan los intereses de la nación cubana. Por ello, es claro determinar que en el concepto de seguridad y defensa para la nación cubana se describe que

La República de Cuba basa su política para la defensa nacional en su aspiración de paz digna, verdadera y válida para todos los Estados, asentada en el respeto a la independencia, soberanía y autodeterminación de los pueblos, así como en su compromiso de cumplir los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales sea parte. La doctrina militar cubana es el conjunto de ideas y concepciones científicamente argumentadas, adoptadas por el Estado sobre la esencia, los objetivos, el carácter, las particularidades y las consecuencias de la guerra; la preparación del país para realizarla exitosamente y con ello tratar de evitarla; y los métodos para su realización y conducción, con el fin de enfrentar una agresión militar. Esta doctrina tiene como fundamento la concepción de la Guerra de Todo el Pueblo. Concepción estratégica defensiva del país, que resume la experiencia histórica acumulada por la nación; se basa en el despliegue del sistema defensivo territorial como sustento de su poderío militar, y en el empleo más variado de todas las fuerzas y recursos de la sociedad y

el Estado. (Ley de Defensa Nacional, N.º 75-21/12/1994, Preámbulo y Art. 3)
(Resdal, 2014)

Esto quiere decir que la concepción y la definición de cada Estado en cuanto a la seguridad y defensa nacional es importante dependiendo de cada uno de sus intereses; por ello, las políticas públicas en esta materia son importantes para la supervivencia de cada Estado. Así mismo, para cada Estado las amenazas y riesgos de la seguridad nacional son diferentes, pero siempre van de la mano con sus intereses nacionales, y para el caso de Cuba, de una u otra forma, con los intereses políticos del Partido Comunista configurado en una dictadura como régimen autoritario con un único partido.

Por otra parte, la situación del embargo económico, ha obligado al Partido Comunista a innovar y desarrollar nuevas políticas para garantizar la supervivencia del Estado: por ejemplo, la seguridad alimentaria como tal, además de garantizar las necesidades básicas para el sostenimiento de la población civil. Uno de los puntos más críticos de las políticas de defensa en Cuba tal vez ha sido la crisis de los misiles, que, como lo afirman en uno de los cuatro factores clave de las relaciones entre la isla de Cuba y los Estados Unidos, fue

[...] durante la Guerra Fría, cuando a cambio de la ayuda y protección soviética, La Habana se ofreció a Moscú como una cabeza de playa desde la cual misiles nucleares podían amenazar objetivos clave del sur del EE.UU., incluyendo la desembocadura del río Misisipi, las principales instalaciones petroleras, así como importantes puertos del país. (Bermúdez, 2021)

Como ya se mencionó, esto desencadenó muchas de las situaciones que hoy en día sufre Cuba 60 años después de dicha crisis, lo que ha llevado a la isla del Caribe a adoptar medidas en relación con sus políticas públicas de seguridad y defensa.

La seguridad nacional y sus principales dimensiones

Para entender y dimensionar las políticas públicas de la seguridad y defensa nacional en Cuba, hay que tener claro cuáles son los ejes y las principales dimensiones que se visualizan en la seguridad nacional de dicho país.

Las palabras del difunto Fidel Castro, que materializó en ideales políticos y enfatizan distintas formas de adoctrinamiento político, y vale la pena resaltarlas como equivalentes a la seguridad del pueblo.

Estas ideas son las siguientes:

1. 'Nuestros objetivos y nuestros sueños: crear la sociedad más fraternal y humana que pueda concebirse, donde todas las fuerzas y todos los recursos sean puestos al servicio del hombre'.
2. 'Tenemos que asegurar la supervivencia de nuestra Revolución contra cualquier desvío, contra cualquier peligro, externo o interno, hoy, mañana y siempre'.
3. 'Lo primero que haré siempre cuando vea en peligro la Revolución será llamar al pueblo'.
4. 'Las ideas pueden más que las armas por poderosas y sofisticadas que estas sean'.
5. 'Mientras exista el imperialismo, el Partido, el Estado y el pueblo les prestarán a los servicios de la defensa la máxima atención. La guardia revolucionaria no se descuidará jamás. La historia enseña con demasiada elocuencia que los que olvidan este principio no sobreviven al error'. (González, s. f., p. 5)

Es evidente que la formación revolucionaria y la indudable herencia de la extinta URSS se ven reflejadas en los anteriores apartes, pues ello deja entrever que la doctrina del fundamento teórico de la seguridad nacional en Cuba hace parte de la misma revolución y de sus anales desde el nacimiento de la revolución, ligados íntimamente al nacimiento del Partido Comunista Cubano.

Ahora bien, vale la pena mencionar las dimensiones de la seguridad nacional cubana:

1. **Seguridad polito-moral:** Descrita como la capacidad humana para movilizarse, el poder dirigente del Partido Comunista, el potencial del poder del pueblo como fundamento político y que intuye la ideología de la revolución. Indiscutiblemente, está por encima la organización política del pueblo como sociedad y la unidad nacional.

Los principios morales básicos en los cuales se sustenta son: la unidad del pueblo, la fidelidad al Partido, al Socialismo y a la Revolución Cubana, la entrega total a la construcción de una nueva sociedad, fe en la victoria; y la defensa de valores morales tales como: patriotismo, internacionalismo, honestidad, dignidad, modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo, los que

afianzan la capacidad de resistencia, elevan la disposición a la lucha contra el agresor y por alcanzar una sociedad socialista mejor (González, s. f., p. 10)

Es importante destacar que dichos principios morales son parte del adoc-trinamiento de la revolución; todo, en principio, es en defensa y por la pro-tección de la obra de la revolución, y por ello ese factor preponderante de estos principios morales forma en primera línea la constitución del pen-samiento moral de todo ciudadano cubano, el de defender a la revolución como obra fundamental del legado del difunto Fidel Castro, para emerger en un nuevo estado, una nueva nación.

2. **Seguridad económico-social:** Seguridad que, con la situación del embar-go económico por parte de Estados Unidos, tiene un valor preponderante dentro de la seguridad y defensa nacional de Cuba. Esta es definida como garantizar el sostenimiento y desarrollo para alcanzar la seguridad nacio-nal, con la expresión *"Sin economía no hay socialismo"*, según lo manifes-tado por Castro. El objeto fundamental de esta dimensión es la autosos-tenibilidad y no depender de nadie; mucho más, cuando las principales exportaciones del país se basan en su capital humano: la medicina a través de médicos y, también, de las diferentes disciplinas deportivas, que siem-pre se están exportando a la región y, especialmente, en Latinoamérica. Por ello, el Partido Comunista Cubano ha declarado elemento de la seguri-dad nacional el patrimonio y la producción de despensas como necesidad para la sociedad, y se ha enfocado en la producción agrícola y en nuevas medidas para desarrollar la economía alimentaria impulsando las formas de gestión no estatal, adentrándose en una combinación de empresas es-tatales con el sector privado, para así impulsar dicha economía y siendo considerada factor importante de la seguridad nacional (Vicent, 2021). También se ha planificado recientemente la estrategia de desarrollo eco-nómico a causa del Covid-19 y del arrecio del embargo económico contra Cuba por parte de Estados Unidos; factores clave como la pérdida de in-greso en divisa y el incremento del déficit presupuestario son elementos que han trascendido en el último año, y por ello se ha trazado un plan para 2030, con la participación de todos los actores de la economía, las fortale-zas del apoyo del pueblo cubano a la revolución, la innovación en procesos productivos y la gestión eficiente y racional de los recursos (Ministerio de Planificación y Medio Ambiente, 2021).

3. **Seguridad militar.** Se constituye en la principal dimensión, tomando en cuenta que por medio de ella se constituirá la defensa contra cualquier agresión y amenaza hacia la isla. El ser humano, como componente fundamental en defensa de la revolución, será y es el principal elemento dentro de esta dimensión, al ser el poderío militar y todas sus capacidades el principal elemento para que, de forma coordinada, se brinden las oportunidades de este componente para enfrentar una guerra.

Para Cuba, su principal enemigo es, indudablemente, el vecino del norte, al que la isla le endilga sus amenazas tanto militares como económicas, tomando en cuenta el embargo económico, la guerra política que se desata entre las dos naciones y las acusaciones ante organismos internacionales de lado y lado; por ello, conciben que, dentro de las políticas de defensa y seguridad, la seguridad militar es un factor preponderante para llevar una "guerra de todo el pueblo" a una guerra de desgaste contra el invasor neoliberal, como consideran a Estados Unidos, adicional a una guerra de resistencia prolongada, con la intención de evitar una rendición en breve tiempo ante el armamento moderno estadounidense (Denis Beltrán & Córdovas Urgellés, 2012, p. 8).

Por ello, para la nación cubana es imprescindible mantener el adiestramiento de las tácticas y disciplinas estratégicas militares de la contrarrevolución, a fin de proteger al Estado cubano de cualquier acecho o amenaza que quiera acabar con la obra de la revolución, y para proteger a la población a la que, finalmente, se considera defensora de dicha revolución.

4. **Seguridad interior.** Definida como una dimensión soslayable de la seguridad y defensa nacional de Cuba, es un actor importante en defensa de la revolución: el pueblo revolucionario como apoyo a la hora de prevenir y descubrir acciones contrarrevolucionarias, delictivas y antisociales que intenten subvertir el orden político del régimen comunista, que atenten para destruir la economía, el bienestar individual y colectivo es importante para no admitir la imposición de un régimen capitalista y evitar la pérdida de la obra social de la revolución. Todas las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y de masas, se enfocan en descubrir, prevenir y enfrentar cualquier plan que trate de dañar el orden interior y la tranquilidad de los ciudadanos.

Cabe destacar que en la última década Cuba ha protestado ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la liberación de Luis Posada

Carriles, quien es, para Cuba, un terrorista; sin embargo, se discute por el doble racero con el que Estados Unidos mantiene en prisión a cinco ciudadanos cubanos considerados espías, y que llegaron a territorio estadounidense con el fin de descubrir e indagar sobre los grupos anticastristas que pretendían atacar contra la Revolución cubana en la isla y volver a la democracia. También se destaca el uso del espacio radioeléctrico, donde diferentes emisoras de radio y televisión, con sede en el estado de Florida, invaden el espacio electromagnético para transmitir diferentes narrativas y contranarrativas contra el régimen cubano, a fin de causar la “emigración ilegal” incumpliendo el orden constitucional de la revolución y del Partido Comunista Cubano (Palacios Barrera & Díaz Ibáñez, 2008, p. 6).

Por ello, la seguridad interior forma parte imprescindible de la política pública de la protección de la soberanía, la seguridad y defensa nacional del Estado cubano.

5. **Seguridad exterior.** Definida como una condición necesaria y vital para garantizar la correspondencia con los demás países del hemisferio y con la comunicación de la política exterior. Derechos como la autodeterminación, la soberanía, la integración y la interacción con otros países del mundo son fundamentales, en su calidad de políticas fundamentales dentro del derecho internacional, tomando en cuenta las amenazas que se perciben sobre la nación cubana. Los objetivos e intereses nacionales se configuran dentro de la defensa de la identidad nacional de la revolución, que, de acuerdo con el derecho internacional, deben respetarse. También es importante destacar que para la nación cubana es clave trabajar en la composición de su economía y la integración con las naciones que conforman la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), enfatizando desde la exportación de Cuba a los demás países de la región en la educación y la salud.

La política exterior cubana se halla en constante cambio desde el nacimiento mismo de la revolución. Las relaciones diplomáticas con los principales centros del sistema internacional han hecho que la isla haya obtenido resultados funcionales en economía, la participación en diferentes organismos regionales e internacionales, el incremento de las relaciones diplomáticas con la comunidad europea y el hecho trascendental de mejorar las relaciones diplomáticas con Estados Unidos; sin embargo, con la llegada del último mandato del presidente Trump dichas relaciones se

volvieron a enfriar, con un alto nivel de incertidumbre; ahora mismo, con la nueva administración, aún no parece posible normalizarlas en el corto plazo (Romero, 2017, p. 92).

6. **Seguridad jurídica:** Es la condición necesaria de la seguridad nacional que garantiza los intereses del pueblo y el Estado; todo ello, con el fin de proteger, salvaguardar y garantizar la obra de la Revolución cubana. El tema jurídico se interrelaciona con el orden interno y externo, tomando en cuenta la legalidad y la acción de los órganos de seguridad del Estado, toda vez que los riesgos y amenazas contra el Estado son constantes, lo cual debe ser plenamente identificado como enfoque jurídico para la seguridad de la nación y la prevalencia de la revolución. "A ello contribuye también el cabal cumplimiento de las obligaciones adquiridas como Estado Parte en diversos instrumentos jurídicos internacionales, incluidos aquellos en materia de desarme, paz y seguridad internacional" (González, s.f., p. 17).
7. **Seguridad científico-tecnológica:** Se entiende que este tipo de dimensión es un punto importante para desarrollar dentro de la capacitación del recurso humano como parte fundamental de esta seguridad; así mismo, para garantizar los desarrollos y avances tecnológicos de la nación cubana. También es fundamental para esta dimensión identificar áreas de investigación científica que ayuden a mantener la vigilancia tecnológica y sostener la capacidad de reacción en la defensa y seguridad de la nación cubana. Es importante resaltar que Cuba no es fuerte en todo, pero sus avances tecnológicos en diferentes áreas, como la medicina, son de vital importancia para su salud pública. También es importante que se garantice la seguridad del secreto de Estado, como los avances o los proyectos de innovación tecnológica, que constituyen, de una u otra forma, el patrimonio de la revolución, además de prevenir ataques de armas nucleares, biológicas o químicas y a las redes informáticas.
Cuba ha avanzado principalmente en el campo de la biotecnología; de hecho, es un referente en la región latinoamericana, con la creación de diferentes vacunas: contra la hepatitis B, contra la rabia y contra el meningococo, entre otras, lo cual le da un estatus en esta dimensión de la seguridad científica, pues la revolución busca proteger sus principales activos, como el desarrollo de la biotecnología en las ciencias médicas, además de tener sus propias patentes en este campo. Adicionalmente a ello, se ha tecnificado en este aspecto en relación con el desarrollo de la agricultura de la

caña de azúcar, por cuanto Cuba es uno de los principales productores mundiales (Anuario Estadístico, 2008).

Por otra parte, dentro de este desarrollo como oportunidad transversal entre la ciencia y tecnología, el adelanto financiero y social, y encontrando como ganador el capital humano y las divisas para la nación, el Partido Comunista ha incrementado esta política pública de desarrollar la biotecnología como motor de desarrollo económico del Estado cubano, así como el de innovar en oportunidades de exploración en el campo farmacológico como herramienta importante en la introducción en este campo como un activo estratégico de la nación.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es uno de los principales organismos estatales que han impulsado la innovación con el desarrollo de las empresas del Estado, para fomentar el desarrollo en el campo de biopreparados, como parte de la industria biotecnológica cubana, toda vez que eso constituye un eje fundamental dentro de la cadena productiva y del articulado entre tecnología, mercado y capital. Así mismo, la variación de cadenas de valor que se desarrollan en el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología ha obtenido resultados a escala productiva; también, en la de biofármacos, donde empresas como BioCen responden plenamente al control de calidad y al desarrollo de distintos fármacos para uso nacional y de exportación, lo cual convierte a la empresa estatal en un desarrollador de innovación y de valor agregado a la ciencia y tecnología de la revolución; también incrementa el valor estratégico de la nación, donde el desarrollo de la dimensión científico-tecnológica es un activo importante para la seguridad y defensa (Rodríguez & Rodríguez, 2020).

8. **Seguridad de la información:** Con la expansión de internet y las amenazas y riesgos contra la seguridad nacional, además de tener al principal opositor del régimen cubano a 200 km de sus propias fronteras, es muy importante para Cuba mantener y preservar la divulgación de la verdad de la revolución protegiéndola de las agresiones que hay por parte de países extranjeros. La confidencialidad es una de las políticas principales del régimen cubano, toda vez que debe ser manejada bajo estrictos protocolos en tiempo, modo y lugar, en específico, por personas autorizadas y manteniendo el control sobre qué información va a ser utilizada y sobre el fin último de esta. La autenticidad, la disponibilidad y la trazabilidad son fundamentales en el manejo y seguridad de la información, como principios

rectores de disponibilidad de la información para mantener seguro tanto al régimen como a lo que se discute en el Partido Comunista Cubano (Osmany et al., 2017, p. 43).

Los datos sobre la información personal también son relevantes dentro de la política pública en la dimensión de la seguridad de la información, que van de la mano con la legislación cubana.

Datos especialmente protegidos: Enunciar como categorías aquellas que revelan: 1) el origen racial o étnico, 2) las posiciones filosóficas o morales, 3) la militancia o las preferencias político-ideológicas, 4) la afiliación sindical, 5) el credo religioso, 6) la vida sexual, 7) el estado de salud (Bello, Fernández, & Arcos, 2017, p. 223).

Lo anterior evidencia que para el régimen cubano es especialmente fundamental controlar a la población y mantener al máximo el nivel de información personal de los ciudadanos, como medida coercitiva y, también, de seguridad y defensa interior con el control y seguridad de la información.

El otro aspecto por destacar es la *seguridad informática*, que va de la mano con la seguridad de la información. Esto lleva a las medidas tecnológicas y de innovación de redes informáticas que salvaguarden el tráfico de datos que transitan en las redes de información. El estricto control sobre las redes sociales, la limitación de internet en la isla, es parte del control del régimen cubano y del Partido Comunista Cubano sobre los ciudadanos, que se encuentran a merced del control del Estado como parte de una política pública en seguridad y defensa nacional.

Lo anterior, previendo ataques o agresiones como el espionaje, así como obstaculizar el empleo de las redes informáticas, previendo delitos como el desarrollo de una simulación de redes de los propios sistemas informáticos por otras naciones que podrían inculpar a Cuba. Dichas variantes y los delitos económicos o algo muy importante se denomina la *subversión interna*.

De hecho, dentro de la legislación cubana existe el Decreto-Ley N.º 199 del 25 de noviembre de 1999, que regula la seguridad y protección de la información oficial. Así mismo, la Resolución N.º 201 de 10 de julio de 2020. "*Lineamientos Generales para la conservación de las fuentes documentales de la República de Cuba*". Ambas dictan normas sobre el uso de internet y sobre el control de los datos y documentos que, sin duda, Cuba, como toda nación, necesita proteger (Yarine, 2020).

9. **Seguridad ambiental:** La degradación de los suelos, el cambio climático, la cobertura forestal afectada por diferentes factores, la contaminación y afectación de las fuentes hídricas y la diversidad biológica afectada por el calentamiento global son factores fundamentales dentro de esta dimensión de la seguridad ambiental. Muchas de las pérdidas en mención son producidas por el hombre, y por ello parte de su política es educar y preservar la vida de la población, pues dichas pérdidas también afectan la economía y los recursos vinculados al desarrollo social.

En cuanto a esta dimensión, la nación cubana procura prestar especial atención a la protección del medio ambiente, toda vez que dentro de la Revolución cubana de 1959 se consagra en el artículo 27 de la Constitución que

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir al a protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza. (Asamblea Nacional del Poder Popular, 1997, p. 1)

En cuanto a las políticas públicas fiscales en relación con el medio ambiente, el régimen cubano es cuidadoso de los instrumentos y las políticas de gestión ambiental, tomando en cuenta que es importante para la vida de los ciudadanos, que se hace necesaria la educación en el medio ambiente con el fin de proteger, recursos hídricos, recursos naturales y recursos forestales que, en buena medida, hacen parte del desarrollo económico de la nación (Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba, s.f., p. 5).

10. **Seguridad ante desastres:** En esta dimensión es importante resaltar que, por ser un territorio insular, la isla se encuentra dentro de la región expuesta a las temporadas de huracanes, inundaciones y vulnerabilidad a terremotos producidos en las Antillas, como el de la vecina Haití, en enero de 2010. Por eso, se debe entender que la isla sufre estas afectaciones meteorológicas, geológicas e hidrometeorológicas, que ocasionan desastres y convierten en daño las estructuras básicas, afectan y amenazan el normal desarrollo de la sociedad ocasionando pérdidas humanas, daños

a la infraestructura y afectaciones a la economía de la nación, al sustento de los habitantes y a sus necesidades básicas.

Por lo anterior, dentro de las políticas en atención a esta situación se encuentra el sistema de defensa civil, como principal componente estratégico de la seguridad nacional, que se encarga de organizar y planificar en todo el territorio insular materializando, en conjunto con organismos estatales en acciones políticas, económicas, militares, sociales y jurídicas, todas las acciones tendientes a evitar en principio los desastres y reducir su afectación a la población y las infraestructuras de la nación, así como los efectos producidos por una guerra. Esta se constituye en el principal recurso del Estado para atender a la sociedad ante la necesidad de proteger los bienes la infraestructura económica del país en función de proteger a las personas y de los peligros derivados del cambio climático (Rivera, s.f., p. 65).

El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de Cuba es el organismo encargado de representar a la nación a todos los efectos de ayuda internacional, de recibir y administrar todo lo concerniente a los apoyos que reciban de otras naciones en cuanto a la atención de desastres. También se encarga de las normas y los convenios de carácter internacional que inferan en la protección civil, así como de las acciones de las políticas de Estado para esta dimensión.

Amenazas, riesgos y desafíos que enfrenta la seguridad nacional desde la enseñanza en la educación superior

La seguridad nacional de Cuba es un dilema de origen clasista, pues todo ello se fundamenta en el origen de la Revolución cubana en la orientación de clases de mayorías y en las teorías filosóficas de pilares fundamentales, como el marxismo-leninismo y el pensamiento estratégico de la Revolución cubana, como eje fundamental de sus exponentes y sus ídolos, que corresponden a José Martí y Fidel Castro (Denis Beltrán & Córdovas Urgellés, 2012, p. 5).

También es importante entender y aclarar que la defensa nacional y la seguridad de Cuba son, como ya se ha descrito, una lucha de todo el pueblo. En ese sentido, todas las instituciones educativas lo configuran dentro de sus asignaturas

de educación superior y lo mantienen como forma de adoctrinamiento e ideología que mantenga la Revolución cubana viva, incrustada dentro de la mente de cada ciudadano cubano.

Entendiendo lo anterior, entramos a verificar y analizar cuáles son esas amenazas, riesgos y desafíos que enfrenta la seguridad nacional cubana, para esgrimir desde allí sus políticas públicas como base de fundamento, y el porqué de sus políticas en todos los campos de acción del Estado; especialmente, el de la educación.

[...] creo que el vigor de nuestra revolución y el futuro de nuestra revolución, dependerán del grado en que las nuevas generaciones sean capaces de profundizar en una conciencia verdaderamente revolucionaria. (Pérez, 2009, p. 2).

Dichas palabras fueron pronunciadas por el difunto Fidel Castro en el discurso del V Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba, donde se deja ver que, a la postre de los años venideros, la revolución debe perdurar en la conciencia, en el ser de cada ciudadano cubano, como parte integral y fundamental de su supervivencia; tan es así, que en cada discurso acentuado por Castro era imprescindible incluir palabras de defensa de la revolución como una obra máxima del poder nacional y del Estado, por mantener al Partido Comunista como el máximo rector de la prosperidad cubana.

La doctrina de seguridad nacional tuvo sus bases durante la Guerra Fría. El término se acuñó y adquirió más relevancia durante la lucha anticomunista por parte de Estados Unidos y los países que conformaban la esfera del bloque occidental; sobre todo, los del Tercer Mundo y los países latinoamericanos, situación que llevó a generar y encasillar la doctrina de seguridad nacional en los estudios militares (Buitrago, 2003, p. 83).

Para el caso cubano, esa misma doctrina se acuña, pero tomando en cuenta el imperialismo por parte de Estados Unidos como la principal amenaza a su seguridad nacional. La nación cubana siempre ha materializado su patriotismo y su arrojo a la dignidad de la revolución como preparación en tiempos de paz, a fin de mantenerse entrenada para cualquier agresión y responder a los principios de la guerra de todo el pueblo; por ello, el compromiso de todos los estudiantes en defensa de la patria dentro de las instituciones educativas superiores (Pérez, 2009, p. 11).

Ahora bien, hay que entender desde dónde es el origen de las amenazas y riesgos que Cuba tiene. Todo empezó desde el 1 de enero de 1959, no bien cayó el régimen dictatorial del entonces presidente Fulgencio Batista, a manos de la

incursión insurgente de la Revolución cubana, en cabeza de Fidel Castro. Desde ese momento se empezó a nacionalizar las compañías extranjeras que en se encontraban en la isla, y que, en su mayoría, eran de origen estadounidense. Fue allí donde se originó el embargo económico por parte de la potencia norteamericana; lo que, entre otras cosas, para Cuba, es un bloqueo económico.

El entonces presidente Dwight Eisenhower fue quien estableció, en el mismo año de iniciada la Revolución cubana, el embargo económico contra la isla de Cuba, y solo permitió las exportaciones de medicinas y alimentos hacia la isla. Posteriormente, en el gobierno de John F. Kennedy, se ampliaron las condiciones con más restricción hacia la isla, producto de la crisis de los misiles y de su alineación política con la URSS, potencia que hasta 1990 subsidiaba y mantenía a la isla caribeña en muchos aspectos, especialmente con el adoctrinamiento y el entrenamiento militar, que mitificaban la obra de la revolución (Padinger, 2021).

Por otra parte, la Ley Helms-Burton tuvo como finalidad principal limitar las operaciones económicas y comerciales de la comunidad internacional con Cuba, lo cual, obviamente, para el gobierno del Partido Comunista y para el pueblo cubano, es una obvia intromisión destacable como bloqueo económico y que, de una u otra forma, se convierte una amenaza a la seguridad nacional y un indudable riesgo para la economía de la isla y la seguridad alimentaria para sus pobladores.

Dicha ley se titula "Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubanas", y dentro de sus apartes menciona, por ejemplo, el fortalecimiento de las sanciones hacia el gobierno de Fidel Castro, la ayuda hacia la constitución de isla de Cuba como nación libre e independiente, la protección de los derechos de propiedad de los ciudadanos de Estados Unidos y, por último, la exclusión de determinados extranjeros que se hayan prestado para traficar o confiscar bienes de Estados Unidos, entre otras (Cámara de Representantes, 1996, p. 508).

Al hacer un análisis más a fondo de esta ley, y como lo hacen los centros educativos cubanos, se puede evidenciar que para los cubanos y para el régimen del Partido Comunista la mencionada ley es una gran amenaza y una agresión contra la revolución. Por otro lado, desde la política exterior de los Estados Unidos se trata, ni más ni menos, que de ahogar económicamente al régimen cubano y ponerlo en contra del pueblo; sin embargo, el coloso del norte siempre ha hecho énfasis en la libertad del pueblo cubano, en garantizar los derechos civiles y en darle oportunidades al pueblo cubano de unos valores democráticos que no se tienen bajo el régimen del Partido Comunista Cubano.

Por otra parte, profundizar en la *Ley de la libertad*, como se la conoce en Estados Unidos, significa una afrenta y un latente conflicto con Cuba, tomando en cuenta que, históricamente, tanto Estados Unidos como el régimen cubano atizan y presionan de parte y parte cada una de sus posturas desde el punto de vista diplomático y con sanciones más duras cada vez por parte de la administración y política estadounidense. Por ello, durante los 60 años del régimen cubano se han presentado cambios en las sanciones, estas se endurecen y en algunos casos se aflojan, como ocurrió durante el periodo del presidente Barak Obama, quien trató de llevar las relaciones a una regularización. Tras dicho gobierno, en el del presidente Donald Trump dichas relaciones se endurecieron nuevamente, por cuanto se le impusieron al Gobierno cubano nuevas medidas y sanciones dentro del embargo económico.

Tal vez, dentro del sesgo político del régimen cubano no habrá cambios en lo diplomático ni dentro de su política exterior hacia Estados Unidos, excepto los que dentro de su sistema político socialista se han venido efectuando en el plano social, con la población civil, al flexibilizarse medidas como las relativas al uso de internet, el envío de divisas y medicamentos a la isla y menos control en cuanto a los artículos de primera necesidad para su población (García, 2010, p. 659).

La otra gran amenaza y riesgo que ha evidenciado el régimen cubano fueron las protestas de la sociedad civil, en las que, desde su interior, las masas alzaron la voz y salieron a las calles para reclamar más libertad y mejores condiciones de salud y de derechos civiles que ayuden a paliar la represión de un pueblo hundido en la pobreza y la necesidad, expresando el lema "Patria y Vida", contrario al lema de su escudo nacional "Patria o Muerte". Dicho clamor pone en peligro al régimen, y al partido socialista de la isla, en jaque, pues es la propia sociedad civil es la que amenaza al régimen dictatorial con hacer cambios para su población; por ello, los medios de comunicación que transmitieron en los informativos internacionales mostraron cómo los líderes de las manifestaciones fueron forzados desde sus mismas casas y, extrañamente, alrededor de seis altos mandos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias han sido reportado como "muertos", por causas aún desconocidas y, seguramente, relacionadas con las protestas de la sociedad civil, y que, en algún momento, expresaron su voz de descontento por la represión contra la sociedad civil (Roy, 1997, p. 504).

Es por ello por lo que dentro de las instituciones de educación superior, principalmente, se imparten dentro de las asignaturas de las diferentes carreras o las profesiones la defensa y seguridad de la nación, como importante política pública

de adiestramiento y adoctrinamiento para cambiar y lavar el cerebro de los nuevos profesionales cubanos en defensa de la Revolución cubana y protección del Partido Comunista Cubano.

Conclusiones

Desde todo punto de vista, cabe resaltar que las políticas públicas dentro de la seguridad y defensa de Cuba están incluidas desde que cada ciudadano cubano nace en la isla, y su principal objetivo es la salvaguardia de la obra de la revolución. Cada ciudadano crece con esta idea, donde se le inculca que su principal opresor o el culpable de la situación social de su país es el embargo económico de Estados Unidos.

Otro punto por resaltar es la manera de adoctrinamiento dentro de la educación cubana, donde la asignatura para la defensa nacional es parte integral de los programas académicos y los contenidos programáticos para inculcar, reprimir y esclavizar al pueblo cubano a fin de que su sentido académico de preparación sea en defensa de la revolución y del Partido Comunista Cubano, y destacando que la revolución es lo único que sostiene a la nación.

Retomando las palabras del Dr. Luis Almagro, secretario general de la OEA, las protestas realizadas durante julio de 2021 son hechas por esclavos de una dictadura que, si recuperan el derecho a su soberanía representarán una amenaza latente para el Partido Comunista y su régimen. La dictadura es el ejemplo más perfecto de la alegoría de la miseria y de las violaciones de los DD. HH. Dentro del continente no se deben albergar dictaduras ni soportarse crímenes de lesa humanidad; tampoco se pueden albergar condiciones sociales insostenibles para un pueblo, y el fin de la dictadura involucra que el proceso de la revolución, que introdujo un sistema fracasado, debe dar paso a nuevas oportunidades, para que los ciudadanos puedan disfrutar sus derechos, debe dejar paso a que la gente pueda ser libre sin control total de la vida privada y pública, por parte de un Estado totalitario y corrupto. La dictadura cubana ha arruinado lo que significa acceso a la equidad y a derechos, ha malogrado su sistema productivo y financiero, la conducción de la economía.

La única forma de diluir sus carencias sociales es impulsando a su gente al exilio, pues se trata de un sistema incapaz de dar trabajo merecedor y honesto a sus ciudadanos, incapaz de abrir su juventud a iniciativas, incapaz de generar un sistema productivo competitivo e incapaz de lograr soluciones para las más simples cuestiones financieras, como el funcionamiento de una tasa de cambio

real. La Revolución cubana ha subsistido sobre una base de parasitismo: primero, de la extinta URSS, y ahora, de Venezuela. Es un parasitismo extremo que, aun después de haber fracasado la Revolución bolivariana, la siguen succionando para su beneficio, para vivir de lo que sacan de otros, aun de la manera más sórdida, por brindar los servicios más infames como reprimir, hacer inteligencia interna represora y torturar.

Es indispensable de que la dictadura se desplome, porque es la única forma de acabar con la impunidad y la corrupción, con las infracciones a los DD. HH., a las transgresiones de lesa humanidad en la isla. Es la forma de visibilizar sus mentiras y la fachada que trata de mostrar al mundo, como la farsa de sus elecciones o como el ilegítimo referéndum constitucional sin garantías de derechos políticos y civiles, cuyos resultados serán ilegítimos.

Referencias

- Anuario Estadístico. (2008). *Cuba por el camino de la ciencia y la tecnología*. <https://tinyurl.com/mryms8r3>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1994, diciembre). *Ley de la Defensa Nacional*. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-defensa-nacional/>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1997, 11 de julio). *Ley 33 "De Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional*. https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/cuba/cuba_81-97.pdf
- Bello, Z. O., Fernández, Y. A., & Arcos, C. A. (2017). Cuba ante el desafío de asegurar la información personal. *Dike-Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría*, 217-232.
- Bermúdez, Á. (2021, 22 de julio). *Protestas en Cuba: 4 factores que explican por qué es tan difícil una reconciliación entre Estados Unidos y la isla*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57897157>
- Buitrago, F. L. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.
- Cámara de Representantes. (1996, 1 de marzo). *Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubanas*. <https://tinyurl.com/bdfst6tp>
- Castro, F. (1980, 26 de julio). *Discurso pronunciado en el acto conmemorativo del XX-VII Aniversario del Asalto al Cuartel Moncada*. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1980/esp/f260780e.html>
- Corera, G. (2019). Crisis de los misiles de Cuba: el crucial papel de una base secreta británica en la tensa situación de la Guerra Fría. *BBC NEWS*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50133370>
- Denis Beltrán, R., & Córdovas Urgellés, W. (2012). Aspectos sobre la seguridad nacional cubana en la asignatura Preparación para la Defensa para estudiantes de la salud. *Revista Información Científica*, 1-11. <http://www.revinfocientifica.sld.cu/index.php/ric/article/view/743>
- Díaz, E. R. (2021, marzo). *Centro de Investigaciones de Política Internacional*. <https://tinyurl.com/ykhp5ehj>
- García, Y. C. (2010). Régimen político y calidad de las leyes en Cuba. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 43(128), 623-669. <https://tinyurl.com/2rr4s2bh>
- González, O. M. (s.f). *El pensamiento y la obra del Comandante en Jefe como fundamento teórico de la seguridad nacional Cubana*. InSTEC. <https://eventos.upr.edu.cu/index.php/epmi/JMCHEF/paper/viewFile/1619/1176>
- Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas (InSTEC). (s.f). *Preparación para la defensa*. <https://www.instec.cu/index.php/es/preparacion-para-la-defensa>

- juventudrebelde. (2020, 12 de septiembre). *Políticas públicas estratégicas*. uventudrebelde.cu. <https://tinyurl.com/2smhes2n>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>
- León, C. M. (2014). Políticas públicas y desarrollo local en Cuba: una propuesta para el debate. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 29-44.
- McKercher, A. (2011). A «half-hearted response»? Canada and the Cuban Missile Crisis, 1962. *The International History Review*, 33(2), 335-352.
- Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba (s. f). *La política fiscal cubana aplicada al medio ambiente*. <https://tinyurl.com/mu6h5upw>
- Ministerio de Planificación y Medio Ambiente. (2021). *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19*. mep.gob.cu: <https://www.mep.gob.cu/es/node/344>
- Osmany, A. A., Jesús, P. A., & Rolando, R. C. (2017). La protección de la información. Una visión desde las entidades educativas cubanas. *revistaci*, 41-47.
- Padinger, G. (2021, 13 de julio). *En qué consiste el embargo de EE.UU. a Cuba y cómo ha afectado la economía de la isla*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/13/embargo-eeuu-cuba-afectado-economia-isla-orix/>
- Palacios Barrera, H., & Díaz Ibáñez, E. (2008). La seguridad en el caribe. retos, desafíos y amenazas para la integración. *Ciencia en su PC, Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba*, 1-13.
- Pérez, M. L. (2009). Perfeccionamiento del diseño curricular de las disciplina preparación para la defensa del licenciado en turismo. *Universidad de Holguín*, 1-94.
- Resdal. (2014). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. RESDAL, 40.
- Revista Diálogo. (2018). Costa Rica desmantela banda ligada al cartel de Sinaloa. <https://tinyurl.com/3ekzsscb>
- Reyes, E. R. (1989). Las políticas soviéticas y cubanas hacia Nicaragua 1979-1989. En E. R. Reyes, *Las Políticas Soviéticas y Cubanas hacia Nicaragua 1979-1989* (pp. 95-115). <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v35n0.1573>
- Rivera, E. (s.f). *Innovaciones en sistemas de alerta temprana y planes de enfrentamiento a desastres en relación con fenómenos meteorológicos extremos*. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ernesto_rivera.pdf
- Rodríguez, T. L., & Rodríguez, J. B. (2020). *Estrategia de ciencia, tecnología e innovación del Centro Nacional de Biopreparados frente a la COVID-19*. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*. <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/917>
- Romero, A. (2017). La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante. *Investigación y Análisis*, 81-110.
- Roy, J. (1997). La Ley Helms-Burton desarrollo y consecuencias. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 487-510.

Vicent, M. (2021, 17 de abril). El Partido Comunista Cubano declara "seguridad nacional" la economía y la producción de alimentos. *El País*. <https://tinyurl.com/y7tr7n8k>

Yarine, E. B. (2020). *Legislación Informática de República de Cuba*. <https://tinyurl.com/3cuj4rst>

Capítulo 7

La proyección de la estrategia de seguridad y defensa de la República de Ecuador: un análisis desde Colombia^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.07>

William Andrés Plaza Martínez
Henry Mauricio Acosta Guzmán

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La estrategia y los intereses nacionales se encuentran relacionados por el contexto nacional e internacional del momento. En el caso de la seguridad y defensa nacional en un Estado, el Gobierno nacional influye en la generación de estrategias, normativas, políticas y leyes, lo cual muestra la importancia de adecuar, de manera racional y participativa, los cursos de acción para la defensa en función de los intereses nacionales y las necesidades del contexto. En el caso del Estado ecuatoriano, existe un alineamiento estratégico en su política de gobierno acondicionado a los intereses nacionales y la proyección del poder en el sistema internacional. Ecuador, al igual que otros países de la región, acondiciona los procesos institucionales en función de la perspectiva estratégica del gobierno de turno y, sobre todo, en función del respeto del mandato constitucional, donde se encuentran plasmados los intereses esenciales. El objetivo del presente capítulo de reflexión consiste en identificar la proyección de la Estrategia de Seguridad y Defensa de la República de Ecuador, lo cual evidencia como resultado la importancia de la orientación de la estrategia nacional fundamentada en los intereses nacionales.

Palabras clave: Colombia, defensa, Ecuador, estrategia, seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

William Andrés Plaza Martínez

Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Política y Estrategia Marítima, Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Colombia. Especialista, Alta Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Navales de la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Colombia. Oficial de Infantería de Marina de la Armada Nacional de Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-4575-2121> - Contacto: william.plaza@esdeg.edu.co

Henry Mauricio Acosta Guzmán

Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Magíster, Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Politólogo, Universidad Nacional, Colombia. Docente y editor ESDEG. Investigador, Grupo de investigación "Masa Crítica", Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-4485-8845> - Contacto: henry.acosta@esdeg.edu.co

Citación APA: Plaza Martínez, W. A. & Acosta Guzmán, H. M. (2022). La proyección de la estrategia de seguridad y defensa de la República de Ecuador: un análisis desde Colombia. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 185-208). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.07>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Para Colombia, el Estado ecuatoriano sigue siendo uno de los Estados amigos, con los que han sostenido relaciones de afianzamiento de los lazos de hermandad regional; de hecho, ambos países comparten una historia propia, que impulsa más la necesidad de la cooperación bilateral en materia de desarrollo económico y social (Paz, 2008); más aún, al evidenciarse las dinámicas cambiantes y volátiles de la región, dados los problemas propios de la globalización, que terminan afectando de manera particular no solo a los dos Estados, sino también, a toda una región.

En el caso específico de la seguridad y defensa nacional, existen factores de inestabilidad (amenazas) que afectan los intereses nacionales de ambos Estados, como es el caso de la migración ilegal a gran escala dada en la región (González, 2015) y la inseguridad de las fronteras, propiciada por los grupos armados organizados (GAO) y los grupos armados organizados residuales (GAOR); estos últimos son un punto de referencia histórica en las agendas de gobierno, dados los problemas derivados del crimen organizado en Colombia. De igual forma, existen otros factores de naturaleza social y económica que pueden llegar a afectar el desarrollo social y cultural de las poblaciones que habitan las fronteras, pero que, sobre todo, logran impactar, desde la seguridad, a otras esferas.

Es importante reconocer que todos los Estados se comportan como actores racionales, que defienden los intereses esenciales y transitorios ante amenazas adecuando las directrices, las políticas y los lineamientos a las condiciones del contexto; esto hace parte del *planeamiento estratégico*. En dicho proceso conjunto e interinstitucional, y donde participan diferentes sectores, cabe resaltar la importancia del papel que juega el Gobierno nacional, debido a su función como conductor de la política nacional y acondicionador de las estrategias, los medios y los modos. Por ello, el plan de gobierno es concebido como un instrumento que cristaliza

los objetivos para lograr por parte del dirigente político de turno durante su periodo en ejercicio. Se trata de una proyección enmarcada en el tiempo que establece las capacidades, los indicadores, los instrumentos, los medios y los métodos que se pretende emplear (Boja, 2018).

Es así como el gobierno, las estrategias y la materialización de las políticas públicas son el resultado de un proceso de análisis articulado que involucra de manera transversal los campos de acción que son competencia del Estado en sus diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) (Tejera, 2004), lo cual señala a la seguridad y defensa como un bien público que, en el plano internacional, conviene también defender ante amenazas coyunturales que afectan el interés de una región (Haro, 2012).

En el caso de Latinoamérica, existen definiciones conceptuales sobre la seguridad y defensa y, en gran medida, esta depende de las condiciones del sistema político, de las instituciones y del contexto social que el conductor político pueda orientar desde las políticas públicas (Belandria, 2016). En el plano internacional, la articulación de los intereses de los Estados también juega un papel importante en la región, debido a que, desde el enfoque de seguridad cooperativa, los intereses también son importantes.

Tomando en cuenta la importancia del Estado ecuatoriano y su relación con Colombia, es importante responder a: *¿Cómo se encuentra orientada la actual política de defensa y seguridad del Estado de Ecuador teniendo la configuración de los intereses nacionales y transitorios?* Esto, a causa de que resulta importante comprender y reflexionar sobre la forma como se encuentra orientado el sistema de seguridad y defensa de otros Estados y, desde una perspectiva de acercamiento cooperativo, para proyectar estrategias bilaterales de cooperación.

El presente documento está distribuido de la siguiente manera: 1) aproximación a los conceptos de interés nacional y la importancia de la planeación estratégica; 2) aproximación a los intereses nacionales y a la articulación estratégica de Ecuador, y 3) descripción de la arquitectura de la defensa y seguridad desde los niveles nacional y general.

Metodología

La presente investigación es de carácter cualitativo, debido a que en ella se aplican herramientas y técnicas no cuantitativas de análisis de información. Principalmente, el documento se fundamenta en la realización de un análisis descriptivo orientado

a los modelos de seguridad y defensa, por lo cual se encuentra organizado en los diferentes niveles estratégicos: nacional y general. La presente investigación se compone de un marco conceptual orientado desde la perspectiva de la seguridad multidimensional centralizada en la seguridad y defensa. De igual manera, el marco conceptual se encuentra estructurado en conceptos clave, como *estratégica*, *interés nacional* y *transitorio* y *políticas públicas*.

Para la aplicación de instrumentos de recopilación de la información se hicieron tres entrevistas. Una de ellas estaba orientada a un perfil académico especialista en la seguridad y defensa de Ecuador. Otra fue orientada a un perfil profesional que se encuentra articulado al sector defensa de Ecuador. Una más, por último, se orientó a un perfil militar uniformado. Estos perfiles tienen como objetivo brindar, en un sentido práctico, la comprensión de la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano.

Por otra parte, el criterio orientador del análisis son los documentos de primera fuente, tales como: informes de gobierno e instituciones, políticas de defensa y seguridad, artículos y libros académicos. Todas estas fuentes se organizaron en matrices de análisis orientados al siguiente criterio: tiempo (últimos diez años) y delimitadas al espacio-territorio (Estado de Ecuador-objeto de investigación).

Aproximaciones conceptuales

Los intereses nacionales son los que motivan a un Estado para actuar frente a su entorno nacional e internacional. Dichos intereses pueden categorizarse de diferentes maneras; sin embargo, los más importantes son: 1) los *intereses vitales*, relacionados con la supervivencia del Estado (territorio, población y gobierno), y que son Velandia esenciales, inmutables y permanentes y se encuentran consagrados en la Constitución Política, y 2) los *intereses transitorios*, los cuales son entendidos como lineamientos y objetivos establecidos por el Gobierno nacional, y entre los que se estructuran las estrategias y los lineamientos que deben seguir los diferentes sectores conforme al cambio de del régimen de gobierno, que depende, en gran medida, de la perspectiva del contexto del entorno, las amenazas, los riesgos y los peligros (Stoessinger, 1994). Desde estas dos perspectivas se orienta la construcción de políticas públicas que, en un sentido teórico, deben ir direccionadas a la defensa de los intereses nacionales en su conjunto. Para esta última, el rol del gobernante y su articulación con las diferentes instancias del Estado y las ramas del poder público son fundamentos esenciales del ejercicio de gobierno.

La definición de los intereses hace parte fundamental del direccionamiento de un Estado: a partir de dichos intereses se plasman las motivaciones esenciales de una sociedad. De igual manera, desde un plano de gobernanza, también se orienta la proyección del poder y autoridad en los territorios y en el plano internacional. Como lo señala Herrero (2010), los intereses también permiten la proyección de las alianzas en el sistema internacional y, como aspecto importante, se encuentran también alineadas por aspectos culturales, religiosos y las tradiciones que responden a la *razón de Estado* (Herrero, 2010). Según Maquiavelo (1987), la razón de Estado responde a la vida política que tiende a mantener la paz interior y exterior, una condición que se halla en continuo movimiento, el cual, en el caso de un gobernante, se deberá mantener en equilibrio. Para atender a dichas consideraciones de defensa del interés, es importante reconocer la autoridad que faculta a las personas para resolver disputas que guardan relación con la voluntad privada y donde el interés colectivo (razón de Estado) debe primar.

En tal sentido, puede identificarse la importancia del gobernante como direccionador de la política nacional y la proyección de los intereses de Estado a escala internacional, un rol importante que faculta a las autoridades para el ejercicio de su mandato constitucional y, desde un plano participativo, debe ser garante de la unidad nacional y es entendida como la integración de todas las instancias del gobierno para la conducción del Estado (Medina, 1974). Es aquí donde el conductor político y su equipo deben trabajar desde un pensamiento estratégico en razón de que deben resolver disputas internas, pero también, diseñar políticas públicas que acaban siendo la manifestación de las estrategias por alcanzar durante su periodo de gobierno (Paniagua, 2006). En este punto se identifica la articulación de la estrategia con las funciones de conducción del Estado.

En el escenario internacional, que, entre otras cosas resulta sobremanera complejo, se destaca el escenario regional latinoamericano, que tan fuertemente ha influenciado el devenir histórico de la seguridad y defensa en el ámbito hemisférico (Wallerstein, 2016), toda vez que en los últimos 20 años se evidencia una transición de gobiernos con diferentes perspectivas político-ideológicas, nuevas perspectivas terminan impactando en la forma y en la orientación con las cuales se construirán las políticas públicas, y evidentemente, cambia la orientación del trayecto para alcanzar los intereses nacionales. Como resultado, el enfoque estratégico es un componente decisivo en las relaciones internacionales y que debe ser un rasgo inseparable del gobernante, pues la estrategia debe, por naturaleza, acoplarse a los intereses del Estado y a las capacidades materiales e idealistas con que se cuenta,

además de lograr el respaldo de la población (Kingman & Goetschel, 2009). Es así como la orientación y el pensamiento estratégicos tienden a definir los medios y modos de un actor, con el objetivo de lograr, de manera eficiente y efectiva, los objetivos —o sea, los fines en nombre de los cuales se actúa— (Sánchez, 2014); todos ellos, enmarcados en intereses económicos, políticos o militares.

Para Montoya y Montoya (2005) existen perspectivas para pensar el cumplimiento de las estrategias; dependiendo de la escuela, algunas de ellas pueden concentrarse en la planeación y posicionamiento del actor. Otras se ajustan al factor cognitivo para entender el contexto. También hay enfoques tradicionales, donde la necesidad se centra en adaptar la formulación, tomando en cuenta el factor de aprendizaje, debido a que se enfatiza en la necesidad de innovar en el proceso de planeamiento. Adicionalmente, existen escuelas críticas donde se hace énfasis en componentes como el poder y la cultura organizacional (Jiménez & Franchi, 2020). Pese a estas diferentes perspectivas, se evidencian en todas ellas aspectos inherentes al planeamiento estratégico, tales como la identificación de los problemas y el enfoque para la comprensión de estos, el reconocimiento de las alternativas condicionadas a los procesos y, consecuentemente, los criterios de organización.

En tal sentido, a las estrategias, pese a tener diferentes definiciones y concepciones, se las entiende como un proceso de articulación del que se desprende un ejercicio deliberado y cognitivo, donde hay una intencionalidad determinada por el poder decisional. De igual manera, las estrategias hacen parte de la organización social, territorial e institucional de los agentes (Montoya & Montoya, 2005). Retomando a Maquiavelo (1987), en la construcción de un gobierno es importante lograr el apoyo de las diversas facciones que, a futuro, en caso de no tenerlas en cuenta en medio del ejercicio de gobierno, pueden generar oposición. Por tanto, el equilibrio para mantener la unidad nacional desde el gobierno, en términos generales y relacionados con el pensamiento estratégico, resulta un juego de equilibrio y resolución de disputas.

De acuerdo con Minerva (2002), el proceso de planeamiento estratégico puede entenderse como un juego, debido a que comprende el proceso de aprendizaje, que resulta ser didáctico e interrelacional con diferentes actores que tienden a defender sus propios intereses. Como resultado, en el marco del planeamiento estratégico tienden a evidenciarse los intereses individuales que confluyen en una disputa de poder entre actores afectos y rivales. Se trata de un proceso de construcción permanente en el que converge el ejercicio de defensa en posición del interés.

Al respecto, Sanabria et al. (2008) resaltan la lógica racional y relacional en sentido deliberativo del pensamiento estratégico, debido a que gracias a ella se puede evidenciar la lógica con que el individuo actúa en un contexto organizacional. En este también se resaltan el proceso participativo y el uso de poder para la creación de coaliciones que tienden a defender, con un sentido común, las metas y políticas de una organización. Es así como el concepto de poder en una estrategia encierra un sentido organizacional que se ve instrumentalizado en la formulación e implementación de cursos de acción.

Es importante señalar que todos los Estados son muy diferentes uno de otro y, por tanto, sus intereses particulares se acondicionan a elementos determinantes y, en gran medida, relacionados con las capacidades económicas, las condiciones del territorio, el contexto de seguridad interior y exterior, las amenazas a la seguridad, y los peligros o riesgos que puede representar la ejecución de la estrategia, entre otros aspectos (Sánchez, 2014). En ese sentido, las estrategias determinan el planeamiento y direccionamiento del Estado, reconociendo que las políticas públicas, las normas, los decretos y las leyes son el reflejo de los intereses nacionales (Escrigas, 2018). Igualmente, en las mismas estrategias pueden identificarse los lineamientos y cursos de acción para el establecimiento de las relaciones entre Estados amigos y antagónicos, además de evidenciarse la proyección del poder en el sistema internacional (Gutiérrez et al., 2007).

Para Sanabria et al. (2008), citando a Hannan y Freeman (1977), se evidencia que

[...] las organizaciones afrontan procesos de inercia estructural; esto es, una serie de procesos que generan limitaciones en la habilidad de adaptarse de las organizaciones. Entre más fuertes las presiones inerciales ejercidas por estos procesos, menor flexibilidad adaptativa poseen las organizaciones a los cambios en la configuración del entorno. (p. 21)

Como cabe identificar, el papel que juega el gobierno para la proyección de las estrategias en defensa de los intereses —nacionales o transitorios— depende, en gran medida, del pensamiento estratégico y de su rol como mediador. Por ello, desde el contexto regional, se evidencia la necesidad de recomponer la ruptura en la orientación del Estado propiciada por diferencias en los cambios de gobiernos que han impactado en la construcción y orientación de sus políticas de defensa y seguridad, como en los casos particulares de Argentina, Brasil y Venezuela: todos ellos, Estados que en algún momento durante los últimos diez años han pasado

por grandes cambios y por la reorientación de estrategias como producto de la gestión de gobernantes altamente ideologizados (Álvarez et al., 2018).

En tal sentido, es importante identificar los intereses nacionales y, precisamente, la forma como es orientada la política de los Estados de la región; más precisamente, de los Estados vecinos de Colombia, como Ecuador, pues en ello se identifica el rol por desempeñar en el plano internacional (Esquivel, 2015).

Orientación de la defensa y seguridad en el Estado de Ecuador

Partimos de la idea de que todo Estado tiene una perspectiva conceptual distinta en relación con los dos conceptos principales: la defensa y la seguridad. La primera se entiende como un deber irremplazable y permanente que sostiene el Estado para garantizar la integridad territorial (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014a). Se trata de un ejercicio y deber esencial, en el que es importante la participación de los ciudadanos y la sociedad en general para la conducción de la democracia buscando preservar los derechos, libertades y garantías. La segunda es entendida desde un enfoque integral para las comunidades, las naciones, los colectivos y los pueblos (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014b), donde participa el sector público, así como el sector privado, para la gestión y prevención de los riesgos y amenazas contra la convivencia y la seguridad de sus habitantes y del Estado (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2012).

Desde una primera instancia, Ecuador mantiene una visión integral de lo que significan la defensa y la seguridad reconociendo que la labor no solo descarga del sector defensa y seguridad, sino que integra a todos los actores que hacen parte del Estado y responsabiliza, a manera de deber, a dichos actores. Adicionalmente, integra a los distintos poderes y estamentos del sector político y militar enmarcados en el sistema democrático para la contención de amenazas y riesgos que pueden atentar contra la seguridad o la gobernabilidad o llegar, incluso, a vulnerar algún interés del Estado.

Sin duda alguna, el pilar del sistema de defensa y seguridad descansa en las Fuerzas Armadas (FF. AA.), pues su rol es fundamental para garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial. Para ello se tiene una perspectiva adaptativa del contexto nacional e internacional, pues se reconoce la importancia de trazar las políticas de defensa de Ecuador en torno a los cambios y posicionamientos que

debe tener el gobierno frente a la comprensión de las amenazas y riesgos. Por ejemplo, desde 2014 se precisa bien en la *Agenda política de la defensa 2014-2017* la dinámica de la complejidad de las nuevas amenazas, debido al posicionamiento de nuevos actores en el sistema internacional y la comprensión cambiante de las dinámicas en otras regiones; particularmente, en el Medio Oriente y en Asia.

Adicionalmente, en el plano regional, la agenda política desde 2014 se orientó a generar un esquema multilateral de fortalecimiento de las relaciones internacionales: se trata de la contención de amenazas específicas como el contrabando de drogas y el terrorismo. Asimismo, se entiende la importancia de la integración regional contra factores que pueden llegar a desestabilizarla. Para ello se buscó la construcción de un espacio político y la coordinación para el posicionamiento de la negociación en la escena internacional (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014a).

Para Andrade (2002), una de las prioridades de Ecuador en su agenda de gobierno es la existencia de un conflicto interno de origen colombiano, que ha desestabilizado de manera violenta la frontera en este último país. Por lo tanto, ha existido la necesidad de proteger la seguridad humana de los ecuatorianos que se desplazan a territorio colombiano. Adicionalmente, señala la importancia de no excluir los territorios de frontera, debido a que debe existir una integración de las necesidades de la población sobre el territorio que implica dar una mirada integral (cultural y económica) a las comunidades de colonos, campesinos e indígenas que han sido afectados por aspectos de la guerra y del crimen en las fronteras.

Orientación de la estrategia nacional del Ecuador

En el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador, dirigido por el Gobierno nacional, encabezado por el Consejo Nacional de Planificación (CNP) —un equivalente del Departamento de Planeación Nacional de Colombia (DPN)—, se estructura una serie de ejes de acción relacionados con los derechos, la economía y la sociedad. Este documento estratégico nacional tiene como objetivo institucional promover programas y proyectos públicos coordinados entre las instituciones del Estado central y los gobiernos autónomos (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008).

Para el caso del Plan Nacional de Política Exterior (2020), resulta importante establecer la comprensión de la dinámica del territorio fronterizo, que, entre otros aspectos, sigue marcado por el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo y el lavado de activos. Gran parte de estas actividades económicas son catalizadas por el impacto internacional del conflicto colombiano. Por esto, se precisa la necesidad de crear una política bilateral que involucre otros aspectos a manera de obligaciones conjuntas para la contención de las crecientes amenazas.

La estrategia nacional en ese sentido es una política donde se establece la concepción amplia del concepto de seguridad y, de igual manera, se establecen los conceptos y líneas de acción definidas en el planeamiento. Se trata de una serie de lineamientos para afrontar las amenazas y los desafíos internos y externos que pueden llegar a afectar los derechos y libertades de los ciudadanos, además de romper la unidad nacional o, en dado caso, afectar la integridad territorial.

La estrategia nacional del Gobierno ecuatoriano se materializa en el *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Con respecto a la seguridad y defensa, dicho plan establece una estrategia territorial nacional caracterizada por mantener una estructura dinámica y proactiva para la gestión del espacio físico; parte, además, de la necesidad de reconocer tendencias y darles seguimiento a las actividades políticas requeridas y enmarcadas en los intereses sociales y ambientales del territorio. El objetivo va direccionado a “orientar las intervenciones hacia una mejor calidad de la población” (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 6). De igual manera, mantiene un enfoque multidimensional de las amenazas que afectan a las comunidades. Entre los aspectos más destacados se encuentra la región del Norte, donde se evidencia un paso fronterizo con Colombia (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 20).

Entre los ejes de acción se encuentra hacer un plan de trabajo para lograr una zona de integración fronteriza que, para la relación que guarda con Colombia, se relaciona con cinco aspectos: “1. Equidad, cohesión social y cultural; 2. Seguridad integral y movilidad humana; 3. Complementariedad productiva y comercial; 4. Conectividad e infraestructura; 5. Sostenibilidad Ambiental” (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 20). En este punto también se destacan las dinámicas comunes entre Colombia y Perú para la implementación de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, identificando la importancia de la estabilización del territorio se menciona: “[...] el compromiso de Ecuador por la vinculación intrínseca entre paz y desarrollo. El proceso de paz ha contado con el decidido apoyo de Ecuador” (p. 105).

Se debe señalar que existe una mirada de transversalidad en la política nacional, que se concreta en dos objetivos acordes al sector defensa: “objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía y objetivo 8: garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y en el mundo” (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 6). Este es un objetivo que se enmarca explícitamente no solo en la generación de responsabilidades a las FF. AA. ecuatorianas, sino, como ya se mencionó, en una mirada de la integralidad que responde a la corresponsabilidad de las instituciones del gobierno para un desarrollo sostenible (Consejo Nacional de Planificación, 2017).

Orientación de la estrategia operativa del Ecuador

El Plan Estratégico Institucional de Defensa 2017-2021 coincide con las dinámicas cambiantes y complejas del mundo globalizado, donde existe una necesidad de replantear las estrategias conjuntas y técnicas desde una perspectiva multidimensional, para el mantenimiento de la paz y de la seguridad. Encabezada por el Ministerio Defensa Nacional del Ecuador y en coordinación con el Comando Conjunto, se establece un análisis prospectivo para desarrollar planes y acciones en función de neutralizar las nuevas amenazas y las tradicionales, pues todas las acciones contra unas y otras deben estar encaminadas al bien del interés nacional y a minimizar los riesgos que atentan contra la seguridad nacional.

Para el caso de la vigencia 2017-2021, se resalta la idea de fortalecimiento de *áreas estratégicas*, entendidas estas como sectores que ameritan decisión y control exclusivos por parte del Estado, donde debe haber una planificación y acciones coordinadas tomando en cuenta los principios de efectividad, liderazgo y transparencia. En estos aspectos se plasma la importancia de la gestión de la defensa enmarcada en el desarrollo, el planeamiento y la economía de la defensa.

Resulta importante también resaltar la importancia que juega la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, por cuanto establece las relaciones entre la defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial, responsabilidades que, al ser competencia de las FF. AA., también deben tener acompañamiento de organismos del gobierno y del sector público; por lo tanto, se establece un ejercicio de responsabilidades y competencias (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Uno de los aspectos más importantes de la mencionada ley es la coordinación interministerial,

respecto a lo cual se cita: “El Plan Nacional de Seguridad Integral fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo al tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas.” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, capítulo 3, artículo 11).

La *Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”* establece los fundamentos de las normas basadas en el respeto y confianza; además, mantiene, desde el plano internacional, el diálogo diplomático entre Estados cercanos y la cooperación para el sostenimiento de las condiciones de desarrollo social y económico. Una de las principales problemáticas es la inestabilidad de los puntos de frontera, por cuestiones como las economías ilícitas, las migraciones ilegales y la necesidad de combatir tales amenazas (Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2018).

Uno de los aspectos que más preocupan es el impacto del conflicto armado colombiano con el auge de las economías ilícitas, pues Colombia es un territorio estratégico donde interactúan economías ilícitas que van hacia mercados internacionales y, actualmente, una migración irregular que se está centrando en los territorios de frontera. De hecho, uno de los aspectos que, en ese sentido, preocupan al Estado ecuatoriano es el lucro ilegal que impacta en la dimensión social, debido a que el tráfico de narcóticos más el auge de violencia en otros Estado suelen desestabilizar de manera multidimensional la seguridad (seguridad pública, seguridad humana) (Noboa & Recalde, 2019).

Por otra parte, se hace énfasis en la importancia de articularse a tres ejes específicos del Plan Nacional de Desarrollo: los derechos de las personas para todos durante su proceso de vida, además de establecer como medio la economía al servicio de la sociedad, y construir mejor Estado (Consejo Nacional de Planificación, 2017).

Este Plan se convierte en un claro ejemplo del fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales para articular medidas de prevención e intervención frente a las amenazas que pudieran afectar la integridad de los habitantes y la infraestructura estatal, permitiendo crear un ambiente seguro para su desarrollo económico, social y productivo. (Gobierno de la República del Ecuador, 2018, p. 126)

Adicionalmente, el “Libro Blanco” establece una serie de riesgos colaterales producto de la identificación de amenaza, donde se consideran: 1) contrabando, 2) delitos en los espacios acuáticos, 3) explotación ilegal de recursos naturales,

4) inequidad social, 5) migración irregular, 6) municiones y explosivos, y 7) tráfico de armas. Todos ellos, aspectos de origen antrópico (relacionados con el ser humano). La política de defensa y seguridad da origen a la integridad, reconociendo que las competencias y responsabilidades no son exclusivamente de las FF. AA. y, adicionalmente, tienen una perspectiva participativa.

Como consecuencia, se evidencia que la orientación de la política de defensa y seguridad tiene una serie de particularidades, como la lógica multidimensional de la amenaza y su perspectiva de enfoque integral, que, en todo caso, apropia principios democráticos como la libertad, la garantía de los derechos y el ejercicio de los deberes. Adicionalmente, se destaca su intencionalidad de mantener una cooperación en su política exterior, pues los temas fronterizos son ejes fundamentales que requieren un trabajo bilateral en las fronteras.

La seguridad cooperativa, una necesidad para el fortalecimiento de la defensa y seguridad de Colombia y Ecuador

Tomando en cuenta el apartado anterior, se puede inferir que existen intereses compartidos entre los Estados de Colombia y Ecuador, pero para ello también debe existir una mirada integral de las amenazas que involucra comprender la orientación de las políticas de gobierno, un aspecto que no debe mantener una mirada hacia el interior del territorio —debido a que los problemas contemporáneos no solo afectan a los dos Estados—, sino también, de toda una región. Los problemas de violencia y crimen organizado transnacional, que se extienden a lo largo del hemisferio, requieren la planeación de la política pública; especialmente, la de aquellas estrategias orientadas a la defensa y seguridad de los intereses.

La seguridad integral regional vista desde la seguridad cooperativa

Desde el plano de la seguridad cooperativa, se evidencia que Latinoamérica no ha planteado una estrategia integral regional de seguridad que permita la defensa de los intereses conjuntos de todo un bloque-región. Esto responde a divisiones y rupturas en la transición de la continuidad de las políticas públicas que han calado

fuertemente, por la ideologización y por una mirada discursiva por parte de algunos gobernantes en la región, quienes, desde una perspectiva política, han fracturado las relaciones de la región, sin pensar en una solución a los problemas de fondo. Paralelamente, existen también intentos fallidos de integración económica en la región, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), pues la disputa entre liderazgos y la polarización de las relaciones internacionales, dada la falta de un líder, siguen siendo factores que han impedido el afianzamiento de las relaciones en temas económicos, culturales, desarrollo tecnológico y uno muy importante: el de seguridad (Acosta et al., 2019).

Desde el aspecto económico, según el Observatorio Economía Compleja (2019), Ecuador es el principal socio económico de Colombia en la región, debido a que representa el 4,83 % de los destinos de los productos de origen colombiano; cabe señalar que Estados Unidos y China se mantienen como los principales socios económicos de Colombia, pues entre ambos suman el 42 % del total de las exportaciones que se realizaron en 2019. Desde esta lógica, resulta complejo identificar las razones por las cuales Estados vecinos como Ecuador, Brasil, Perú, Venezuela y Panamá —todos los cuales comparten frontera terrestre con Colombia— no tienen un grado de participación representativa para comerciar los productos de origen colombiano y, por aspectos de espacio y tiempo en la cadena de comercio, resultarían en potenciales económicos. Adicionalmente, existe otro aspecto preocupante: en Suramérica no se tiene una balanza comercial (equilibrio) con otros países, en comparación con el centro-norte de América, Asia y Europa. En otras palabras, se evidencia que existe una mejor relación con otras regiones y que así se desperdician oportunidades en la región de origen, aspectos que se deben reevaluar desde la estrategia de Colombia.

Desde el plano de las importaciones de otros Estados hacia Colombia, se sigue manteniendo la débil alianza entre Colombia y Ecuador, pues, pese a la cercanía geográfica y el alto potencial que puede representar ser el principal socio económico de un Estado vecino, hay un distanciamiento comercial entre ambos países. Solo se evidencia el 1,67 % de las importaciones de Ecuador hacia Colombia (Observatorio Economía Compleja, 2019). Un punto que debe evaluarse desde la política exterior, pues parece que, a pesar de las cercanías geográficas, las relaciones económicas, que son el punto de partida de la cooperación, son débiles.

Pese a este complejo panorama de fracturas transitorias entre los cambios de gobierno y la relación entre ellos, debido a los problemas de seguridad, es indiscutible que se necesita una revisión racional de lo que verdaderamente puede

significar la construcción de un proyecto de seguridad cooperativa, iniciando desde los acercamientos bilaterales; no desde un interés transitorio nacional de gobierno, sino desde un interés de Estado. Desde dicho aspecto, se tendría la certeza que, pese al cambio del régimen de gobierno, los Estados y la institucionalidad seguirán cooperando; por eso resultan importantes la cooperación y la continuidad de las políticas públicas.

Esta mirada económica de acercamiento que deberá tomarse también sería un buen indicio de los acercamientos bilaterales y de cooperación desde el sector de la defensa y seguridad, debido a que existen pocos intentos de integración cooperativa bilateral en temas relacionados con las amenazas armadas que destabilizan la seguridad fronteriza. Si bien existen acercamientos institucionales entre las FF. MM. de Colombia y las de Ecuador (Delgado et al., 2020), se carece de una proyección prospectiva a mediano y a largo plazo sobre la consolidación del ejercicio de la autoridad en los territorios de frontera; en otras palabras, se requiere mayor cooperación militar entre ambos Estados para temas relacionados con la defensa, a la cual, sin importar el origen, se la debe considerar un interés compartido.

En este sentido, se identifica, como estrategia, que un primer punto sería, en primera instancia, el fortalecimiento de las relaciones económicas, y en una segunda instancia, la diplomacia de defensa. Ambas iniciativas deberán estar enmarcadas en las relaciones internacionales como activo estratégico para mantener un equilibrio en las responsabilidades como Estados vecinos, además de considerar las instituciones internacionales para el desarrollo de la gobernanza global. Adicionalmente, el ejercicio de la diplomacia responde a un proceso de autoridad, relación política y representación de intereses en el ámbito de gobierno (Abella & Torrijos, 2020).

A modo de complemento, se puede mencionar que los Estados mantienen un ejercicio diplomático, debido a que se trata de una cuestión del proceso de las reconfiguraciones geopolíticas. Se trata de proyectar el poder nacional en función de intereses concretos del territorio, los recursos y las personas. La diplomacia se trata de un ejercicio de poder que estructura relaciones. A dicho proceso relacional de poder se suma el componente militar, que, según García Jurado (2016), representa un aspecto fundamental de la reproducción de la capacidad competitiva que comprende la transferencia de tecnologías y ámbitos relacionados con la economía civil.

Para lo anterior, es importante mantener la política militar con gran variedad de propósitos; estos, por su parte, responden a un proceso de triangulación internacional que integra y articula los puntos de interés. Para García (2015), la diplomacia demuestra las ideas y las reflexiones entre el intercambio de conocimientos y los puntos de interés que constituyen la base de las relaciones internacionales de los Estados modernos y que deben ser asunto de estudio por parte de los gobiernos. En cuanto a la diplomacia, se debe precisar también la importancia de comprender la otredad, iniciando desde la orientación de las políticas públicas.

En un primer sentido, la integración en la diplomacia de defensa debe direccionarse a identificar las amenazas que desestabilizan ambos territorios; aunque se tiene una base mediante memorandos de entendimiento, es importante ir más allá, como hacia la formulación de una agenda de cooperación permanente que involucre el poder militar y policial en ambos Estados, reconociendo la importancia de mantener la presencia permanente de las capacidades de cada nación para la estabilización de la seguridad en las fronteras (Rojas, 2014), reconociendo las ventajas y las debilidades, como, por ejemplo, la debilidad institucional colombiana; particularmente, la de instituciones sociales, lo cual, a su vez, puede guardar relación con la gran inestabilidad del lado de su propia frontera, dadas las dinámicas de conflicto armado interno y el auge de las economías ilícitas producto del financiamiento de los grupos armados. La mirada multidimensional del problema es importante por eso mismo.

Como ejemplo de la problemática de seguridad que deja en entredicho los lazos de hermandad fronteriza —y en un determinado, también vecinal—, diversos hechos importantes han enturbiado las relaciones bilaterales: por ejemplo, el asesinato de periodistas ecuatorianos en territorio colombiano, como parte del secuestro perpetrado por grupos disidentes de las FARC-EP (Fundamedios, 2020). Dado tal escenario de crisis, se fracturó el acompañamiento de los diálogos de paz realizados entre el Gobierno colombiano y el ELN (BBC Mundo, 2018).

Desde un plano racional, a ningún Estado que límite con territorio inestable le conviene que su vecino mantenga un escenario de inestabilidad armada y criminal, así como a Colombia no le conviene que uno de sus vecinos tenga problemas sociales relacionados con el régimen de gobierno. Aunque ambos Estados, tanto Colombia como Ecuador, mantienen un sistema político complejo que puede llegar a erosionar la orientación de las políticas en seguridad y defensa, resulta necesario superar los escenarios de cambios de gobierno y, en esa medida, se debe buscar la proyección de una estrategia de mediano y largo plazo, que, materializada en una

política integral permanente desde la frontera, ayudaría a superar los problemas de seguridad; esto, acompañado de la intención de generar a largo plazo un crecimiento de las economías del territorio-frontera. En consecuencia, una vez más se hace evidente cómo en el mundo globalizado e interdependiente las relaciones juegan un rol importante en el crecimiento económico y social, y cabe destacar que la perspectiva de cooperación de seguridad no se puede descartar en las agendas de la política exterior.

Zonas de interés estratégico en la frontera colombo-ecuatoriana

Desde un punto de vista geoestratégico, es importante reconocer la existencia de territorios de gran relevancia dentro de la ejecución de las estrategias nacionales; las zonas de frontera, por ejemplo, son una ventana de oportunidad para la búsqueda de recursos y activos para fortalecer el poder. Para un Estado es importante mantener el ejercicio de gobierno en los territorios (gobernabilidad), al igual que reconocer la importancia de mantener la presencia institucional y crear condiciones de seguridad en un sentido integral (condiciones de seguridad económica, de convivencia, humana, alimentaria y sanitaria, entre otras). Por lo tanto, es responsabilidad de los Estados generar oportunidades y garantizar el ejercicio de la gobernabilidad.

Se puede afirmar, entonces, que, en el marco del acercamiento entre Colombia y Ecuador, desde la identificación y la reorientación de políticas binacionales de defensa y seguridad, es importante considerar las zonas de interés estratégico, como aquellos territorios de interés mutuo para el establecimiento de estrategias que contengan el factor de riesgo y peligro a mínima probabilidad. Es así como los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo y las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos son los territorios de interés para que los gobiernos desarrollen estrategias de fortalecimiento e integración.

Por parte de Colombia existen áreas de desarrollo territorial contempladas en el Conpes 3805 de 2016, titulado *Prosperidad para las fronteras de Colombia*, el cual tiene como objetivo propiciar las estrategias de sostenibilidad para impulsar la prosperidad. Igualmente, retoma tres puntos importantes como lo son la consolidación de la paz, el incremento de la seguridad y fortalecimiento de la soberanía nacional. En el caso de la defensa y seguridad, tiene como objetivo fortalecer las condiciones de seguridad en materia de protección ambiental relacionada con los

GAO y con los grupos de delincuencia organizada (GDO). Se reconoce, adicionalmente, que el 60 % de los cultivos censados en 2012 hicieron parte de las economías ilegales en departamentos como Norte de Santander, Putumayo y Nariño; estos dos últimos, relacionados con territorio de delimitación con Ecuador, son áreas de concentración de las estrategias nacionales. Como consecuencia, la seguridad, la equidad y la prosperidad deben ser pilares de análisis en el planeamiento estratégico de los gobiernos a largo plazo, debido a que se tienen cerca de 586 km de línea de frontera terrestre, cerca del 37 % del total de frontera.

Para Rojas (2014), los cambios globales en el sistema internacional a lo largo del último siglo ameritan considerar las relaciones de poder para el fortalecimiento de la gobernanza. En este sentido, la seguridad cooperativa consiste en un ejercicio de establecimiento de un mecanismo diplomático y militar, de manera bilateral o multilateral, para neutralizar los conflictos y la escalada de violencia; se trata de generar condiciones de seguridad de manera conjunta. Adicionalmente, existen ejemplos exitosos de cooperación en el plano internacional, como las regulaciones en materia de armas atómicas, el empleo de capacidades biológicas y químicas en las FF. MM. a escala mundial, que deben ser concebidas también para confrontar problemas de seguridad. Pese a esta perspectiva, no se ha iniciado una cooperación en la región ni el establecimiento de estrategias. Al respecto se cita:

[...] el concepto de seguridad cooperativa es concebido esencialmente para generar estrategias de prevención de conflictos entre estados. Las nuevas amenazas a la seguridad -que son la preocupación central de la mayoría de los Estados latinoamericanos en la actualidad-, como el crimen organizado o el narcotráfico, no son concebidas dentro de este esquema. (Rojas, 2014, p. 232)

Por otra parte, Di Filippo (2007) sostiene que el desarrollo de las sociedades latinoamericanas no solo debe agotarse a las consideraciones del mercado y a los marcos de naturaleza económica, pues resalta, además, la idea de los planos cultural, social y ambiental, lo cual es tener una mirada multidimensional que comprenda mecanismos supranacionales para contrarrestar el impacto del proceso de globalización. Adicionalmente, debe existir una convergencia de principios y prácticas institucionales de carácter democrático.

En este sentido, se señala que para afrontar los problemas de la globalización debe existir, por parte de los Estados, la manifestación de su interés en cooperar, debido a que junto a los problemas de seguridad existen impactos relacionados con la transformación del ambiente y las dinámicas laborales, los cuales son causados por las migraciones.

Para Bilbao (2001), Latinoamérica viene presentando problemas de integración en temas como la construcción de redes sin fronteras, este problema se debe, en gran parte, a la falta de la gestión local, que no se articula al Estado nación en función del bienestar, la solidaridad y el respeto.

En consecuencia, es importante fortalecer en el plano internacional la perspectiva de seguridad cooperativa entre Colombia y Ecuador, un enfoque para la superación de los problemas sociales. En el caso de la defensa y seguridad, es necesario mantener y considerar los enfoques de integralidad y multidimensionalidad para la comprensión de los problemas y, al mismo tiempo, generar estrategias de gobierno a largo plazo, para el mantenimiento de las relaciones bilaterales.

Conclusión

Evidentemente, el problema del conflicto armado no internacional que sostiene el Estado colombiano con grupos insurgentes y armados ha impactado en la seguridad regional, pues la internacionalización de las prácticas criminales ha sido catalizadora de factores de inestabilidad en el plano internacional. Es importante reconocer, entonces, que la seguridad es un bien público para considerar por parte de cada uno de los Estados en la región; cabe señalar también la necesidad de cooperar internacionalmente en función de la orientación de la política nacional y, sobre todo, en la convergencia de intereses mutuos, como es el caso de la seguridad interior y exterior.

Por otra parte, se evidencia que la orientación de la defensa y seguridad de Ecuador no se aleja a la salvaguarda de sus intereses nacionales, pues la política pública del sector, como es natural, se ajusta a la defensa de sus intereses vitales, proyectada en estrategias de gobierno. Por tanto, para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador, resulta importante mantener en buenos términos las importantes relaciones bilaterales; especialmente, en materia de seguridad, pues, como se ha descrito, se tiene un interés común: la paz interior y exterior.

Finalmente, se evidencia una necesidad recíproca del trabajo bilateral de los gobiernos, pues en el tema de la seguridad, es importante fortalecer la perspectiva de seguridad-cooperación, reconociendo que esta integración transversal de intereses puede resolver problemáticas, contener las amenazas y minimizar los riesgos de manera conjunta. Las relaciones vecinales y comprender la orientación de las políticas de gobierno son importantes para la proyección estratégica.

Referencias

- Abella, J., & Torrijos, V. (2020). La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. <https://doi.org/10.18359/ries.4013>
- Acosta Guzmán, H. M., Ramírez Benítez, E., & Jiménez-Reina, J. (2019). La seguridad cooperativa en el hemisferio americano: la necesidad de una estrategia integral regional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 259-280. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.284>
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D., & Jiménez, G. (2018). *Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación*. Escuela Superior de Guerra.
- Andrade, P. (2002). La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (4), 77-88. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/188>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley de Seguridad pública y del Estado*. <https://tinyurl.com/yha5fbh3>
- BBC Mundo. (2018, 19 de abril). *Ecuador renuncia a ser garante y sede de los diálogos entre Colombia y la guerrilla del ELN en medio de crisis fronteriza*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43818039>
- Belandria, M. (2016). Frontera cerrada-consecuencias y perspectivas. *Aldea Mundo*, 21(42), 77-84. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54351091008>
- Consejo Nacional de Planificación (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*. <https://tinyurl.com/442wbedv>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). *CONPES 3805*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>
- Constitución Política de la República del Ecuador. (2008). *Artículos 280 y 281*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Delgado Morán, J. J., Jiménez Reina, J., & Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 61-85. <https://doi.org/10.21830/19006586.520>
- Di Filippo, A. (2007). América latina: integración regional en la era global. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, IX(1), 143-170. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930326006>
- Embajada de Ecuador. (2018). *Memorando de entendimiento entre el banco interamericano de desarrollo, la República de Colombia y la República del Ecuador*. <https://tinyurl.com/mt4nwvr7>
- Escrigas, J. (2018). Análisis comparativo del concepto de interés nacional. En *Evolución del concepto de interés nacional* (pp. 41-73). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

- Esquivel, R. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa. Revista Científica Escuela de Guerra*, 10(19), 71-86. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.69>
- Fundamedios. (2020). *La Veeduría Ciudadana Nos Faltan Tres* evaluó el cumplimiento del Estado a un año del informe de la CIDH. <https://www.fundamedios.org.ec/tag/asesinatos-de-periodistas/>
- García Jurado, R. (2016). Maquiavelo y el arte de la diplomacia. *Estudios Políticos*, 9(37), 11-31. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426443710001>
- Gobierno de la República del Ecuador. (2018). *Política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera del Norte*. <https://tinyurl.com/2j7cmd67>
- González, A. (2015). Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador. *Estudios Políticos*, (47), 177-197. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16440055011>
- Gutiérrez, H., Ávila, S., & Buelna, S. (2007). Globalización, integración, asimetrías y cultura. *Análisis Económico*, XXII(51), 7-28.
- Hannan, M., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82, 929-964.
- Haro Ayerve, P. (2012). Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 57-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545005>
- Herrero de Castro, R. (2010). *El concepto de interés nacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Jiménez Villarreal, R., & Franchi, T. (2020). Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de legislación en Ecuador y Brasil. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 57-72. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92764665005>
- Kingman Garcés, E., & Goetschel, A. (2009). Seguridad y policía de la ciudad: Quito en el siglo XIX e inicios del XX. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (7), 74-82. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656558004>
- Maquiavelo, N. (1987). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza.
- Medina, L. (1974). Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional. *Foro Internacional*, XIV, 3 (55), 265-290.
- Minerva, C. (2002). El juego: una estrategia importante. *Educere*, 6(19), 289-296. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35601907>
- Ministerio de Defensa de Ecuador. (2020). *Plan Estratégico Institucional de Defensa 2017-2021*. <https://tinyurl.com/mpsst72>
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco". Memorando de entendimiento entre el banco interamericano de desarrollo, la República de Colombia y la República del Ecuador*. <https://tinyurl.com/yfmr2s42>

- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2014). *Agenda política de la defensa 2014-2017*. <https://tinyurl.com/442wbedv>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2017). *Plan de Seguridad Integral*. Quito. <https://tinyurl.com/mumr83ar>
- Montoya, I., & Montoya, L. (2005). Visitando a Mintzberg: su concepto de estrategia y principales escuelas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (53),84-93. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20605307>
- Noboa, O., & Recalde, L. (2019). Incidencias de la planificación estratégica de Fuerzas Armadas en la condición operativa de los medios y el alistamiento operacional en el Ecuador. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, IV(7), 14-30 <http://geo1.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2019/03/7art2.pdf>
- Paniagua Arguedas, L. (2006). La palabra como frontera simbólica. *Revista de Ciencias Sociales*, I-II(111-112), 143-154. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15311212>
- Paz, J. (2008). Ecuador en el bicentenario: una visión desde la historia. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 7(25),31-45. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496451240004>
- Plan Nacional de Política Exterior. (2020). *Relación del de Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*. FLACSO. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/49364.pdf>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. <https://www.resdal.org/atlas/atlas10-04-las-definiciones-politicas.pdf>
- Rojas Aravena, F. (2014). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16(32), 203-236. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28232455011>
- Rojas F. (2014). *América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales*. University for Peace.
- Sanabria R., Trujillo M., & Guzmán A. (2008). Poder y estrategia. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XVI(2), 11-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90916202>
- Stoessinger, J. (1994). *El poderío de las naciones* (3ª ed.). Editoriales Gernika.
- Wallerstein, I. (2016). *El moderno sistema mundial I*. Siglo XXI.

Capítulo 8

Estados Unidos: su seguridad y defensa desde su propia estrategia^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.08>

Henry Cancelado Franco

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Cuando se habla de política de seguridad en Estados Unidos, se pueden encontrar algunos principios generales, que se va complicando cuando se trata de su implementación; especialmente, por la cantidad de instituciones que responden a la seguridad de ese país. De igual manera, cuando se trata de situar una política de seguridad de Estados Unidos, sobre dichos principios generales, es claro también que la época que se analice determina el resultado que se obtenga, no porque tal política cambie en sus principios básicos, sino porque cambia en sus fines y sus métodos y en cuanto a la manera como se la implementa, atada, precisamente, a las necesidades a las que busca responder. En este documento no se intenta responder desde una perspectiva de política pública ni, mucho menos, señalar algún modelo que permita analizar la política de seguridad de Estados Unidos: el objetivo del presente capítulo es, más bien, hacer una análisis histórico de dicha política y, de tal manera, encontrar las generalidades y problematizar su implementación y su contexto; especialmente, desde la Guerra Fría, cuando el coloso del norte logró un poder global que lo obligó a establecer disposiciones que fundamentaran su seguridad para ese nuevo período que se abrió en la historia del sistema internacional.

Palabras clave: Defensa, Estados Unidos, estrategia, seguridad.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Henry Cancelado Franco

Doctorando, Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia. Magíster Honoris Causa, Inteligencia Estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia. Politólogo, Universidad Nacional, Colombia. Magíster, Análisis de Problemas Políticos, Económicos y de Relaciones Internacionales Contemporáneos, Universidad Externado de Colombia e Instituto de Altos Estudios para América Latina de París. Director, Área Académica de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-5756-0856> - Contacto: henry.canceladof@esdeg.edu.co

Citación APA: Cancelado, H. (2022). Estados Unidos, su seguridad y defensa desde su estrategia. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 209-228). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.08>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En el proceso de análisis histórico que se busca en este capítulo, es importante establecer dos variables que se piensa estudiar. Por un lado, las disposiciones legales frente a la seguridad que han guiado la acción de los estadounidenses, ya sean normas, planes o estrategias. Por otro, la institucionalidad que acompaña a dichas disposiciones. Tamaña tarea no es simple, en el sentido de que hay que establecer, de fondo en el análisis, el contexto histórico en el que se han desarrollado la generalidad de las acciones y en las que se concentra el esfuerzo principal en cuanto a la seguridad.

Es claro que la tarea puede parecer gigantesca; por eso es necesario, en el contexto metodológico, responder cuál es el esfuerzo principal —o cuáles lo son—, porque hablamos de una megapotencia con demasiados intereses, y así no es fácil establecer un ejercicio dialógico entre las disposiciones e instituciones y el contexto en el cual se desarrollaron o se desarrollan. En ese sentido, al hacer el análisis que se busca y frente al proceso histórico que se propone, se hacen unos cortes concretos en el tiempo. En primer lugar, se parte del National Security Act, de 1947 (DNI, s.f.), hasta la crisis del petróleo, de 1979. En segundo lugar, a partir de ahí hasta la caída de la URSS, en 1991. Desde entonces, a su vez, se reduce el margen de análisis; especialmente, por dos consideraciones: porque la historia reciente ha desafiado al coloso del norte obligándolo a establecer nuevos parámetros ante su propia seguridad, y porque hechos como el 11-S abren un escenario de análisis interesante en cuanto a la seguridad global, que se asimila a los intereses, las necesidades y las capacidades estadounidenses. Si bien luego del 11-S hubo grandes cambios para Estados Unidos, no fueron tan radicales como para romper con las dinámicas que se traían desde finales de la Segunda Guerra Mundial; por

eso, el presente documento no se centra de manera específica en ese momento, sino que busca las tendencias de las últimas décadas.

Vale la pena anotar que al término de la escritura del presente capítulo las tropas estadounidenses acababan de salir de Afganistán, lo cual puso fin a la guerra más larga en la historia del país.

La Guerra Fría y la seguridad de Truman

Puede carecer de rigor histórico y analítico afirmar que, una vez aseguradas las cabezas de playa y tras retomar parte de Francia, en 1944, el deseo de los Aliados era establecer un corredor que les permitiera llegar rápidamente a Alemania, antes de que pudieran hacerlo los soviéticos. Sin embargo, cuando se analizan los movimientos políticos de 1945 —especialmente, con base en la Conferencia de Yalta—, era obvio que tanto los Aliados como los soviéticos se sentían ya victoriosos sobre una Alemania agonizante. Las diversas posiciones de los tres líderes mundiales ya mostraban la inevitable división del mundo en dos modelos: uno de corte liberal y otro de influencia soviética. Estos dos puntos fueron parte de las primeras discusiones entre Churchill y Stalin, mientras que Roosevelt regresaba a su preocupación inicial desde 1941: la guerra en el pacífico contra Japón. Era entendible por qué los dos líderes europeos se enfrentaban por modelos políticos y —por supuesto, de manera subyacente— por modelos económicos.

El Imperio británico sentía ya cómo su poder mermaba y sus colonias se perdían o se levantaban en movimientos nacionalistas, y cómo estaba cediendo terreno en la política mundial. La expresión de alivio del ministro inglés, Churchill, (Kennedy, 1995, p. 545) cuando se enteró de que Estados Unidos entraría a la guerra dejó al descubierto que los británicos eran un poder de otras épocas, tan violentas como la presente, pero menos tecnológicas. Cuando el Imperio británico estableció su poder global, a finales del siglo XIX, Alemania estaba apenas fortaleciendo el suyo propio y organizando su propia política interna. Los británicos comerciaban por todo el sistema internacional y establecieron colonias en zonas donde podían ganar superioridad económica y estratégica frente a los demás países de Europa. De tal manera, las inversiones de ultramar sostuvieron la economía británica y el comercio global que manejaban era la piedra angular de su poderío internacional (Kennedy, 1995, p. 257). Sin embargo, con el crecimiento de Alemania como potencia continental, Europa comenzó a enfrentarse a un desequilibrio de poder que ponía en riesgo la estabilidad de la región. La eclosión de un poder

central europeo logró cambiar el equilibrio de poderes y amenazar directamente a Francia como país tradicionalmente contrario a los intereses alemanes (Wilhelmy, 1988), y dejaba al país galo expuesto frente al poder del nuevo país. Los germanos lograron así nacer en el nuevo siglo como uno de los poderes determinantes para el futuro de Europa.

Dentro del juego geoestratégico descrito, los británicos observaban Europa, pero, a la vez, no se entrometían de manera directa en los asuntos continentales (Kennedy, 1995, p. 253), excepto en momentos de crisis que afectaran sus propios intereses, como en el momento de las guerras napoleónicas. Inglaterra era más británica que europea. El modelo de desarrollo que empleó dicha nación la llevó a ser potencia comercial y marítima para principios del siglo XX, momento en el cual, a su vez, Estados Unidos se hallaba en un proceso similar al alemán: fortaleciendo su poder interno, pero más enfocado en la industria y en las inversiones internas.

El foco de la expansión alemana y de sus intereses geopolíticos siempre fue la neutralización del poder británico, pues Inglaterra, como la cabeza de las nuevas potencias liberales, siempre fue entendida por los alemanes como una amenaza a su futuro poder internacional. Sabotear el poder británico era fundamental para que Alemania brillara con luz propia en la escena internacional. Con el fin de la Conferencia de Berlín, en 1885, los británicos y los franceses lograron grandes tajadas coloniales por encima de Alemania, de tal manera que la nación germana quedó circunscrita a una expansión “tan solo” por el continente europeo y a buscar su propia supervivencia como Estado, y su superioridad militar y económica, a expensas de los demás países del continente. Inspirados en este espíritu y con una capacidad económica importante y un poder militar relevante, Alemania intentó abrirse ciertos espacios en el concierto europeo, de modo que las demás potencias se convirtieron en sus enemigas y debían ser eliminadas. Con las dos guerras mundiales, Alemania pasó por diferentes estadios de su desarrollo histórico hasta cuando quedó anulada dentro del juego del poder internacional, que cedió a nuevas potencias, las cuales, a su vez, buscaron la misma expansión y actuaron bajo las mismas premisas germanas. Así las cosas, mientras Alemania fue dividida, Gran Bretaña —que salió maltrecha por tratar de mantener su poder y su hegemonía— perdió su capacidad imperial y cedió terreno en el sistema internacional. De tal manera, la Conferencia de Yalta se convirtió, más bien, en un escenario donde las potencias nacientes, como la URSS y Estados Unidos, entraban en el espacio de la diplomacia a la par que demostraban su valía en el campo de batalla. Inglaterra

había derrotado a su enemigo, le había quitado todo el poder que reclamaba, pero a expensas del suyo propio.

El problema japonés será, quizás, el único tema del que van a poder hablar estadounidenses y soviéticos sin entrar en tensiones entre ellos dos, aunque también, sin lograr acuerdo alguno, ya que a partir de 1945 el presidente Truman asumirá el caso soviético como un problema de seguridad internacional para Occidente, y buscará ganar superioridad estratégica y geopolítica. A partir de ese momento aparecen en escena los elementos clave de la Guerra Fría: la búsqueda de poder, en todos los ámbitos, por parte de las potencias, el establecimiento de alianzas alrededor del mundo y la búsqueda de información del enemigo mediante la inteligencia.

Estados Unidos ha asistido a un proceso de aumento de su poder y ha logrado gran capacidad económica para el final de la guerra. La recesión, 20 años atrás, para 1949 es un recuerdo histórico más dentro del devenir estadounidense. El desarrollo alcanzado con las grandes obras de infraestructura, con la economía de guerra y con el apoyo a la reconstrucción mundial hace que el Estados Unidos de la década de 1950 sea un país cualitativa y cuantitativamente distinto de muchas de las potencias que han pasado por el sistema internacional. La economía repunta bajo un esquema de consumo masivo y apoyo estatal para las inversiones, de tal manera que tanto el comercio como la industria encuentran una época dorada durante esta primera etapa de la Guerra Fría (Hobsbawm, 1999). Algunos movimientos, como la construcción del Estado de Israel, la reconstrucción de Europa y la ocupación del Pacífico y de Japón, le dieron a Estados Unidos la posición global que el Imperio británico había dejado atrás: un nuevo imperio, con un nuevo tipo de imperialismo, por así decirlo, se levanta ahora sobre el mundo. Y un gran aparato económico y un vasto poder militar lo acompañan en su expansión por la mitad del globo.

Estados Unidos triunfó en la Segunda Guerra Mundial y eso lo convirtió en una de las dos potencias que se disputarían el poder global y la superioridad, lo que dio origen a la Guerra Fría. Algunas características importantes son dignas de tener en cuenta al comienzo de este periodo:

- La aparición de un sistema bipolar, el cual obligaba a las potencias centrales a establecer un sistema de alianzas que le permitiera posicionarse mejor frente a su contendor. Contrario a lo que se piensa comúnmente, Estados Unidos no fue un victorioso absoluto en la guerra, aunque sí logró la mejor posición en el poder global y la riqueza, frente a lo que era al comienzo del conflicto.

- La entrada de diferentes países en el escenario internacional, a partir de las descolonizaciones de Asia y África, lo que abrió paso a enfrentamientos periféricos en el sistema internacional, e incluso, entre Estados Unidos y la URSS, con el fin de ganar países satélites que les permitieran tener una mejor posición de poder.
- Con esas descolonizaciones también se dieron guerras insurgentes o irregulares en diferentes países, apoyadas desde los centros, acompañadas de una exacerbación de la violencia.

Estos tres elementos ayudan a explicar y entender un escenario marcado por un juego geopolítico y unas nuevas condiciones en las guerras, que claramente rompían con el "libreto" que los países habían aprendido y actuado hasta ese momento de la historia. Esta situación tan particular obligó al gobierno del presidente Truman a repensar la seguridad internacional —obviamente, en cabeza de su país—, de tal manera que desarrolló el *National Security Act*, de 1947 (DNI, s.f.), documento en el cual se daba vida a la Agencia Central de Inteligencia (en inglés, CIA, por las iniciales de Central Intelligence Agency) y a la Fuerza Aérea de los Estados Unidos (en inglés, USAF, por las iniciales de United States Air Force). La CIA surgió como la primera agencia de inteligencia que tendría Estados Unidos en tiempos de paz, y con un carácter que, si bien no era netamente civil, sí tenía una característica más civil que militar; mientras, la USAF se convertía en una fuerza independiente dentro de la estructura militar del país, separada del ejército, que fue el esquema bajo el cual luchó durante la Segunda Guerra Mundial: más una especie de aviación del US Army que una fuerza separada con capacidades y estructura propias.

No fueron las únicas instituciones creadas en ese periodo, pues, en la misma línea de la inteligencia, aparecieron por entonces: la Agencia Nacional de Seguridad (en inglés, NSA, por las iniciales de National Security Agency), en 1952, la Agencia de Inteligencia para la Defensa (en inglés, DIA, por las iniciales de Defense Intelligence Agency), en 1961; la Oficina Nacional de Reconocimiento (en inglés, NRO, por las iniciales de National Reconnaissance Office), en 1961; el Cuerpo de Inteligencia Militar (en inglés, MIC, por las iniciales de Military Intelligence Corps), en 1977; la Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia del Departamento de Energía (en inglés, OICI, por las iniciales de Office of Intelligence and Counterintelligence), en 1977, y la inteligencia militar de los Marines, en 1978. ¿Por qué a lo largo de este periodo de la Guerra Fría se crearon instituciones especialmente en el área de la inteligencia? Para responder dicha pregunta hay que ampliar las características de la seguridad internacional en la posguerra, tras la segunda conflagración mundial.

El sistema internacional de la segunda posguerra se desarrolló con un telón nuclear de fondo, que hacía que el conflicto se desarrollara y debiera enfrentarse de manera diferente. El sistema había superado las guerras totales, luego de la gran contienda iniciada en septiembre de 1939, y en la cual se desarrollaron las máximas capacidades militares que podían tenerse para ese momento. La Segunda Guerra Mundial fue la perfecta guerra aérea, con estrategias y tácticas muy avanzadas para el momento; además, la infantería se convirtió en el arma por excelencia para superar las conquistas del enemigo y, a la vez, logró, mediante el desarrollo del desembarco y el combate anfibio, posicionarse como la elección favorita de los estrategas. La caballería mecanizada, por su parte, demostró su valía en grandes batallas, como la de Kursk, en 1943. Por supuesto, a tan somero recuento hay que agregar la capacidad marítima de los países, con el rey de los océanos: el portaaviones, como máquina que lograba llevar el frente de guerra por todos los rincones del globo y proyectar el poder aéreo sobre el enemigo. De esa manera, y a pesar de lo coloquial de estas menciones, se quiere mostrar, precisamente, que lo militar, con su gran desarrollo desde el siglo XVIII, había logrado, sobre sus mismas bases de los anteriores 200 años, desarrollar un gran poder, una gran capacidad y unos niveles estratégicos, operativos y tácticos que cumplieran con su misión para 1945. Y no se habla aquí tan solo de las fuerzas estadounidenses, sino de lo militar como concepto.

Estas capacidades habían sido suficientes para enfrentar las guerras que se presentaran y como se presentaran; sin embargo, la aparición de la bomba atómica hizo que la fuerza militar de los países pareciera insuficiente o, quizás, demasiado riesgosa para ser usada en cualquier guerra que se presentara en la segunda mitad del siglo XX; al menos, en cuanto a enfrentamientos entre países. Por eso, los tres grandes conflictos de la Guerra Fría se desarrollaron de manera diferente: la guerra de Corea, la guerra de Vietnam y la invasión soviética de Afganistán en 1979. Quizás, la única que tuvo parámetros similares fue la guerra de Corea, durante la década de 1950, pero la imposibilidad de utilizar toda la capacidad militar atómica, como se habría deseado en ciertos momentos, tuvo como consecuencia que dicha contienda cerrara con el armisticio de 1953.

De esa manera, Estados Unidos, como gran potencia, se enfrentaba a la paradoja de tener armamento nuclear y una gran capacidad militar, pero sin efectividad para el contexto que enfrentaba; obviamente, la URSS pasaba por lo mismo. En consecuencia, la única forma de enfrentarse entre estos dos países sin llegar a una gran debacle era no usar abiertamente dichas capacidades. Así, la inteligencia

como proceso parecía dar una respuesta en el contexto, y ganaba una autonomía que no tuvo en las guerras previas. La inteligencia accionable de la CIA y las capacidades técnicas y tecnológicas de la NSA, sumadas a la aparición de nuevos escenarios estratégicos de enfrentamiento, como el tema energético o lo cultural.

A partir de 1947, y no sin resistencia por parte de Truman, la CIA se abrió paso en una nueva forma de confrontación, y generaba otras agencias, como las ya mencionadas, pero aquel proceso del desarrollo de la inteligencia fue clave para Estados Unidos en la Guerra Fría.

La evolución institucional y doctrinal en la Guerra Fría

Si bien desde el acápite anterior se ha desarrollado esta idea de la evolución institucional, es necesario ampliar esa idea a partir de la doctrina que se desarrolla. El *National Security Act* abre el espacio para que nuevas agencias y una estrategia universal estadounidense tome lugar. Por supuesto —y será el tema recurrente cuando se hable de la seguridad del país—, una estrategia pasa por un proceso de análisis del contexto, planeación de la estrategia y puesta en marcha, a partir de sucesivos documentos estratégicos y planes al respecto. Dichas estrategias y planes están enmarcados por una política de contención (*containment*), la cual consiste, como muy bien se señala desde su nombre, en contener la expansión de un enemigo: para los estadounidenses, en ese momento, el comunismo.

Luego de haber triunfado contra el nazismo y sin ser estrictamente aliados a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la URSS sí cooperaron para enfrentar la amenaza alemana. Para el presidente Roosevelt, en su momento, lo fundamental era mantener el esfuerzo bélico de los soviéticos para poder debilitar a los nazis; fue así como ese frente se vio reforzado por la fortaleza industrial estadounidense, mientras se decidía el desembarco en Europa Occidental. Posteriormente, cuando la URSS logró revertir el rumbo de la guerra y llegar hasta Berlín, y se hizo de un botín geopolítico que nunca habrían podido creer los revolucionarios de 1917, la propuesta política del socialismo estalinista se levantaba como *la Cortina de Hierro*, de la que advertía Churchill. Para ese momento, el objetivo de la seguridad estadounidense cambió y la expansión de las ideas soviéticas se volvió la principal amenaza para Occidente. Este objetivo adquirió mayor relevancia gracias al triunfo de la Revolución china, en 1949. Un eje euroasiático contrario a los intereses estadounidenses aparecía desafiante y, por supuesto, con la vocación expansionista demostrada en los años tempranos. En este punto hay que aclarar que dicha expansión no es exclusivamente una expansión que implique la

adquisición de nuevos territorios, sino que es una expansión también caracterizada por la influencia de las ideas, del modelo comunista y de la aparición de otras formas de llevarlas por todo el planeta, tales como guerrillas, quintas columnas y partidos comunistas, entre otros.

En consecuencia, la respuesta estadounidense consistió en impedir que Eurasia se desbordara sobre las periferias. Finalmente, parecía que Mackinder (2010) tenía razón, y entonces, desde una concepción geopolítica de Spykman, se desarrollaba la *estrategia de la contención*, consistente en el cierre de los espacios geográficos sobre el Sudeste Asiático, Asia Central, Oriente Medio y Europa Occidental; por supuesto, con un solo objetivo: mantener a Europa Occidental, a Oceanía y a las zonas de interés de Occidente libres de la expansión comunista.

En ese momento, aparecieron nuevas áreas de interés para Estados Unidos: la península de Indochina y Oriente Medio. Posteriormente, hacia el decenio de 1960, el proceso de descolonización hizo que el nuevo espacio de enfrentamiento bipolar fuera África y que la estrategia de guerrillas y partidos comunistas empezara a martillar a América Latina. La *Weapon of choice* (arma favorita) utilizada por todos los presidentes estadounidenses, desde Truman, fue la inteligencia, y su acción, el espionaje y las actuaciones clandestinas. Algunas de dichas acciones fueron exitosas para el titán del norte, como el asesinato de Lumumba, en el Congo, en 1961, y otras, fracasadas, como el apoyo a la invasión de Bahía Cochinos, en Cuba, ese mismo año (The Wilson Center, 2012).

A partir de los años cincuenta, la Guerra Fría toma la forma por la cual se la conoce: un mundo dividido en dos porciones, con grandes potencias globales y un grupo de satélites. Sin embargo, la Guerra Fría va más allá: por primera vez en la historia, unas formas políticas y económicas de corte casi antropológico intentan dominar el sistema internacional; cada bloque de poder reclama el derecho a saber cómo funciona la historia y cuál es la mejor forma de organización de la vida humana; todo esto, con el cobertizo del poder militar y el desarrollo económico.

El desarrollo se basaba, en Occidente, en una economía de mercado que buscaba la libertad de los movimientos económicos para lograr el desarrollo. La inversión en tecnología y el crecimiento del bienestar social (Hobsbawm, 1999) hicieron que el nivel de vida —no solo en Estados Unidos, sino también, en el Occidente desarrollado— llegara a niveles nunca antes vistos. A su vez, los estadounidenses lograron ubicarse en escenarios estratégicos relevantes para ejercer su poder. La influencia sobre Japón, Corea del Sur, Medio Oriente y Europa Occidental les permitía una contención militar directa y una red de comunicaciones frente al bloque

soviético, si aquel intentaba hacer algo por fuera de su zona “natural”. El apoyo al gobierno nacionalista de China (Acheson, 1949) le ganó la enemistad a Estados Unidos de la triunfante revolución de Mao-Zedong y le quitó importantes posiciones estratégicas en Asia, posiciones en las que se había apoyado en la Segunda Guerra Mundial para atacar a Japón. Mientras intentaba mantener cierta hegemonía en el Caribe y en América Latina. En consecuencia, Estados Unidos dominaba los dos océanos y partes importantes en todos los continentes, mientras que sus pares soviéticos tenían problemas con su expansión geográfica y solo dominaban parte de Asia y de Europa.

Junto a las posiciones estratégicas, el país del norte había logrado establecer una red de inteligencia a escala global, que le permitía controlar potenciales ataques y desafíos a su poder; especialmente, si provenían de la URSS. Los movimientos soviéticos sobre la península de Corea, y la búsqueda de influencia —tanto de Stalin como de Mao— para apoyar a los norcoreanos, hizo que Estados Unidos buscara apoyo en la ONU para sancionar la violación del paralelo 38. De esa forma, Estados Unidos defendía sus posiciones en el norte de Asia y, sobre todo, su derecho a mantenerse con su fuerza naval en el Pacífico. Perder Corea era perder el mar de Japón y perder el mar de Japón era dejarle el Pacífico a la China comunista. De este primer encuentro bélico entre los bloques, se deduce que los intereses expansionistas comunistas constantemente se iban a encontrar con la contención planteada por Estados Unidos y por su vasta red militar e informativa alrededor de Eurasia, centro de las actividades del enemigo. Tanto así, que los conflictos en “caliente” se dieron en el continente asiático e involucraron directamente a soviéticos, chinos y occidentales. Para Estados Unidos, el “mundo libre” no podía perder terreno frente a la tiranía.

El poder de la URSS iba entre revueltas y avances. La Revolución húngara, de 1956, demostró que no todo el bloque comunista aceptaba la superioridad soviética, al igual que la Primavera de Praga de 1968, que buscaba cierta apertura del régimen. A lo largo de este periodo, la URSS cometió un gravísimo error cuando quiso aplacar por la fuerza militar la oposición a su doctrina, mientras su contendor buscaba unir a un mundo desarrollado y en paz y buscaba un pretendido desarrollismo, con apoyo militar y de inteligencia; es decir, el uso de la fuerza de manera indirecta. Por supuesto, ambos discursos eran insuficientes tanto para Europa Oriental como para Latinoamérica y Asia; sin embargo, los tanques soviéticos empezaron a labrar la resistencia frente a Moscú.

Mientras Checoslovaquia y Hungría resistían, Europa Occidental gozaba de gran porvenir y su reconstrucción era un éxito y Alemania Federal llegaba a los mismos niveles de desarrollo de la era Hitler, mientras que Inglaterra y Francia se relajaban al dejarle la seguridad internacional a Estados Unidos. La Guerra Fría apareció con nuevos escenarios geográficos y le permitió a una serie de países, tanto en África como en el Sudeste Asiático, ganar su independencia; sin embargo, en el momento en que se ganaba la independencia, los países emancipados se enfrentaban a la dualidad del sistema internacional; de tal suerte, dos escenarios nuevos surgieron en la geopolítica internacional, el Sudeste Asiático y África. Este último logró articularse al sistema internacional por medio de la ONU y por medio del Movimiento de los No Alineados y se encerró, de alguna manera, en sus luchas internas, en la búsqueda de estabilidad política y desarrollo económico y, por supuesto, a la sombra de las potencias del momento, que, afortunadamente, no eran del corte colonialista europeo y les ayudarían a olvidar los acordado en Berlín, de 100 años antes. Sin embargo, aunque África se sumió en violencia desde casi el mismo momento de su independencia, la mirada de Estados Unidos se dirigió al Sudeste Asiático por sencillas razones estratégicas: mayor influencia en la región significaba mayor contención frente a China y la URSS.

Los escenarios de Cuba y Vietnam mostraron dos caras diferentes del poder estadounidense a lo largo de la Guerra Fría. Por un lado, la crisis de los misiles le dio la victoria diplomática que en el terreno militar no había obtenido frente a Fidel Castro. Esta crisis le permitió al presidente Kennedy obtener mayor posicionamiento en el Caribe con el bloqueo, aislar a un régimen que consideraba nocivo y evitar un emplazamiento nuclear cercano a las fronteras de Estados Unidos. Asimismo, le permitió enviar un mensaje directo a Moscú: ninguna infiltración en el continente americano sería tolerada; mucho menos, si se trataba de un acercamiento nuclear por parte de los comunistas. Se puede analizar, partiendo de este punto, que la Guerra Fría sería peleada cerca de las fronteras de China y la URSS, pero llevada lo más lejos posible de las fronteras estadounidenses; una estrategia que les ha servido para mantener su centro de poder protegido; su infraestructura, intacta, y su industria, produciendo.

Por otra parte, Vietnam fue el mensaje totalmente contrario en los niveles táctico y estratégico: Estados Unidos no estaba preparado para las guerras irregulares. Escenarios como la Europa de los nazis y la guerra de Corea eran propicios para sus FF. MM.; sin embargo, la guerra de guerrillas planteada en Vietnam dejó fuera de lugar el despliegue militar y logró dos grandes golpes morales: dividió socialmente

a la nación estadounidense y la humilló ante la opinión mundial. Eventos como los bombardeos sobre Hanoi y la pérdida de soldados en una guerra que se consideraba extraña y extranjera debilitaron el golpe de opinión que siempre había favorecido a Estados Unidos en Occidente.

La guerra de Vietnam, la crisis del petróleo y la invasión a Afganistán en 1979 fueron los sucesos que marcaron un inicio importante en los cambios de las dinámicas de la Guerra Fría. Los tres sucesos mostraron la vulnerabilidad de las dos potencias en un mundo que estaba cambiando y que cambiaba básicamente en dos aristas: la economía y la estrategia. Ambas variables empezaron a crear crisis en ambos lados, pues la dependencia económica de Occidente del petróleo, sumada a las vicisitudes de Vietnam y Afganistán, marcó el cambio en los aspectos en los que tanto la URSS como Estados Unidos se sentían fuertes, de tal manera que se abrieron unas grietas que van a marcar, en los ochenta, la crisis del poder soviético, y en el siglo XXI, la crisis del poder estadounidense.

Los años ochenta: Reagan sobre el comunismo

De la década de 1980 es mucho lo que se puede decir; sobre todo, porque fue el momento decisivo en el cual Estados Unidos logró una victoria definitiva sobre el comunismo internacional, encabezado por la URSS. Diversos temas estuvieron bajo el foco de la política de seguridad en esos años y, por supuesto, desde la vieja perspectiva de la contención, la cual había dejado un resultado claroscuro en distintos cuadrantes del sistema internacional. Durante la Guerra Fría no se había logrado la imposición ni la clara superioridad de alguna de las dos superpotencias; sin embargo, su enfrentamiento había alcanzado una dimensión mundial.

Varios sucesos que se dieron en esa década permitieron que Estados Unidos lograra imponerse sobre los soviéticos. El cambio en las relaciones con China, gracias al ascenso de Deng Xiaoping, la proyección de sus reformas y la apertura de su política exterior le permitieron a la administración Reagan aprovechar la brecha en el comunismo euroasiático, la cual se venía ampliando desde la misma guerra de Vietnam, entre los chinos y la URSS. La guerra entre Irán e Irak le daría la posibilidad de reingresar a un escenario en el que había sufrido un revés como consecuencia de la Revolución iraní, de 1979. Se gestaba la relación con Irak y el apoyo a Sadam Hussein.

El cuadrante geopolítico latinoamericano centró el interés de Estados Unidos, ya que, para Reagan, dicha región era importante a fin de terminar con el comunismo internacional deteniendo su influjo en la zona de influencia geoestratégica

de los estadounidenses. Tras la Revolución cubana, parecería que la ventaja en la región la llevaban los soviéticos, pero luego de los sucesivos apoyos contrarrevolucionarios, ya ampliamente datados, y desclasificados, además, por el mismo gobierno del gigante del norte, era claro que Estados Unidos no pensaba hacerse a un lado mientras los soviéticos pretendían aumentar su influencia regional, directa o indirectamente.

Cuando la crisis política, social y laboral empezó en Polonia, el experimento comunista había llegado al punto culmen de su artrosis ideológica y estructural, y dejado expuesta la debilidad del régimen comunista. Por otra parte, la estrategia de un escudo antimisiles, que se empezaría a desarrollar en Estados Unidos, determinó la superioridad militar sobre la URSS. De tal manera, los años ochenta marcaron la separación radical de las dos potencias. Estados Unidos se dedicó a intensificar su lucha contra el comunismo, sobre todo, en dos frentes: en la contención del poder de una izquierda armada frecuente en el hemisferio sur, y en el apoyo a los movimientos de resistencia en Europa Oriental. Para el momento en que Gorbachov asumió el poder en la URSS, se inició una serie de reformas, se incorporaron medidas políticas, económicas y sociales que reformarían la estructura dejada por Stalin y que fueron la punta de lanza de la política de Gorbachov: la búsqueda de la participación ciudadana y la modernización del modelo económico marcaron el principio del *Glasnost* y la *Perestroika*.

En la década de 1980 sucedieron hechos que evidenciaron la forma como Estados Unidos empezó a redefinir su política internacional: en primer lugar, la crisis Irán-Contras y, en segundo lugar, la carrera armamentista; todo esto, bajo el cobertizo de una nueva política neoconservadora de Ronald Reagan. Dicho mandatario marcó una etapa diferente en la política internacional estadounidense: mientras que, a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, la URSS había visto gobiernos que trataban de forma tangencial el enfrentamiento y solo eventualmente hablaron directo con los soviéticos, Reagan manejó un discurso de contención, similar, aunque más costoso, en recursos económicos, que los que se manejaron en los años cincuenta.

Esta combinación de dinero y tecnología dio un nuevo enfoque al realismo de Reagan, y sus ataques contra la URSS solo se agudizaron:

The U.S. must rebuild the credibility of its commitment to resist Soviet encroachment on U.S. interests and those of its Allies and friends, and to support effectively those Third World states that are willing to resist Soviet pressures or oppose Soviet initiatives hostile to the United States (US Department of State, s.f.)

Por consiguiente, la Guerra Fría tomó un segundo aire, aunque dejaba cada vez más rezagados a los rusos dentro de la confrontación y daba la imagen de superioridad global y de hegemonía absoluta por parte de los estadounidenses. Imagen que sería su gran enemiga para el nuevo siglo.

Para Levin (1989, p. 7), había cuatro estrategias que Estados Unidos debía seguir en ese momento de la Posguerra Fría. En primer lugar, un realismo enfocado en mantener la estabilidad en las regiones que eran vitales para la seguridad estadounidense y que afectaran directamente su posición global. En segundo lugar, mantener una seguridad multilateral fortaleciendo el sistema de alianzas propio de la Guerra Fría, pero reforzando los valores occidentales. En tercer lugar, fortalecer el internacionalismo democrático, a partir del liberalismo y su expansión. Finalmente, una independencia estratégica, a partir de la no dependencia de recursos diferentes de los propios. Tales estrategias lograron dar la sensación de tener una ruta para la Posguerra Fría, pero todo eso se diluyó con el comienzo del siglo XXI.

El 11-S y el turbulento siglo XXI

El presidente Clinton (The White House, 1998, p. 5) señalaba, a finales del siglo XX, que la seguridad del país dependía de tres categorías que enmarcaban su estrategia de seguridad: los intereses vitales del país, la amenazas a los intereses nacionales importantes, y los intereses de orden humanitario. Estos lineamientos eran menos específicos y señalaban amenazas y riesgos más vaporosos, como para poder sentar unas bases sólidas, tanto como las que tuvieron los presidentes anteriores. Claramente, este contexto, de fin de siglo y sin grandes potencias en ese momento disputando el poder, era un poco más complicado de aprehender para los estadounidenses.

El método utilizado para el presente capítulo obliga a pensar el siglo XXI desde finales del siglo XX. Dos sucesos marcaron la política de seguridad en esa década: la caída de la URSS, en 1991, y la guerra de Yugoslavia. La primera le dio al país del norte la sensación de haber logrado un triunfo suspendido desde 1945, y gracias a lo cual percibió ser una potencia hegemónica en el sistema internacional, la primera con alcance global real en toda la historia. La segunda demostró un nuevo fracaso de la nueva gran potencia y sus aliados en un contexto diferente: el libreto había cambiado de nuevo y, de nuevo, la política de seguridad no alcanzaba a responder frente a un nuevo giro. Durante 44 años, había desarrollado dispositivos que le permitían ajustarse a la transición de una potencia subsidiaria antes de la

Segunda Guerra Mundial a una superpotencia nuclear después de cinco años de conflagración global, pasando de instituciones netamente militares a otro tipo de entidades con las cuales se rompió el bloque comunista.

Una nueva agenda aparecía, entonces, desde 1991, marcada por diferentes fenómenos y puntos pendientes que se habían subordinado a los grandes temas nucleares y a la lucha anticomunista. De tal manera, reaparecieron temas nacionalistas, religiosos y étnicos, y una nueva fuerza tomaba la guerra contra las drogas, que el presidente Nixon había delineado desde 1972. Asimismo, desde mediados de la década de 1990, el terrorismo se acercaba a Estados Unidos, con el atentado a las Torres Gemelas de 1993, y los viejos aliados se convirtieron en enemigos, como fue el caso de Hussein, cuyas acciones llevaron a la primera guerra del Golfo, en 1989. En este contexto, complejo y desordenado, Estados Unidos tuvo que despedir el siglo XX en el punto máximo de su poder, pero con grandes retos diferentes de los que había conocido y enfrentado hasta entonces, y sobre los que había triunfado.

Al igual que en los anteriores períodos, fueron muchos los enfoques y los intereses que tuvo la política exterior de Estados Unidos. Para los años noventa y los comienzos del siglo XXI, una potencia de ese tamaño y ese poder estaba pendiente de absolutamente todos los escenarios, los actores y los fenómenos del sistema internacional

Cuando cayó la URSS, en 1991, Estados Unidos asumió haber ganado la Guerra Fría por razones de superioridad absoluta, en todos los ámbitos: económico, cultural, político, económico y militar. Y así podía demostrar que su experimento, de corte ontológico, antropológico y sociológico, era un experimento por completo exitoso y que debía ser seguido por el resto del sistema internacional. Así las cosas, para la última década del siglo XX se tenía, por un lado, la implosión de un régimen que había acompañado toda esa misma centuria, y cuyas zonas de influencia eran totalmente caóticas y estaban empobrecidas. Por otro lado, una potencia que se proclamó victoriosa e invitó al mundo a seguir su ejemplo. Arremetidas doctrinales y políticas como el Consenso de Washington y la presión a los regímenes no democráticos llevaron a Estados Unidos a suponer que era el garante de la vida y el desarrollo en el sistema internacional; sin embargo, para el siglo XXI las cosas cambiaron un poco.

El poder hegemónico que Estados Unidos pensaba tener para 1991 fue un poder que se tradujo, de manera doctrinaria, en presión internacional sobre sus enemigos no liberales. La disolución de la URSS había dejado nuevos escenarios

geoestratégicos para ser copados: Asia Central, el Cáucaso, el Báltico y, en general, zonas de Europa Oriental. Apelando a un principio de multilateralidad dentro del sistema internacional, dichas zonas —sobre todo, las europeas— serían acaparadas por la naciente Unión Europea (UE)¹, experimento que Estados Unidos ha acompañado, y que algunas veces ha alentado para lograr poder hegemónico en todo Europa. Sin embargo, el nuevo escenario de poder devino en guerras civiles en Asia Central, conflictos en África e inestabilidad política en América y permitió el surgimiento de nuevas potencias, tales como China e India.

Las brechas que se habían abierto desde las crisis del petróleo 20 años atrás, la pérdida de credibilidad por el caso Irangate, en 1985, el apoyo a la resistencia afgana y el posicionamiento de un nuevo neoconservatismo del gobierno de George W. Bush crearon un escenario en el que Estados Unidos iba perdiendo su hegemonía y su pretendido poder global quedaba reducido a una simple estrategia militar. A lo largo de los años del liberalismo demócrata del gobierno de Bill Clinton, se acompañó a la crisis de Yugoslavia y se siguieron de cerca los sucesos de la naciente Federación Rusa y los movimientos de Medio Oriente; estos últimos marcaron ciertos escenarios de Guerra Fría, pero, debido a su posición geográfica y a sus recursos, se convirtieron en un escenario central de conflicto en el naciente siglo. Los ataques del 11-S hicieron parte de una política peligrosa de apoyo a unas guerrillas para tratar de detener la invasión soviética de suelo afgano, de 1979. Política que nutrió algunos grupos extremistas, y grupos que siempre vieron a Estados Unidos como el gran enemigo que ayudó al Estado de Israel y sometía bajo su poder al pueblo musulmán.

El neoconservatismo de Bush, sumado al crecimiento económico de China, India y Europa, y recrudecido por las acciones belicosas en Medio Oriente, generó un frente demasiado amplio para que Estados Unidos respondiera de la misma forma como lo hizo en la Guerra Fría. Cuando el enemigo estaba concentrado en un solo escenario de acción era sencillo determinar la amenaza y actuar frente a ella, pero cuando la pérdida de poder viene sobre tres ejes —la pérdida de poder económico, la pérdida de poder político en escenarios bilaterales y la ridiculización de sus últimas guerras—, Estados Unidos quedó fuera de foco y cayó en los mismos errores que anteriores imperios: la expansión desmedida, acompañada de un imaginario de gran poder mundial, abre tantas grietas por las cuales se introducen nuevos pequeños poderes, que al principio pasan inadvertidos, pero con el tiempo

¹ Con el Acuerdo de Maastricht, de 1992, la UE ganó un vigor político y económico que la posicionó como una potencia global.

se vuelven determinantes para la subsistencia del imperio. El abandono de la UE en las guerras de Irak y Afganistán, el crecimiento de China y los rechazos generalizados a las acciones estadounidenses en el mundo hicieron que el gran poder mundial buscase recuperar terrenos perdidos; esta vez, como un gran poder regional en el continente americano; continente del que se alejó como aliado y del que siempre se ha visto como castigador; continente en el cual tampoco es fácilmente bien recibido.

Estados Unidos, en el terreno práctico, nunca abandonó una política multilateral, en la cual sostenía sus intereses estratégicos a partir de la proyección de sus valores políticos y económicos sobre sus principales aliados; especialmente, Europa y el marco de la OTAN. Los desafíos han venido desde otras esferas y otros países, los cuales han organizado bloques de intereses antagónicos, en cabeza de la alianza Beijing-Moscú. De tal manera, el fortalecimiento de la OTAN ha sido clave para Bush, Obama y Biden, quienes han continuado con la lógica posterior a la Segunda Guerra Mundial, marcada desde Truman, a partir de la contención y la ubicación de puntos clave para el país allende sus fronteras. Así lo entiende Estados Unidos y así lo necesita la organización de 1949. El mundo ha cambiado, pero las bases y las perspectivas desde las que Estados Unidos se sostiene siguen manteniendo la misma perspectiva.

NATO is as important as ever because we face a more competitive world," "We see Russia responsible for aggressive actions. We see more recently China is using its economic and military might, and we also face cyber threats, persistent terrorist threats, and also the security impact of climate change. (NATO, 4 de octubre de 2021)

Conclusiones

En el manejo del poder estadounidense de los últimos 60 años se puede ver una fórmula 3-1/1. Tres elementos de éxito: una economía bastante desarrollada, el uso estratégico de su gran poder internacional y la caída de su mayor enemigo. También, la sustracción de un elemento importante: la influencia sobre ciertas zonas geográficas (Asia, esencialmente). Todo esto, sobre la idea de ser un gran superpoder mundial, de tipo hegemónico y global. Lo segundo, sí, pero lo primero ha sido horadado por las brechas de poder que el enfrentamiento bipolar ha dejado.

De tal manera, Estados Unidos ha llegado a su situación actual. Grandes logros, como la crisis de los misiles de Cuba, fueron opacados por el caso Irán-Contras, además de la manera oculta y disimulada como intervino en los asuntos internos de muchos países. Su descenso internacional no ha estado marcado por la situación política interna ni por una reforma económica, como en la URSS, pero la desmedida imagen de su poder internacional y la excesiva confianza en sí mismo lo han llevado a la pérdida de credibilidad y a la oposición de potencias que regresan por el poder mundial, como Rusia y China.

Sin embargo, sigue apostándole a una agenda multilateral, y aunque las relaciones dentro de la OTAN pueden verse afectadas dependiendo del contexto histórico o del presidente de turno, sigue manejando el mismo esquema desde Truman, con acentos como el de la crisis de los misiles, desafiando la estabilidad mundial, para posicionarse estratégicamente, como lo hizo Kennedy, o redefiniendo la agenda a partir del ataque más grande que ha sufrido, pero entendiendo los desafíos que siempre ha tenido: viejos rivales, la misma agenda, nuevas capacidades y renovadas alianzas.

Referencias

- Acheson, D. (1949). *United States position on China, august 1949*, Modern History. Fordham University. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1949-acheson-china.html>
- ACNUR. (2016, mayo). *Guerra de Vietnam: resumen y principales consecuencias*. <https://tinyurl.com/4h4nd4df>
- Benítez, R. (2007). Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica. En I. Sepúlveda (Ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica* (pp. 269-290). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Churchill, W. (1946). *The iron curtain speech*. Modern History Source Book. Fordham University. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/churchill-iron.html>
- Director of National Intelligence. (s.f.) *1947 National Security Act*. <https://bit.ly/3Fjl4JG>
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del Siglo XX*. Editorial Crítica. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0967010620921006>
- Jiménez, E. (1982). Negociación y conflicto la política de Estados Unidos en América Central. En E. Jiménez, *Negociación y conflicto, la política de Estados Unidos en América central* (p. 88). G. Irvin.
- Kennedy, P. (1992). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza y Janés.
- Levin, N. (1989). *Prisms and Policy: U.S. security strategy after the Cold War*. Rand Corporation.
- Loaeza, S. (2013). Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México. *Foro Internacional*, LIII(1), 5-56.
- Mackinder, H. (2010). El pivote geográfico de la historia. *Geopolítica(s)*, 1(2), 301-319.
- NATO. (2021, 4 de octubre). *NATO's Stoltenberg Visits Pentagon, meets with Austin to discuss alliance future*. <https://bit.ly/3D3C1Hc>
- OEA. (2000, 29 de febrero). *La Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa*. Departamento de Derecho Internacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. <https://www.oas.org/csh/spanish/ncsdoc%20oea%20y%20jid.asp>
- Parnell, J. A. (2011). Strategic capabilities, competitive strategy, and performance among retailers in Argentina, Peru and the United States. *Management Decision*, 49(1), 139-155. <https://doi.org/10.1108/00251741111094482>.
- The White House. (1998). *A National Security Strategy for a New Century*.
- US Department of State. (s.f.) *Reagan Doctrine*. <https://bit.ly/3l7NGhU>
- US Library of Congress, (s.f.) *Carta de Nikita Khrushchev a John F. Kennedy, 24 de octubre de 1962*. <https://bit.ly/3D3tUue>

Capítulo 9

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Nicaragua^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.09>

Rafael Hernández Ninco
Jesús María Díaz Jaimes

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El capítulo permite al lector comprender las estrategias que ha utilizado Nicaragua en sus políticas de seguridad y defensa, tomando como referencia histórica el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, pasando por la Guerra Fría, y a la vez, explicando cómo esta confrontación incidió en el modelo revolucionario de algunos países latinoamericanos. Asimismo, se ilustran las ideologías que calaron en las esferas políticas y afectaron el desarrollo histórico de diferentes naciones; no obstante, cabe recalcar que el interés suscitado por este interesante tema permite asumir una posición de análisis y crítica en la situación nicaragüense, entendiendo su progreso político, económico y social, que ha sido determinado por las distintas corrientes ideológicas de izquierda, las cuales han influido en su desarrollo como país centroamericano que ocupa una posición geoestratégica en el continente americano.

Palabras clave: China, Contras, economía mixta, Estados Unidos, no alineación, pluralismo político, revolución, Rusia, sandinista, somocista.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Rafael Hernández Ninco

Magíster, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Profesional, Ciencias militares, Escuela Militar de Cadetes.

<https://orcid.org/0000-0002-7318-6075> - Contacto: hernandezr@esdeg.edu.co

Jesús María Díaz Jaimes

Magíster, Relaciones y Negocios Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada. Magíster y especialista en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Docente, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0001-6595-8277> - Contacto: jesus.diaz@esdeg.edu.co

Citación APA: Hernández Ninco, R. & Díaz Jaimes, J. M. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Nicaragua. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 229-264).

Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.09>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En la actualidad, la seguridad y defensa en América cursan por etapas de transformación institucional y política, congruentes con las estrategias multilaterales para mejorar el sistema interamericano y los parámetros de la comunicación objetiva interestatal.

Lo anterior se ve afectado por cuatro factores importantes: 1) a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el proceso de integración de América Latina y el Caribe ha entrado en una nueva etapa, caracterizada por la eficacia, ajustada en una nueva dinámica de integración, tomando la revalorización como eje central para la política de desarrollo de los países de la región; 2) la capacidad organizativa de un grupo de personas para ejercer la política de manera práctica, valorando los conocimientos y las capacidades que tiene la población para organizarse y tomar decisiones en el ámbito político; 3) el marco conceptual que se tiene actualmente sobre el concepto de seguridad y defensa, y 4) el origen del conflicto que se pueda llevar a cabo de manera internacional o nacional y sus consecuencias dentro del desarrollo progresista de una región.

Cuando se hace la formulación de una agenda de seguridad común y se articulan las políticas de seguridad y defensa en un sistema de protección, donde todos los actores se encuentren involucrados, la formulación de una agenda de seguridad común es objeto de preocupación en los diversos foros hemisféricos y subregionales. Diversos debates oscilan entre los planes y las estrategias concebidos en la antigüedad, como la Guerra Fría, y el surgimiento de sistemas de seguridad regional, que dan una visión *transgeneracionista* e *integracionista*, y que corresponden a los nuevos modelos multilaterales que en la actualidad se desarrollan en las Américas (Castillo, 1979).

Según la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa, no ha podido consolidarse una hegemonía continental que evidencie la buena relación entre los distintos países que conforman el territorio, lo cual hace evidente el ocultamiento de las verdaderas intenciones regionalistas y los planes de defensa internos, pues solo buscan proteger su propia soberanía y salvaguardar su territorio; claro está, queriendo siempre beneficios para sí mismos (Americanos, 2000).

A pesar de los diferentes encuentros en cumbres multisectoriales, en la región no ha sido posible establecer los conceptos, ni su relación entre la seguridad hemisférica y las prioridades políticas–militares, para así llevar sus esfuerzos y sus disposiciones a intereses en contextos subregionales, vecinales y nacionales. Distintas apreciaciones de seguridad y diseños de política de defensa se mantienen en el continente, ante la ausencia de amenazas comunes y de percepciones compartidas acerca de riesgos y desequilibrios, lo cual basta para no concordar con objetivos comunes en un sistema de acción colectiva en seguridad.

Tomando en cuenta el preámbulo anterior, es propio establecer las características de las tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en Nicaragua, antecedidas por diversos eventos, como la Guerra Fría, la política exterior y las relaciones solidarias, entre otros.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill, estadista británico y primer ministro del Reino Unido en el periodo 1940-1945, escribió la siguiente frase: “Por más que la guerra me atraiga y mi mente se fascine con sus situaciones tremendas, cada vez estoy más convencido de la asquerosa y malvada locura de esa barbarie” (Hernández, 2009); ello hace referencia a lo vivido en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Durante dicho periodo se conocieron términos tan singulares como la *guerra relámpago*, la *Operación Barbarroja*, el *Día de la Infamia*, la *Solución Final* y la *bomba atómica*; además, se dieron a conocer con mayor prevalencia los nombres de Adolfo Hitler, Benito Mussolini y José Stalin. Durante cinco años y ocho meses, el mundo sucumbió ante tan magno acontecimiento mundial. El inicio del conflicto suele situarse el 1 de septiembre de 1939, con la invasión alemana de Polonia. En junio de 1941, las potencias europeas del Eje comenzaron la invasión de la URSS. En diciembre del mismo año, el Imperio del Japón, que había estado en guerra con China desde 1937, y que pretendía expandir su dominio al Sudeste Asiático, atacó a Estados Unidos, a los territorios europeos, británicos, franceses y neerlandeses de África y el océano Pacífico. En 1942, Japón fue derrotado en batallas navales por Estados Unidos, lo que auspició la culminación de esta guerra sangrienta y deplorable para la humanidad. La guerra en Europa terminó

con la captura de Berlín por tropas soviéticas y polacas y la rendición alemana, el 8 de mayo de 1945; tras el bombardeo atómico sobre Hiroshima y Nagasaki por parte de Estados Unidos y la invasión soviética de Manchuria, la guerra en Asia terminó el 15 agosto de 1945, cuando Japón aceptó la rendición incondicional.

La Segunda Guerra Mundial afectó las relaciones políticas y la estructura social del mundo, la ONU fue creada después de esta guerra, para fomentar la cooperación internacional y prevenir conflictos futuros o intervenir en ellos. Estados Unidos y la URSS se lanzaron como superpotencias rivales y propiciaron el escenario de la llamada Guerra Fría, que se estableció durante los siguientes 46 años. Al mismo tiempo, el poder de las grandes potencias europeas se vio minimizado por la descolonización de Asia y África; en los países donde la industria se vio afectada, comenzaron los proyectos de resurgimiento industrial y económico, mientras que la integración política —especialmente, en Europa— emergió como un esfuerzo para establecer las relaciones posguerra (Unidas, 1990).

Nicaragua durante y después de la Guerra Fría fue un país apetecido por Estados Unidos, ya que la geopolítica de la potencia estadounidense se vio reflejada en la intención de permear la economía nicaragüense. Un país gobernado por una familia tradicional dictadora y que tenía intereses comunes con Washington, se encontraba en difíciles condiciones económicas; la pobreza y la precariedad de su sistema económico, aunado a una carencia de canciller o de política exterior necesario, pues todas decisiones se tomaban en Washington. Asimismo, Nicaragua no contaba con un sistema democrático que pudiese representar los intereses sociales, lo cual generaba la ausencia de autonomía nacional y de una clase política más representativa (Wünderich, 2014).

El presente capítulo se propone analizar las tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en Nicaragua, a fin de contribuir al análisis y la comparación de los lineamientos nacionales, mediante la presente investigación a la historia desarrollada en este territorio, la cual se ha visto enmarcada por la desigualdad y las necesidades de su población.

La seguridad y defensa de Nicaragua en retrospectiva

Entre 1920 y 1926 se observaron huelgas obreras; especialmente, en contra de la ocupación militar estadounidense. Los ejércitos obreros organizados por Sandino

daban cuenta de que las masas sociales se habían apropiado de las banderas de la lucha antimperialista. Cuando José María Moncada firmó el Pacto de Espino Negro, el 4 de mayo de 1927, en el cual se comprometía ante Estados Unidos a entregar las armas y desmovilizar las fuerzas constitucionales, Sandino fue el único comandante que rechazó el acuerdo. En este mismo pacto se decidió la creación de una fuerza militar eficiente, urbana y rural, conocida con el nombre de Guardia Nacional de Nicaragua. Con la guía temporal estadounidense, en 1933 dichas fuerzas fueron retiradas del territorio nicaragüense, por lo cual la guardia nacional quedó al mando de Anastasio Somoza García, quien aprovechó el cese de acciones guerrilleras y asesinó a Sandino, lo cual generó un golpe de Estado y dio inicio a la era somocista en Nicaragua (Bachetta, 1986).

Periodo Somocista (1937-1979)

Tabla 1. Periodo Somocista

Antecedente	Repercusión histórica
La guardia de 'Tacho' Somoza	Quiso lograr fortuna personal a través de la apropiación de tierras y la expropiación agrícola. Usufructuó el control del aparato estatal. Obtenía préstamos de la banca y se quedaba con los impuestos de las aduanas. Así se generó una ola de corrupción desde todos los entes gubernamentales. La guardia no contaba con un aparato administrativo ni medianamente complejo; todos los asuntos eran escatimados por Somoza. Para evitar cualquier conato de deslealtad, Somoza estableció un sistema organizativo donde las principales unidades de la guardia estaban en manos de sus parientes directos. Los mandos eran rotados con frecuencia, y las unidades nunca superaban los 400 soldados, a los cuales se les proporcionaban municiones mínimas. En la guerra con Honduras, Somoza envió su ejército a la frontera y, a su vez, convocó la Reserva Civil, para que cumpliera tareas de control de tráfico y de vigilancia en calles, cuarteles y hospitales. A medida que se agudizaba la crisis del régimen somocista aumentó la militarización de los funcionarios públicos y los grupos paramilitares pasaron a ejecutar acciones terroristas contra la oposición.
El régimen de dominación somocista	No fue estrictamente una dictadura militar, ni tampoco una dictadura personal exclusiva. Somoza se preocupó por la legitimidad institucional y por el poder que ejercía políticamente. Desarrolló las formas institucionales de la democracia burguesa tradicional (el sistema de tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial). Instauró los partidos políticos, elecciones periódicas y libertad de prensa, entre otros. Los acuerdos con el partido conservador afianzaban periodos presidenciales para Somoza; así se le daban prebendas que a la clase popular se le negaban.

	Desde 1950, Nicaragua registró una diversificación agrícola de exportación, así como el crecimiento de la industria tradicional y la creación de nuevas ramas económicas, apoyadas por capital internacional. Fue un período de cambios, hasta cuando sucedió el cierre del Mercado Común Centroamericano. La recuperación del precio internacional del café y la producción de algodón y azúcar marcaron el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), basados en el bajo costo de la mano de obra. Surgieron grupos económicos como: el Cayey dagnal, burguesía cafetera, Banic, el banco de Nicaragua, El Banaamericana, grupo de los dados cargados. Somoza apoyó a la CIA en la invasión del castillo Armas, en Guatemala, que implicó el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz, en 1954. Asimismo, prestó su apoyo en Honduras y Costa Rica, y obtuvo entonces mayor apoyo por parte de Estados Unidos, en cuanto al suministro de artillería, asesoramiento y entrenamiento de los cuadros de la Guardia Nacional. Los oficiales que tenían formación en Virginia debían seguir cursos basados en manuales de contrainsurgencia del Pentágono, traducidos al español. En la nueva estructura del Ejército, sus batallones recibieron mejores sueldos, con equipamiento militar de estándar avanzado. Estos se ocupaban de la represión de intentos revolucionarios. En 1956, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras crearon el Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca), en el marco de la Junta Interamericana de Defensa. En 1956, 'Tacho' Somoza fue abatido por Rigoberto López Pérez, y en 1961 se constituyó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).
La crisis final del régimen	En 1972 se produjo la militarización del Estado. Militares fieles al régimen fueron puestos en cargos de ministerios, políticos y de aduanas. En 1975 se creó la Escuela de Entrenamiento Básico de Infantería (EEBI), bajo el mando del mayor Anastasio Somoza Portocarrero, hijo del dictador. En esta, se hacía uso de mecanismos de alta precisión militar. La EEBI defendía fehacientemente el capitalismo formando a sus integrantes con alto sentido de pertenencia a la patria y al somocismo. Se generó la asignación de la jefatura de Ejército a un miembro que no pertenecía a la familia Somoza, como medida del régimen para asegurar las funciones de la Guardia Nacional.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, para conocer el enfoque de seguridad y defensa de Nicaragua en el siglo XXI es preciso retomar la historia desde la toma del país por parte de la Revolución sandinista (1979-1990). El 19 de julio de 1979 Nicaragua puso fin a 45 años de dominación somocista, por medio del FSLN. Con la caída de Anastasio Somoza Debayle, el movimiento sandinista acabó con el periodo de dictadura más grande que se presentó en el país y dio paso a un proceso de transformación social. Se observaron con fuerza el pluralismo político, la economía mixta, el no alineamiento y la unidad nacional. El Estado somocista era violento e infringió los derechos fundamentales de la ciudadanía, como las garantías y las prácticas

democráticas, impidiendo cualquier cambio político y social, la actividad cívica y la contienda electoral. Fue de esta manera como el gobierno se vio enfrentado a la más severa crisis en 1977, y como surgió el movimiento revolucionario (1978), para exigir mejoras en la situación actual de la nación. Una de las causas que activaron la oposición fue el asesinato del líder Pedro Joaquín Chamorro, lo cual convirtió la lucha armada en el único medio para derrocar el gobierno dictatorial existente. Aparecieron diversos movimientos, como el Frente Amplio Opositor (FAO), el Movimiento del Pueblo Unido (MPU), el Frente Patriótico Nacional (FPN) y, por supuesto, el FSLN, que generaron estabilidad en las masas, y esperanzas de cambios en el gobierno, en pro de mejoras en la calidad de vida del pueblo nicaragüense (Arellano, 1989).

La contribución del pueblo en la lucha armada, a partir de 1978 y 1979, sentó las bases originales para la organización. A partir del triunfo de las milicias populares, fue concebida una instancia fundamental de la defensa nacional, así como la incorporación de la población para llevar a cabo dicha tarea. Augusto César Sandino desplegó siete frentes de guerra organizados defendiendo la soberanía de la posible intervención estadounidense en el periodo 1927-1993, que así se constituyeron en la base del Ejército Popular Sandinista, afianzado legalmente en 1979. Se crearon los Comités de Defensa Civil, que permitían defender los territorios sin ser propiamente militares. Se desmanteló la Guardia Nacional: en cuanto Somoza salió del país, el 17 de julio del mismo año, dicha unidad del cuerpo armado se desintegró. Estados Unidos, al notar que el Estado bajo el mando de Somoza contribuía al desconocimiento de los derechos fundamentales de los nicaragüenses, suspendió todo apoyo económico y militar.

Para julio de 1979, se posicionó la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, que se hizo cargo de las acciones ejecutivas, así como de la designación del gabinete gubernamental, aplicando al plan de gobierno, en el que se incluían la culminación total de la Guardia Nacional, la confiscación de bienes e intereses de la familia Somoza y la realización de una reforma agraria que incentivara la producción agrícola y el bienestar de los campesinos nicaragüenses (Wheelok, 1990).

Económicamente, se estableció un proyecto de economía mixta, destinado a resolver necesidades básicas impulsando la reactivación de la economía nacional. En el área política, el nuevo gobierno garantizaba los DD. HH., las libertades fundamentales y la abolición de las leyes represivas institucionales, y a sectorizar en tres la rama judicial: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado (rama

legislativa) y la Junta de Gobierno de Legislación Nacional (poder ejecutivo). En 1984 se sumó un cuarto poder: el Consejo Supremo Electoral (Orlando, 1979-1986).

Tras la desarticulación de la Guardia Civil se instauró el Ejército Popular Sandinista. Netamente político e ideológico, dicho ejército pretendía formalizar a los actores directos con una inversión económicamente considerable. El Ejército se encontraban organizadas de la siguiente manera: la tropa terrestre, la Fuerza Aérea y Defensa Antiaérea, y la Marina de Fuerza Sandinista. Por el carácter defensivo de la política militar nicaragüense y debido al carácter de la agresión contrarrevolucionaria, las Fuerzas Terrestres son el eje en torno al cual se desarrollan las otras dos armas. La estructura del Ejército Sandinista es la siguiente: tropa permanente, tropa de reserva (Brigada de Infantería de Reserva) y las Milicias Populares Sandinistas. Las tropas permanentes son profesionales se caracterizan por ser una parte pequeña y se dedican de tiempo completo a las actividades propiamente militares de defensa. El Ejército Popular Sandinista tiene diferentes tipos de armas, tropas de tanques, tropas de artillería, tropas de defensa antiaérea, tropas de infantería y tropas de frontera. Los destacamentos blindados constituyen la principal fuerza de golpe del Ejército, mientras la artillería es el principal medio de fuego; recientemente se han creado nuevas unidades de infantería para combatir los comandos Contras, y que se denominan Batallones Ligeros Cazadores (Antonio, 1994).

La base de la doctrina militar en Nicaragua se basa en su carácter popular; esto se deriva de los objetivos históricos y estratégicos de la revolución sandinista; la defensa de la revolución se constituye en el postulado básico de la nueva doctrina militar que se dio a conocer sobre la década de 1980. La relación pueblo-Ejército es la columna vertebral de las FF. MM. en Nicaragua: es una situación defensiva que se niega al ataque externo, usando los medios de guerra para esto. La concepción de la defensa como un criterio integral, donde lo militar se relaciona con la producción, lo político y lo diplomático, y donde el sector económico es fundamental para financiación de la defensa nacional. La "agresión" estadounidense, mal nombrada, hace referencia a la destinación de recursos económicos para la defensa militar, sin, más bien, aprovecharlos en inversión social, lo que generaba detrimento en la calidad de vida de la población, al recortarse programas de bienestar social, uno de los pilares del gobierno sandinista en sus inicios. La vocación pacifista se desplegaba en cuatro direcciones: 1) la búsqueda de una negociación de paz permanente; 2) la práctica de un no alineamiento en política internacional, exceptuando a los países que conformaran el bloque socialista; 3) el abastecimiento de armas

proporcional al contenido popular y defensivo de su doctrina militar, y 4) la preocupación por los DD. HH. (Villas, 1984).

Los más importantes líderes de la Guardia Nacional se exiliaron en Miami, y los mandos medios y los soldados se refugiaron en Honduras, y ello segregó la opción de generar un movimiento residual contrarrevolucionario, que se agrupó, en realidad, para finales de 1979, bajo el nombre de Alianza Democrática Nicaragüense. Los recursos iniciales que tuvieron los exsomocistas procedían de Argentina, país que envió agregados militares a los países que rodean a Nicaragua, con el fin de entrenar al nuevo Ejército y la participación indirecta de Estados Unidos presionando a las FF. AA. de Honduras para que fueran el soporte del ejército contrarrevolucionario, bajo el mando del general Gustavo Álvarez Martínez, jefe de las FF. AA, de ese país de 1982 a 1984.

Cuando Ronald Reagan asumió como presidente de Estados Unidos, en enero de 1981, se revitalizó un nuevo esquema de confrontación bipolar en el mundo, en el cual se percibía a Nicaragua como un aliado estratégico militar de la URSS. En su discurso político, Reagan era enfático en apoyar a las fuerzas somocistas, en pro de contrarrestar la capacidad que tenían los sandinistas. El primer paso fue el informe que se hizo público sobre su no financiación a las fuerzas insurgentes en El Salvador, agrupadas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El Comité de Defensa estadounidense ratificó que las armas salvadoreñas podían ser una amenaza para su país. En noviembre de 1981 el comité dispuso 19 millones de dólares para agrupar fuerzas antisomocistas y anticubanas, a fin de crear una fuerza militar de 500 hombres. La CIA ya trabajaba activamente en los comandos antirrevolucionarios, los cuales para ese tiempo ya contaban con aproximadamente 1.000 hombres. La primera acción de la CIA en tal sentido fue fomentar la creación de la Fuerza Democrática Nicaragüense (Jimenez, 1982).

Entre 1984 y 1985 la administración Reagan consolidó abiertamente una política hostil hacia Nicaragua, al llamar a los contrarrevolucionarios "Combatientes de libertad". Dicha política tenía dos ejes de acción: la presión militar a través de un ejército contrarrevolucionario, que buscaba la eliminación de un gobierno sandinista, y la permanente amenaza de la intervención militar directa (Jiménez, 1982, p. 88).

El mencionado ejército también estaba conformado por población indígena y campesina, —incluyendo a los misquitos—. Muchas veces, los individuos cuyos asentamientos estaban en la frontera con Honduras eran reclutados de manera forzada. Los mandos medios eran integrados por los exguardias somocistas, y

los mandos altos eran exoficiales de la Guardia Nacional. Para 1980, este ejército lograba agrupar más de 15.000 hombres, financiados en su totalidad por Estados Unidos. Bajo la influencia de la ideología de política y defensa estadounidenses, casi una década duraron los ataques de los Contras; según lo data la historia, se registraron 500 ataques fronterizos, de los cuales 162 procedieron de Costa Rica, y 309, de Honduras. El Gobierno nicaragüense registró 2.800 violaciones al espacio aéreo, y 641, al espacio marítimo; esto hizo que los sandinistas conservaran su mentalidad de revolución y defensa permanentes del territorio nacional. Todos estos acontecimientos ayudaron al detrimento del patrimonio regional y a la caída de los precios internacionales de la mayoría de los productos de exportación del país; la influencia del coloso del norte contribuyó a la descapitalización y la destrucción de la infraestructura material, de servicios y productiva, situación heredada de la guerra de liberación.

En mayo de 1985 Estados Unidos decretó un embargo comercial contra Nicaragua, por el valor de 50 millones de dólares, lo que afectó la adquisición de materias primas, repuestos y accesorios. La guerra suscitada hizo que Nicaragua invirtiera a muy gran escala en el sector defensa y evitase invertir en obras de infraestructura para la producción. El Gobierno nicaragüense calificó a la economía nacional como una economía de defensa, para garantizar la capacidad de resistencia a la agresión y generar convicciones que permitieran sostener la supervivencia económica, y que ello permitiera sentar las bases para la posterior superación de la crisis (Francisco, 1985).

Otros efectos de la guerra fueron el abatimiento de los niveles de vida de la población, el desmoronamiento de la economía campesina en las zonas de guerra y el desplazamiento de la población de las zonas afectadas por el conflicto. Se tienen datos que hablan de un millón de habitantes de esas regiones, de los cuales 250.000 habían sido desplazadas a finales de 1985, así como la canalización del 20 % del consumo nacional de los productos alimenticios de primera necesidad a la defensa. A las FF. AA. se destina el 45 % de la producción de calzado y el 24 % de la producción de textiles, lo que, en promedio, equivale al 10 % de la producción industrial nacional.

Los muertos, los heridos y los desaparecidos dejaron una honda huella en la memoria colectiva de la sociedad. La guerra contra las fuerzas de la Contra, las eternas campañas militares, los daños económicos y las víctimas en innumerables familias se convirtieron en temas de acalorados debates dentro de la Dirección General. Los comandantes del Ejército eran inflexibles en su defensa del servicio

militar y la continuación de la guerra hasta la derrota de la Contra, mientras la mayoría de los demás integrantes de la Dirección Nacional llamaban a negociaciones de paz. Prevalció el ala militar y, por lo tanto, continuó la guerra, así como la obligación del servicio militar. El resultado de este debate revela quiénes controlaban efectivamente el poder a la hora de tomar decisiones; también demuestra el grado de autonomía que había alcanzado el Ejército en relación con el partido y con el Gobierno nacional.

En marzo de 1988 se acordó un cese al fuego en Sapoá, ciudad fronteriza con Costa Rica, y en el que diplomáticos costarricenses sirvieron como mediadores. En 1989 los líderes de la Contra firmaron dos acuerdos preliminares de desarme; sin embargo, incluso tras estos acuerdos, continuó la violencia armada, aunque en menor proporción. Poco después de la victoria electoral de Violeta Chamorro, en 1990, se logró un acuerdo final: la Contra estaría dispuesta a entregar sus armas, y el Ejército sandinista sería reconocido por el nuevo gobierno (1990-1996) como la única fuerza armada legítima del país. Si bien el resultado militar de la guerra de la Contra fue un triunfo de los militares, no fue más que una victoria enmarcada en el desangre económico, político y social de Nicaragua.

La guerra tuvo otra consecuencia: había afectado la estructura del Estado, así como los planes de bienestar social y la economía del país, y generado un alto endeudamiento. La pobreza empezó a invadirlo todo durante la guerra de la Contra, y continuó su avance en los años posteriores (1987-1989), lo que hizo de Nicaragua un país muy pobre. El ingreso real había sufrido un drástico descenso, que fue evidente en la economía desde 1979 en adelante: la tasa de inflación se sostuvo siempre en dos dígitos y la tasa promedio anual entre 1979 y 1984 subió del 23 % al 48 %; a comienzos de 1985 llegó a ser de tres dígitos: al 1.347 %. De ahí en adelante, la hiperinflación alcanzó niveles mayores, pues llegó a ser del 33.48 % en 1988; del 1.689 %, en 1989, y del 13.490 %, en 1990. El periodo hiperinflacionario en Nicaragua se prolongó por cuatro años, de abril de 1987 a abril de 1991.

Durante esos años se redujo el sector público al 50 %, sin que se le pagaran indemnizaciones ni beneficios de ninguna clase. Expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dieron su apreciación acerca de la austeridad que instauró el FSLN en la región latinoamericana. Como resultado, la tasa de desempleo aumentó, y en los años siguientes la noción misma de la moneda fue desapareciendo gradualmente. El córdoba había perdido su utilidad como medio de intercambio de bienes y servicios. Los salarios que la gente ganaba se volvieron

menos importantes que los servicios públicos que la población recibía en salud y educación.

Lo paradójico es que no fueron la hiperinflación ni la pobreza generalizada las que condujeron a la caída del gobierno Sandinista: este se escudaba en la falsa premisa de los ataques de Estados Unidos, el bloqueo económico y las privatizaciones ocasionadas por la guerra. En abril de 1989, se llegó a un acuerdo entre las fuerzas opositoras al FSLN, que consistía en formar una amplia coalición política que incluía a la Unión Nacional Opositora (UNO). Se logró persuadir a Violeta Chamorro, exintegrante de la junta de gobierno, para que fuese la presidenta de la campaña de la oposición. La derrota para los sandinistas fue inadvertida, pues no se esperaban tal elección.

Se propuso la prestación del servicio militar patriótico obligatorio, en 1983, por lo cual se crearon varios batallones de reserva. Jóvenes de situación económica precaria hicieron parte de estos bloques, lo que generó malos comportamientos hacia la población civil y desató abusos por parte de los militares, lo cual solo creaba desconcierto en los ciudadanos. La vía del diálogo con los campesinos no dio resultado, y así no quedó más que defender y atacar (Tinelli, 2016). A comienzos de 1984, Estados Unidos apoyó fehacientemente a las Fuerzas Democráticas de Nicaragua (FDN) suministrándoles los recursos para realizar actos que perjudicarían al gobierno a las FSLN, como minar los puertos del país y hacer avanzadas hacia el centro del país. Fue la primera vez que la Contra estuvo tan cerca del centro. Casi 6.000 hombres atacaron la ciudad de San Rafael del Norte, San Juan del Río Coco, Waslala, y Pantasma; embistieron también contra 40 empresas estatales y asesinaron a 400 miembros de cooperativas. Para contrarrestar tal situación, los sandinistas optaron por establecer que los jóvenes de 16 años hicieran parte del Ejército.

Como ya se ha mencionado, esta guerra solo generó desolación, pobreza e incertidumbre en el país. Se evidenció que los pocos recursos se destinaban especialmente para la defensa —aproximadamente, el 25 % del PIB—, lo que dejaba rezagados temas como el avance agrícola o la producción de bienes de consumo primario; además, dada la vinculación de jóvenes a la guerra, no se tenía mano de obra para los sectores productivos. El déficit fiscal se incrementó, así como la inflación. El FSLN entendió que el conflicto no era solamente militar, sino que se encontraba marcado por posiciones socioeconómicas, políticas y culturales, y por eso generó planes de acción; especialmente, con los campesinos que se encontraban inconformes con la revolución y, por supuesto, con la guerra.

Las FDN y la Alianza Revolucionaria Democrática (Arde) sufrieron fuertes derrotas, las cuales hicieron que estos dos frentes se distanciaran y no luchasen por el mismo objetivo. El Movimiento Revolucionario Nicaragüense (MDN) intervino, pero sus esfuerzos resultaron vanos, la Arde, el Frente Revolucionario Sandino (FRS)m comandado, por Edén Pastora, y el FDN cultivaron inconformismos internos, y así no dejaron progresar la causa, y se convirtieron, en muchos casos, en enemigos más que en aliados estratégicos. Como consecuencia, en 1984 Alfonso Robledo abandonó la Arde y se unió al FDN, donde la participación estadounidense era más fuerte y sólida.

“Defensa y producción” fue el eslogan que eligió Estados Unidos para atraer más fuerzas de la Contra. Se prepararon planes de emergencia y brigadas de rescate, entre otros; fue tanta la acogida de la nueva revolución que hombres y mujeres, a pesar de su precaria situación económica, donaban parte de su salario a la defensa, con el firme propósito de hacer de esta una nación próspera y pujante. Entre 1980 y 1985 el Ejército de Nicaragua tuvo entre 15.000 y 62.000 hombres, uniendo combatientes paramilitares, milicias populares y tropas de reserva (Aguilera, 1986). El Ejército Popular Sandinista (EPS) recibió ayuda de la URSS, que lo proveyó de artillería para la defensa interna y externa, y así debilitó considerablemente a la FDN. Durante el periodo 1982-1984 se hicieron infructuosos esfuerzos por mejorar la economía local. La inversión en defensa era prioritaria y el país siguió sumergido en un ambiente de desolación económica.

La alineación antiimperialista de los sandinistas siempre se mantuvo. Ello generó cambios en las relaciones internacionales, abrió más espacios de diálogo con países que tenían la misma ideología y ayudó a establecer relaciones políticas y económicas con países de Europa Occidental, Suecia, Holanda, España y Francia.

Nicaragua inició un proceso diplomático en contra de la política de agresión de Estados Unidos condenando sus acciones como violaciones del derecho a la libre determinación, desde la mediación del Grupo de Contadora¹, en 1983, hasta los acuerdos de Esquipulas I y II, Sapoá, Costa del Sol y Tela, en 1987 y 1989, y antes del proceso electoral de 1990 (Tinoco, 1989).

Con el fin de poner fin a la situación política y para salvaguardar su Estado en defensa internacional, Nicaragua optó por tomar las siguientes medidas: 1) no dio acceso a campamentos de bases extranjeras en su territorio, 2) redujo el accionar

¹ El Grupo de Contadora fue formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, con el propósito de prevenir el conflicto que podía presentarse por el ascenso de la guerra regional. Trató de subsanar la poca efectividad que había en la OEA y la ONU generando una política de mediación regional. Lamentablemente, este grupo tampoco tuvo éxito, ya que sus intermediarios diferían en opiniones políticas contundentes.

de maniobras militares fronterizas aumentando el número de asesores militares, 3) redujo al máximo las fuerzas del FDN, el MDN, la Arde, el FRS y el EPS, buscando un desarme bilateral, y 4) buscó la desmilitarización de Centroamérica con el acompañamiento del Grupo Contadora (Fagen, 1988).

Nicaragua denunció en repetidas ocasiones las acciones bélicas sufridas por parte de Estados Unidos, ya que el lema inicial del expresidente Ronald Reagan enfatizaba que "la paz debe ser construida utilizando la fuerza"; asimismo, se denunció frente al Consejo de Seguridad y las asambleas plenarias (Saavedra, 1988)

Nicaragua también expuso el caso ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya² (Unidas, 2010), en abril de 1984; sin embargo, no fue sino hasta junio de 1986 cuando la entidad internacional ordenó a Estados Unidos reparar económicamente a Nicaragua por las ofensas realizadas. Estratégicamente, Nicaragua mantuvo su postura de no alineación, e hizo lo propio para mantener su posición con acciones como no dar su voto en la ONU sobre la guerra en Afganistán. Este hecho, de postura firme, llevó a Nicaragua a verse como un país con autoridad moral, con respecto por los países en vía de desarrollo y los países que no se encontraban alineados.

El concepto de defensa nacional no solo enmarca la situación militar, sino que trasciende a los ámbitos, político, social y económico. El concepto de la defensa y seguridad es un asunto de política de Estado, y se lo define como la función para afrontar posibles amenazas. A su vez, sobresale una política sectorial determinante para la reproducción y viabilidad del Estado, al hacerlo una unidad libre, estable y soberana. La defensa nacional atañe a la función que cumplen los militares dentro de la defensa de una Nación; sin embargo, no es un tema exclusivo de las FF. AA., ya que redundo en las bases de una política pública, en fortalecer el sentimiento de exclusión entre la administración pública y la sociedad en general, para impulsar dinámicas que den como resultado la formulación de una política de Estado para salvaguardar la defensa de un país.

Un concepto tomado del cuerpo jurídico español define la defensa nacional como

La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier

² La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas. Tiene su sede en el Palacio de la Paz, en La Haya (Países Bajos), y está a cargo de decidir las controversias jurídicas entre Estados. También emite opiniones consultivas sobre cuestiones que puedan someterle órganos o instituciones especializadas de la ONU.

forma de agresión debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria. (Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar)

En medio de tal contexto, la defensa nacional y la organización de las FF. AA. son competencia exclusiva del Estado.

El Libro Blanco de la República de Argentina³ define la defensa como un tema que debe ser de interés e implicación de toda la nación, e integrar todas sus fuerzas y capacidades; tiene su base en las FF. MM., pero, de igual manera, implica la acción directa de todas las áreas intrínsecas a la defensa de la soberanía nacional.

Haciendo una relación entre dos naciones como España y Argentina, encontramos similitudes en sus respectivos conceptos de defensa, pues en ambos casos se identifica que mantener la soberanía no es solo función militar, sino que todas las fuerzas de la nación, con sus instituciones, tienen la capacidad para hacer frente a las amenazas que puede recibir un país en pro de resguardar sus intereses vitales y sus bienes nacionales. Estos factores pueden influir en las tendencias que un país genera en términos de seguridad y defensa nacional, ya sea interna o externa.

La consolidación de una política de defensa, además de los factores ya expuestos, tiene que ver con un proceso metodológico, determinando por prioridades sobre la base de la identificación de los intereses de un país, y que son las necesidades más importantes en una nación y redundan en la correspondiente planificación estratégica. La política de defensa expone los objetivos de defensa de una nación (¿a qué sentido se quiere dirigir el Estado?), define estrategias organizacionales (¿qué debo hacer para lograr los objetivos, los medios, los métodos y lo demás?). El analista Thomas de Costa Guedes expone que la *seguridad* tiene que ver con expectativas que van más allá de lo militar, por cuanto se relacionan con estructuras socioeconómicas que atañen a una sociedad o a un grupo de personas (Guedes, 1994). La *defensa*, por su parte, se refiere a la toma de decisiones y a la asignación de recursos y las medidas implantadas para la reparación y empleabilidad de las FF. AA. como instrumento para lograr los objetivos institucionales.

³ Los libros blancos establecen las políticas oficiales de defensa de un país desde una visión de Estado.

Figura 1. Referentes en la formulación de una política de defensa.



Fuente: elaboración propia (Bogotá, 12 de abril de 2021).

No se tienen mayores antecedentes en cuanto a políticas públicas de defensa en Nicaragua, como en el resto de los países de América Latina, ya que esta defensa tiene sus comienzos en salvaguardar la seguridad que subyace a las guerrillas internas, y que perjudican notoriamente a los países subdesarrollados o en vía de desarrollo —como es el caso de los países de Centroamérica—. Dicha defensa apunta a desarrollar las capacidades operativas de las milicias para enfrentar a los grupos insurgentes. Especialmente al comienzo de la década de 1970, los historiadores explican que la Guardia Nacional era un ejército de ocupación con misiones orientadas al control interno, exclusivamente a la defensa de la soberanía de la Contra.

En la Constitución de Nicaragua de 1974, en el capítulo II, artículo 189, se establece que el presidente de la República tiene el mando supremo sobre las FF. AA. de la nación, en las cuales el mandatario delega la autoridad para conservar el orden interno y la seguridad exterior de la república (Constitución Política, 1974). Este capítulo, en especial, confería a las FF. AA. un poder como policías altamente facultados para impartir orden en el territorio nacional defendiendo internamente el territorio nicaragüense. En el artículo 193 se le daban al jefe de Estado otras facultades: 1) destinar las fuerzas necesarias para repeler rebeliones, 2) dirigir las operaciones de guerra, 3) organizar, distribuir y disponer de las FF. AA. en todos los órdenes, así como lo establece la ley. Orgánicamente, a finales de los años sesenta

se postuló un Ministerio de Defensa (Guerra, 1999), como producto de la política somocista; sin embargo, el jefe de la Guardia Nacional era quien asumía la dirección de las FF. AA., y eran visibles las discrepancias entre el miembro superior de esta cartera y el director de la Guardia Nacional.

Con el triunfo del FSLN, tuvo lugar la abolición sistemática de la guardia militar, que fue reemplazada por un nuevo ejército, enfocado también en el restablecimiento de la soberanía y la defensa interior, y cuya organización y estructura se delegaban en el gobierno de reconstrucción nacional. Se gestó la consolidación del Ministerio del Interior, con la facultad de organizar la Policía Nacional apoyando este nuevo proceso democrático y asignando funciones más civiles y de protección interna específicas. La creación de la Policía y el nuevo Ejército tenían asignaciones independientes para garantizar el orden interno y la defensa exterior, respectivamente. A pesar de tales esfuerzos, para 1987 no se había llevado a cabo el desarrollo de las normas jurídicas, y cabe observar que el concepto de defensa nacional era más la expresión de un conjunto de preceptos doctrinarios, nacionalistas y antiimperialistas que, a su vez, dependían más de intereses particulares del Estado revolucionario que de un ejército de planificación de política de Estado.

En el estudio realizado sobre las *Funciones constitucionales del Ejército de Nicaragua* se cita:

El estatuto como norma cuasi- constitucional provisional es limitado por su propia naturaleza, solo regula los principios generales, sienta las bases, estableciendo reservas para que leyes secundarias desarrollen el contenido de la materia, tal ocurre con la organización y estructuración del Ejército que se remite a leyes y reglamentos que deberá dictar el gobierno de Reconstrucción Nacional. (Moncada, 1996)

En este contexto se dan funciones al Ejército como instrumento de la defensa nacional, lo cual provocó el inconformismo dentro del mismo partido y trajo como consecuencia el monopolio de las actividades militares del frente sandinista, producto de la revolución.

Se generó la Constitución de 1987 (Esgueva, 1987), donde se promovió con mayor fervor la incorporación masiva del pueblo para la defensa externa e interna de la soberanía nicaragüense. A pesar de los esfuerzos del nuevo gobierno, fue imposible que la Guardia Nacional estuviera encaminada a los propósitos de los ministerios de Defensa y del Interior durante el periodo 1979-1990. Por su parte, el Ejército hizo un uso desproporcionado de su propia autonomía frente al Estado: operaba bajo las órdenes de partido, y no acorde al ordenamiento jurídico

institucional, sino de manera autónoma, como un Estado dentro de otro Estado, y cuya reglamentación era netamente interna (Roberto, 1996). El reto que debió asumir la sociedad nicaragüense fue hacer la formulación de una política de defensa concebida desde una sociedad democrática, ubicando firmemente el papel de las FF. AA. en concordancia con las otras dependencias del Estado y la sociedad, para enfrentar las amenazas que puedan afectar al país.

En la Constitución, en el Título I, donde se organizan los principios fundamentales, el artículo 1 establece la independencia, la soberanía y la autodeterminación como derechos irrenunciables del pueblo, y que ante toda intervención extranjera en los temas internos de Nicaragua y cualquier intento de atacar la vida de la comunidad, es deber de toda la población salvaguardar, preservar y defender los mencionados derechos. A partir de esta premisa se puede deducir que no existe una definición explícita del significado de defensa nacional, sino que se hace referencia a que los postulados van dirigidos a la organización y funcionalidad del Ejército de Nicaragua y a facultades de la Asamblea Nacional. El Ejército se somete a seguir las órdenes del jefe de Estado en su disposición como gobernante civil supremo del Estado, y bien sean estas órdenes por él o a través del ministro correspondiente. En el artículo 130 se le otorgan facultades a la Asamblea Nacional, tales como aprobar o rechazar tratados, convenios, pactos, acuerdos y contratos internacionales de defensa y seguridad, entre otros.

Periodo sandinista (1979-1990)

Tabla 2. Periodo sandinista

Antecedente	Repercusión histórica
El FSLN ante la Guardia Nacional	La primera proclama de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, en julio de 1979, aseguraba amplia representatividad a todas las fuerzas políticas, económicas y sociales que contribuyeron al derrocamiento de la dictadura somocista: FSLN, FPN, FAO, el Consejo Superior de la Empresa Privada, la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y la Asociación Nacional del Clero. El gobierno quedó constituido por una junta de cinco miembros, además de un gabinete donde están los partidos políticos y organizaciones sociales y religiosas, y el FSLN, constituido por una dirección colegiada de nueve miembros. Los objetivos de gobierno de Unidad Nacional se basan en los siguientes principios: la democracia, el desarrollo y el cambio económico, el bienestar, la soberanía y la autodeterminación. Modelo de República basado en: el pluralismo, la economía mixta, la participación y la movilización, la defensa nacional y el <i>no alineamiento</i>.

Democracia y pluralismo	El Gobierno de Reconstrucción Nacional abolió todas las instituciones represivas y antidemocráticas que existían bajo el régimen de Somoza.
Institucionalización del poder	La Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional se compone en la actualidad de tres miembros y es coordinada por el comandante Daniel Ortega. Esta junta constituye el más alto nivel de autoridad dentro de la rama ejecutiva del gobierno. El Consejo de Estado desempeña funciones legislativas. La Corte Suprema de Justicia representa la máxima autoridad del sistema judicial del país. Nicaragua, con su modelo de poder, participa en varias organizaciones internacionales y mantiene relaciones diplomáticas con la inmensa mayoría de países del mundo. (Estado, 1979).
Elecciones generales e institucionalización de los partidos políticos	El 22 de febrero de 1982 se dio "El reconocimiento al derecho del pueblo a auto determinar su destino social e histórico, el reconocimiento a la existencia de distintas corrientes ideológicas, políticas y sociales" (Estado, 1981).
Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL)	Nicaragua mantuvo su disposición a desarrollar su revolución y su proceso en el marco de una economía mixta, pluralismo político y no lineamiento, y a realizar elecciones democráticas, a más tardar, en 1985.
Libertad de prensa	Una vez tomado el poder, se habilitaron los diarios y los medios de comunicación; en la actualidad, estos incluyen a: <i>Barricada</i> , <i>El Nuevo Diario</i> y <i>La Prensa</i> ; también, 51 estaciones de radio, dos estaciones de televisión públicas, revistas, casas editoras y semanarios privados.
Desarrollo y economía mixta	Se compone de cuatro sectores: sector privado de tipo empresarial, sector estatal, sector cooperativo en la ciudad y en el campo, y sector campesino y artesanal. El Estado ha asumido la administración de todo el comercio exterior y de la banca en el país, según el mandato de la junta en el programa de gobierno de julio de 1979 (Gobierno de Reconstrucción Nacional, 1979).
Políticas de desarrollo	- Satisfacción de necesidades básicas; participación popular (clave para brindar servicios sociales); el Programa Alimentario Nacional (PAN) que busca autosuficiencia en la producción de granos básicos, de manera que el país pueda seguir vendiendo las cosechas de agro para exportación a los países más ricos y a la vez, aumentar la producción de alimentos para el mercado interno. Reforma agraria: El área propiedad del pueblo genera garantías a los productores del campo; este sector corresponde a, más o menos, el 80 % del valor bruto de la producción, y tiene productos de exportación como el café y el algodón (Ministerio de Planificación, 1981). Reforma industrial: Fundamentada en la transformación de materias primas que se encuentran en el país, y centrada en los recursos naturales, como cosechas, ganadería, productos forestales, pesca y minerales.
Desarrollo de la infraestructura económica	Limitaciones en sus puertos, sus caminos y sus centros de acopio; ausencia total de transporte terrestre, durante un lapso, entre la costa Atlántica y la costa del Pacífico. El Gobierno de Reconstrucción Nacional, con la colaboración gratuita del Gobierno de Cuba y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha dado a la tarea de vincular las dos costas por medio de carreteras que conecten Río Blanco con Siuna y Waslala con Siuna.

	Inconvenientes con los recursos energéticos; la dependencia de Nicaragua de hidrocarburos importados tiene un impacto negativo en la balanza de pagos del país. Italia y Japón están apoyando proyectos en el sector, para minimizar el consumo externo que tiene en estos momentos Nicaragua.
Comercio interno y externo	Control del nivel de inflación: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han dado cuenta de la actitud de prudencia y sano juicio en las políticas monetarias del nuevo gobierno. Durante el periodo 1978-1979 la inflación alcanzó el 80 % en Nicaragua. En 1980 esta cifra había sido reducida al 35 %, y en 1983, al 23,9 %. Los subsidios en comida para la mayoría de la población y una política salarial austera contribuyeron grandemente para lograr dicha estabilidad en los precios. En el campo exterior, el gobierno dispuso nacionalizar todo el comercio exterior de los principales productos agrícolas, para así cumplir el programa de gobierno.
Ley de Emergencia Económica y Social	• Inició el control del uso de las divisas restringiendo la importación de bienes de lujo por medio de una lista que especificaba las prioridades de importación. • Congelamiento de todos los gastos del gobierno. • Fomento de convenios laborales y prohibición temporal de huelgas; controles sobre la fuga de capitales del país y sobre la descapitalización de las empresas.
Crédito	El sistema público financió entre 1980 y 1981 el 100 % de los requerimientos de capital de trabajo y de inversión del sector privado. Las tasas fijas han estado por debajo de las estimadas en el mercado internacional. Ha aumentado el crédito al mediano y el pequeño productor; el número de beneficiarios ha crecido, pues pasó de 37.510 en el tiempo de la dictadura Somoza a 97.350 bajo el gobierno revolucionario. Crecimiento de PIB del 44 % a 60 % en 1981.
Bienestar social y participación	• Lucha por la alfabetización y la salud: Más del 50 % de la población se alfabetizó durante 1980. • Surgieron los colectivos de educación popular y los trabajos hechos por voluntarios. • La participación escolar ha aumentado significativamente en básica primaria, secundaria y universitaria (Aruj et al., 1981). Se ha logrado establecer programas de salud para toda la población, que así ha tenido más posibilidades de vacunación contra la malaria, la fiebre amarilla y el dengue; la iniciativa ha movilizado a más de 100.000 voluntarios. Libertad de inscripción de sindicatos ante el Ministerio de Trabajo; libertad de culto religioso. Nicaragua es N.º 1 en América Latina en cuanto a la integración del culto cristiano, que acompaña el proceso revolucionario.
Soberanía y autodeterminación: defensa nacional y no alineamiento	Se rige por una filosofía que se ha traducido en una política de defensa nacional y de no alineamiento internacional; la soberanía se ha convertido en uno de los valores más apreciados por los nicaragüenses, al mantenerse la tradición anticolonialista de sus antepasados, producto de la lucha contra el imperialismo español. Muchas veces en la historia de este pueblo se ha tenido que defender esa soberanía de la intervención extranjera. Luchas nacionales contra el filibustero William Walker en el siglo XIX, quien quería reestablecer la esclavitud en Nicaragua. La intervención de los <i>marines</i> estadounidenses, expulsados por el ejército defensor de la soberanía nacional del general Augusto César Sandino.

	La lucha contra las intervenciones y a favor de la soberanía y la autodeterminación del pueblo nicaragüense como parte de la lucha anti somocista (Gobierno de Nicaragua, 1981). Tras el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, Nicaragua ha sido objeto de amenazas, hostigamientos fronterizos y ataques criminales de bandas somocistas y contrarrevolucionarias, así como de provocaciones provenientes de Honduras y Florida, políticas internacionales de aislamiento, boicots financieros, sabotaje a la economía y campañas de desinformación, entre otras.
Reorganización de las FF. AA.	En noviembre de 1979 se creó el Ejército Popular Sandinista, se separaron las funciones de los policías y se generaron garantías del orden público y de seguridad personal, lo cual erradicó, a los dos años de su institucionalización, el tráfico de drogas, prácticamente eliminó la prostitución y disminuyó la delincuencia. Además, se implementó el código de tránsito. En febrero de 1980 se crearon las Milicias Populares Sandinistas, encaminadas a la defensa de la soberanía en caso de agresiones, con funciones defensivas, y que no participan en pactos militares de carácter agresivo.
Posición sistémica a favor de la paz en los foros internacionales	En septiembre de 1979 Nicaragua se unió al movimiento de países No Alineados, para hacer respetar los acuerdos sobre el Canal de Panamá y el retiro de la base militar de Guantánamo, en Cuba. En las Naciones Unidas, Nicaragua ha votado a favor de los DD. HH., de las limitaciones a la carrera armamentista, de las luchas de descolonización y de los movimientos de liberación nacional; también ha apoyado la creación de convenios multilaterales para regular el comercio internacional. Interesada en la paz justa en Centroamérica y en la estabilidad de las economías centroamericanas, Nicaragua llevó una propuesta concreta ante las Naciones Unidas, a fin de encontrar una solución política al conflicto salvadoreño, e involucrando a todos los países participantes.
Relaciones diplomáticas, comerciales y financieras amplias	Estados Unidos absorbe el 30 % de las exportaciones; Europa, el 30 %, y los países latinoamericanos, entre el 20 % y el 25 %; el resto se distribuye entre Japón, Canadá y una multitud de países. Nicaragua buscó reorientarse hacia fuentes tercermundistas, ante la negativa del presidente Reagan a apoyar el proceso de desarrollo nicaragüense, y entonces recibió financiación de países socialistas como Cuba.
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (octubre de 1981)	Según Nicaragua, ninguno de los países en la región centroamericana y del Caribe puede ser considerado una reserva geopolítica de Estados Unidos, ni parte de sus llamadas fronteras estratégicas, por cuanto esa es una concepción que viene a limitar el ejercicio de la soberanía e independencia. Nicaragua no puede representar, por lo tanto, ninguna amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Como un país pequeño, digno y pobre, que sigue la política de no alineamiento internacional, no deben confundirse los intereses nacionales del pueblo y de la nación estadounidense con la política particular de la administración, que trata de hacer valer sus propios puntos de vista, aun a costa de la tranquilidad y de la seguridad. Se manifestó la disposición a mejorar las relaciones con Estados Unidos con base en el respeto mutuo (Gobierno de Nicaragua, 1982). Los salvadoreños del FMLN y del Frente Democrático Revolucionario (FDR) se mostraron favorables a iniciar negociaciones, ante la disposición de las Naciones Unidas.

Tanto el Gobierno de Reconstrucción de Nicaragua como el de Cuba y los patriotas salvadoreños respaldaron la iniciativa de negociación propuesta por José López Portillo, presidente de México, el 21 de febrero de 1982 en Managua.

Nicaragua formalizó pactos de no agresión con países limítrofes del área centroamericana, buscando garantizar la paz.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas busca cesar el uso del territorio hondureño como base de agresiones armadas y operaciones terroristas en contra de Nicaragua, y de campos destinados a la formación de las Contras en territorio de la Florida, solicitando que cese la presencia de aeronaves y de buques espía en territorio nicaragüense por parte de Estados Unidos y algunos países suramericanos.

Fuente: elaboración propia.

El fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización han transformado de manera significativa la escena internacional. Es así como se muestra la organización de actores tradicionales en pro de tomar ventajas competitivas sobre sus pares, además de la marcada tendencia que se gestó en la última década de la Guerra Fría a propiciar la proliferación estatal de Europa Central y del Este, Asia Central, el Sudeste Asiático, África y la zona del Cáucaso, con base en el reconocimiento de los DD. HH. y la conservación del medio ambiente. El sector seguridad y defensa no fue ajeno a estos cambios: antes bien, se afianzaron alianzas estratégicas en pro de combatir flagelos internacionales como el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia común, lo cual hizo visible la necesidad de tener relaciones internacionales efectivas y estrechas que aseguraran el bienestar del pueblo nicaragüense (Kinloch, 1995).

En 1990, con la derrota en las urnas del FSLN, el nuevo gobierno empezó a generar políticas aceleradas para asegurar la institucionalidad de las FF. AA. promulgando la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista (Ley N.º 75), donde se le define al Ejército el mantenimiento de la seguridad interna y la seguridad territorial, con base en la Doctrina Militar de la Revolución. Con esta ley se les permitió a las FF. AA. definir y controlar sus ingresos y egresos, así como crear empresas en apoyo de sus actividades.

En diciembre de 1990 el gobierno de la Unión Nacional Opositora, encabezado por Violeta Barrios de Chamorro, emitió la "Reforma a la ley de organización militar del Ejército Popular Sandinista" (Gaceta N.º 28, 1991), mediante la cual se establecían las facultades del presidente de la República sobre las FF. MM., y se daban lealtad y compromiso hacia este.

El proceso de establecer políticas para la funcionalidad de las FF. AA. no se determinó sino hasta el periodo 1994-1995. Una fecha crucial, ya que durante dicho

periodo se promulgó el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, se hicieron reformas a la Constitución en materia militar para aplicar a las FF. AA. disposiciones encaminadas a controlarlas por parte del poder civil, como era el caso del presidente de la República o sus ministros. En 1997 se hizo el nombramiento del primer ministro de Defensa civil en la historia de Nicaragua; posteriormente se dio la Ley de Organización, Competencia, y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, lo cual dejó ver avances en las relaciones cívico-militares para la conducción de una política de defensa en el Estado nicaragüense.

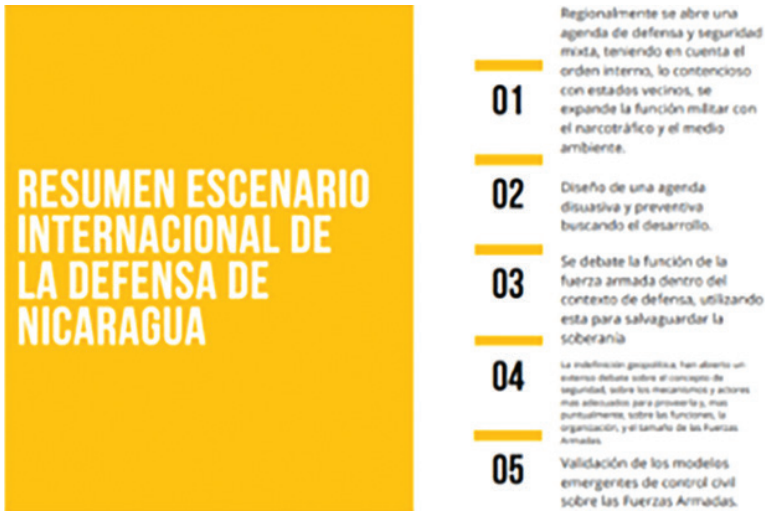
El Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (Gobierno de Nicaragua, 1994) define en su capítulo 1 al Ejército como institución constitucional del Estado nicaragüense que cumple la función de ejecutar, en convenio con los diferentes ministerios, las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines de la defensa nacional, regido expresamente por las políticas y decisiones del presidente de la República o de sus ministerios. Esta nueva política muestra avances significativos sobre la regulación del tema de defensa, al hacer que el Ejército tenga lineamientos claros y líneas de mando establecidas.

Actualmente, la política internacional de Nicaragua procura la conveniencia diplomática con sus vecinos. El ministro de Relaciones Exteriores busca una convivencia de cooperación y convivencia fraterna. Se evitan todo tipo de confrontación política, social, cultural o religiosa y la intervención en asuntos internos de otros Estados. Su intervención pacífica desde los años ochenta, que inició procesos de negociación para terminar con la guerra centroamericana desde 1982, llegó a la paz en Esquipulas I, en 1986; Esquipulas II, en 1987; Alajuela, en 1998, y Tela, en 1989, hasta terminar en Monte Limar, en 1990. Observándose así avances y cómo la región de Centroamérica comenzó la promulgación de políticas económicas y propias para el desarrollo de la región, incentivados por el clima de paz que se tenía en su momento.

La Guerra Fría tuvo dos actores importantes. La región de Centroamérica trabajaba en función de evitar el expansionismo soviético y la insurgencia izquierdista, lo que llevó la agenda nacional de seguridad a basar sus objetivos en los desarrollados por Estados Unidos. Los diferentes programas sociales y económicos buscaban socavar el comunismo. La ideología de la política estadounidense era fundamental en el pensamiento ideológico latinoamericano. Sobre la perspectiva de alineamiento estratégico, la planeación estratégico-militar subordinó los intereses nacionales al logro de tales objetivos, de acuerdo con un consenso ideológico y estratégico sutilmente impuesto por Estados Unidos (Tokatlíán, 1994).

Cuando finalizó la Guerra Fría se replantearon los estilos de cooperación para la defensa y los enfoques de las diferentes FF. AA. en América Central; todo el escenario era de incertidumbre, y cada país buscó establecer una visión unipolar de poder político y económico.

Figura 2. Resumen del escenario internacional de la defensa de Nicaragua.



Fuente: elaboración propia (Bogotá 18 de abril de 2021).

En el tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en 1995 en San Pedro Sula, Honduras, por los presidentes centroamericanos, se estipuló la visión de seguridad en la región, fundamentado este marco en la democracia y, por consiguiente, en el respeto a los DD. HH., y el cual reza en su artículo 1:

El modelo Centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que en sus disposiciones garantiza la seguridad de los Estados Centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado

y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad. (SER, 2000)

El tratado está totalmente renovado; además de incluir la defensa militar interna y externa, toca temas como la protección a la vida, el narcotráfico y la protección al medio ambiente, entre otros. Se contextualiza a las FF. MM. bajo la subordinación a la Constitución inferida en este espacio político y económico; es decir, dichas fuerzas están regidas legalmente. En su artículo 11, título II, el tratado fortalece la coordinación operativa para enfrentar las amenazas a la seguridad democrática, tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen organizado, que requieren el uso de la Fuerza Pública, tanto del Ejército como de la Policía Civil. Los artículos 28 y 29 hacen referencia al número de efectivos y a la cantidad de equipos para el desplazamiento aéreo, terrestre o naval, planificados con antelación.

Aunque hasta el día de hoy no existe una evaluación sobre los avances logrados en materia de seguridad, es de gran significancia el valor dado a la región de Centroamérica viendo la desactivación de las inercias institucionales propias de cada país. Los avances evidencian que se ha avanzado en una normatividad que asegura mecanismos de transparencia, confianza y respeto a los DD. HH. Quedan pendientes algunos temas que ha sido imposible plasmar, como la nula referencia de los poderes legislativos de carácter regional como el Parlamento Centroamericano y las Asambleas Nacionales, lo cual deja sin alguna capacidad de escrutinio a estos poderes del Estado nicaragüense.

Influencia de Rusia y Cuba en asuntos de seguridad y defensa en nicaragua

El 26 de febrero de 2014 se conoció que Rusia tenía planes de ampliar sus bases militares en lugares del Caribe, el Sudeste Asiático, y el Medio Oriente. En el caso del Caribe, en países como Cuba, Venezuela y Nicaragua (Novosti, 2014). Nikolay Vladimir, embajador de Rusia en Nicaragua, negó esta información. Por su parte, Anatoli Antónov, ministro de Defensa ruso, afirmó que Rusia quiere negociar con diferentes países de América Latina la creación de centros de mantenimiento para los buques de la armada rusa, y no bases militares.

La cercanía de Rusia con Nicaragua se originó en la Guerra Fría. Con el regreso de Daniel Ortega, en 2017, se afianzó esta relación, en una combinación bilateral

entre ambos países, fortaleciendo sus enlaces comerciales, de energía, salud, transporte, infraestructura, ayuda humanitaria, educación y cultura. Moscú ha entregado más de 100.000 toneladas de grano en ayuda humanitaria, 600 autobuses y 500 vehículos, así como asistencia en la modernización de la infraestructura para prevenir y atender los desastres naturales (Russia, 2013). Rusia se ha convertido en el principal donante extranjero de Nicaragua; en octubre de 2012 Nicaragua manifestó su intención de firmar un acuerdo de libre comercio con Rusia, revalidado en enero de 2014, pero que hasta ahora no ha sido posible, pues ambos países son partícipes de sistemas de integración diferentes: por una parte, Rusia pertenece a la Unión Aduanera de Rusia, con Bielorrusia, y Nicaragua pertenece al Sistema de Integración Centroamericano. Pero esto no ha sido impedimento para generar acuerdos utilizando el Sistema General de Preferencia, el cual especifica una reducción arancelaria del 25 % a productos como textiles, calzado, prendas de vestir, algunos aceites y artículos electrónicos. La mayor inversión esperada por parte de Rusia es la asesoría en la posible construcción del Canal de Nicaragua, la cual deberá trabajar en conjunto con la empresa China HKND, Group.

En temas de seguridad, en 2013 Nicaragua construyó, en conjunto con Rusia, un nuevo campo de entrenamiento militar, al que se llamó Mariscal Zhukov en honor al héroe soviético de la Segunda Guerra Mundial. En las visitas realizadas recíprocamente, Nicaragua recibió en abril de 2013 al general Valery Gerasimov, jefe del Estado Mayor General de Rusia, quien discutió con el presidente Daniel Ortega la concreción de nuevos acuerdos bilaterales de cooperación militar técnica. Rusia ayudó también a fundar una planta de procesamiento de municiones para la modernización del arsenal nicaragüense. Los dos países se apoyan en la coordinación para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, y Rusia ha enviado a Nicaragua soporte técnico y vehículos especiales Tigr GAZ 2975, para apoyo arduo a este flagelo.

Las autoridades nicaragüenses, en conjunto con las fuerzas rusas, dieron de baja al mayor cartel que infringía la ley en Centroamérica, liderado por Martín Flores, incautaron 10 toneladas de cocaína y retuvieron 12 millones de dólares en 2012, todo lo cual evidenció que Nicaragua es una importante ruta de cocaína proveniente de Suramérica a Estados Unidos y Europa.

Por otra parte, Nicaragua amplió los acuerdos generados con Rusia y Estados Unidos a comienzos de 2014; así, permitió el ingreso al territorio nacional de las dos potencias, a fin de unir esfuerzos para combatir el narcotráfico. Los buques de ambas potencias patrullan aguas nicaragüenses muy cercanas a las de Colombia. Nicaragua y Rusia siguen avanzando en los acuerdos de cooperación: el 3 de abril de 2014, por ejemplo, se aprobó en el Congreso nicaragüense una ley que permite

establecer en Nicaragua estaciones rusas de navegación de satélites e instalar una red con controles y estaciones de base en Nicaragua para monitorear y aumentar la precisión de la navegación satelital en la órbita terrestre. GLONASS es el sistema de ubicación satelital ruso, que compite con el norteamericano GPS, y que fue complementado en 2010 con el desarrollo de 24 satélites que permiten a Rusia tener una cobertura global total (Ghotme, 2015).

En cuanto a Cuba, la situación en seguridad y defensa es similar. La Revolución nicaragüense fue muy distinta de la Revolución cubana, ya que la burguesía del país centroamericano eligió el lado de los revolucionarios contra la dictadura de Somoza, los cuales poseían las propiedades suficientes con las que empezar, una vez nacionalizadas, las primeras reformas del programa sandinista. No hubo necesidad de intervenir propiedades, ya que los burgueses cooperaban en el esfuerzo de reconstrucción, basado en su economía mixta, pluralismo político y no alineación y obteniendo ayuda de varios países. Por su parte, la opinión cubana se preocupaba por la seguridad de Nicaragua, lo cual hizo que Fidel Castro pusiera énfasis en la necesidad de mantener armada a la gente para organizar un ejército con el fin de evitar la repetición de la experiencia guatemalteca de 1954, o la de Chile, de 1973 (Castro, 1980).

Los dirigentes cubanos, además, hacían las siguientes apreciaciones: Nicaragua, geográficamente hablando, no era como Cuba, pues tenía fronteras territoriales que defender y era vulnerable; Nicaragua no era ni sería un miembro de la sociedad socialista, a pesar de que recibió ayuda de los soviéticos, pero esta no fue la misma en relación con Cuba. El apoyo cubano se entendió, por sí, como un complemento de la ayuda que Nicaragua podría obtener de otros países, incluyendo Estados Unidos. Con el deseo de alentar dicha ayuda pluralista, Fidel Castro apeló a una campaña de estimulación para apoyar a Nicaragua. El 25 de julio de 1979 un avión cubano cargado con 90 toneladas de comida y transportando 60 médicos y enfermeras aterrizó en Managua. Antes de fin del año, 1.000 maestros, algunos técnicos en pesca y, presumiblemente, los primeros asesores militares cubanos llegaron a Nicaragua (Castro, 1979).

En 1980, Cuba donó un barco mercante de 10.000 toneladas de capacidad. En abril de ese año ya había 2.000 cubanos en Nicaragua; la mayoría de ellos, maestros apoyando la campaña de alfabetización en el país. En consecuencia, la ayuda cubana se enfocó en suplir las necesidades de educación, salud, económicas y de seguridad.

Aparentemente, el interés cubano en la seguridad nicaragüense hizo que la dirección de la isla caribeña insistiera en tener asesores cubanos solo en posiciones

de asesorías clave en la organización del ejército sandinista, de la inteligencia militar y del Ministerio del Interior. Países como Panamá y Venezuela vieron con reservas estas asesorías, y ello creó un clima de polarización entre estos países y Nicaragua.

En la invasión estadounidense a Granada, Fidel Castro repatrió a más de 2.000 cubanos residentes en Nicaragua; pensando en una invasión similar a Nicaragua, se especuló sobre la entrega a Cuba, por parte de la URSS, de aviones MIG soviéticos, los cuales, de alguna manera, apoyaban operaciones militares nicaragüenses. Cuba apoyó fervientemente la decisión de Nicaragua de entrar al grupo de Países No Alineados, además del acercamiento que Nicaragua tuvo con países para proveerles armas, como la República Federal de Alemania, la República Democrática de Alemania, Bélgica, España, México y Brasil.

El apoyo de Cuba ha sido de respeto incuestionable a todos los niveles; la principal preocupación de Cuba con respecto a Nicaragua ha sido su supervivencia. Por lo tanto, aparte de su ayuda directa y su apoyo político, es probable que Cuba haya jugado un importante papel como mediador con Europa del Este. De cualquier forma, tal interés en la supervivencia de la Revolución nicaragüense ha vuelto a los líderes conscientes de su respaldo a cualquier acuerdo pacífico que pueda aliviar la carga nicaragüense y le permita lograr si no su desarrollo revolucionario, al menos sí, un desarrollo democrático (Reyes, 1989).

Capacidad de disuasión y coerción de Nicaragua en la región

Nicaragua recientemente ha tenido conflictos fronterizos con Costa Rica, Colombia (por las islas de San Andrés y Providencia y el mar contiguo) y Honduras, lo que la ha incitado a tener un plan de reacción estratégico-político, buscando prevenir conflictos en su contexto pacífico y conversacional. En toda la historia se han presentado personas y situaciones que han querido atentar contra la soberanía de un país; por ello, se deben tener sólidos planes de defensa para repeler posibles ataques soberanos:

El conflicto, como expresión natural de toda convivencia humana no puede ser resuelto convenientemente en una democracia si no se cuenta con una doctrina política estructurada y con un régimen orgánico, jurídico y funcional de seguridad y defensa consecuente con esta doctrina. (Orieta, 1994)

Los diferentes conflictos que se han presentado en América Latina y Centroamérica han sido suscitados por diferentes intereses como la ampliación de mercados, la apropiación de recursos naturales, la búsqueda de mano de obra económica, el acceso a nuevas rutas de comunicación o la creación de zonas de seguridad.

Los mayores conflictos que ha presentado Nicaragua en los últimos años han sido por la defensa territorial y por delimitaciones geográficas que se establecieron luego de que estos países se independizaron de la corona española.

Costa Rica buscó una salida al mar, debido a la necesidad de transportar sus productos pues un puerto ayudaría a la comercialización de estos. Su principal producto era el café, por lo que buscó la salida por Matina, en 1838 y 1846, entre los ríos Turrialba y Reventazón; posteriormente, dio salida a sus productos utilizando los ríos Sarapiquí y San Juan, y utilizando el puerto de San Juan del Norte. En 1848 Nicaragua afirmó que la propiedad de ambas riberas le pertenecía, y así comenzaron años de negociación (se percibía la intervención de Estados Unidos e Inglaterra por su propio interés, ya que visualizaban a Nicaragua como eventual ruta canalera). El 15 de abril de 1858 el Tratado de Jeréz-Cañas definió las fronteras entre ambos países, que hasta hoy siguen vigentes (Esgueva, 1998). Dada a los dos países la posibilidad de navegación, Nicaragua cedió las provincias de Nicoya y Guanacaste; asimismo, se le ordenó a Costa Rica no pasar por las riberas con buques de guerra, pero sí se habilitó la navegación para buques de servicio fiscal relacionados con la comercialización (Arrguello, 1982).

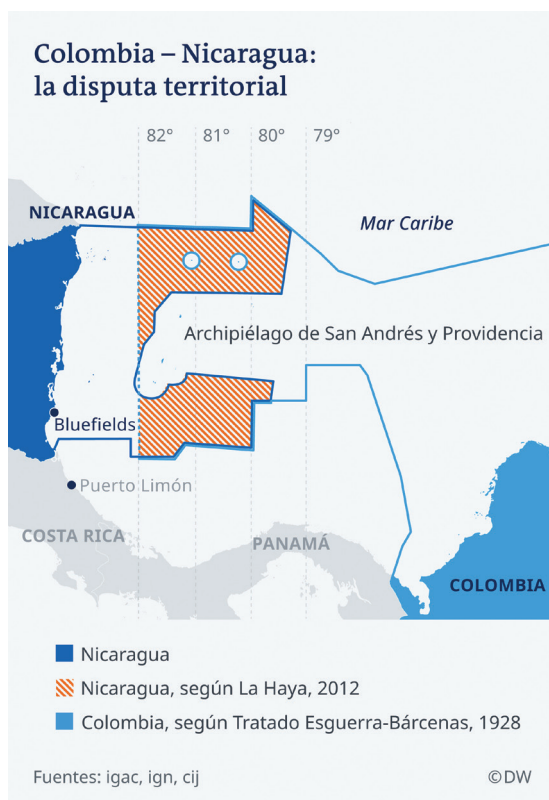
El paralelo 15, como línea divisoria marítima en el mar Caribe, fue el detonante del conflicto entre Honduras y Nicaragua, en 1981. En el golfo de Fonseca empezó la disputa territorial, con el mutuo hostigamiento de embarcaciones pesqueras. El 2 de agosto de 1986 los gobiernos de Honduras y de Colombia firmaron el tratado de delimitación marítima Ramírez-López, donde se procedió a la división de áreas insulares, marinas y submarinas de Nicaragua, sin tomar en cuenta el consentimiento o no de las políticas nicaragüenses. En 1986 Centroamérica pasaba por un fuerte conflicto político, ante lo cual Nicaragua no presentó ningún recurso de apelación, en esa época. No se ha dado solución al conflicto y el tema se encuentra estancado, de tal manera que Honduras no reconoce su propia inhabilidad sobre el paralelo 15 y Nicaragua conserva su posición frente al tema, pues no acepta que dicho paralelo sea hondureño.

La isla de San Andrés está situada a 198,95 km de Punta de Perla y a 142,60 km de Corn Island; ambas, propiedad de Nicaragua. En cambio, se sitúa a 640,75 km del cabo Tiburón y a 713,26 km de Cartagena de Indias, Colombia. En 1928 se redactó el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra, mediante el cual Colombia

reconoció la soberanía de Nicaragua sobre la Mosquita, las islas Mangle Grande y Mangle Chico. Como respuesta, Nicaragua reconoció a Colombia la soberanía sobre las islas de San Andrés y Providencia. En 1972 Colombia y Estados Unidos suscribieron otro tratado: el Saccio-Vasquez, a través del cual Estados Unidos renunciaba a los cayos Roncador, Quitasueño y Serrano.

El 28 de septiembre y el 9 de octubre de 2015 se realizaron en La Haya las audiencias públicas preliminares sobre las excepciones previas, en las cuales Colombia y Nicaragua argumentaron la competencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la inadmisión de las demandas. Colombia no acató la decisión de la CIJ de 2012, mediante la cual se vio afectada por la pérdida de 75.000 km², argumentando que, de manera oportuna, denunció el Pacto de Bogotá, con efecto inmediato. No hubo negociación directa entre las partes involucradas, y el conducto regular se incumplió por parte de Nicaragua (Colombia, 2015).

Figura 3. *Disputa territorial Colombia-Nicaragua.*



Fuente: recuperado de: <https://www.dw.com/es/colombia-nicaragua-empantanados-en-el-caribe/a-45099276>

La Haya aceptó estudiar dos de las cuatro contrademandas de Colombia. El Gobierno colombiano aduce que Nicaragua está violando los derechos de la población raizal, y que las líneas de base recta que dicho país impuso para definir su plataforma continental son ilegales (Valencia, 2018).

El narcotráfico, en su calidad de amenaza a la seguridad nacional en Nicaragua, se entiende como primicia de primer orden, ya que puede llegar a permear su actividad económica en la sociedad degradando los intereses y la soberanía del Estado desde la premisa de la afectación a la salud, ya que dicha mercancía tiene componentes que afectan a la salud directa del pueblo nicaragüense. El aumento en el consumo de dichas sustancias psicoactivas en Nicaragua da fe del paso de esa clase de productos por su territorio; la estratégica ubicación geográfica de Nicaragua favorece la ruta de tránsito entre países de Suramérica y Norteamérica. Las salidas por los dos océanos y la poca población en las costas convierten a Nicaragua en un paso atractivo. Según un reportaje del diario *El Semanario*, en entrevista a Carlos Palacio, jefe de la Exdirección de Drogas, afirmó que se pasa por Nicaragua un aproximado de 50 toneladas métricas al año (Palacios, 2018).

Este antecedente ha hecho que Nicaragua genere políticas de defensa involucrando a la Policía Nacional, apoyada por un conjunto de iniciativas que enfatizan el enfrentamiento al flagelo de la droga; sin embargo, la escasez de recursos y una política de defensa que aún carece de bases sólidas no han podido menguar este hecho, que empobrece y genera inconformismo nacional e internacional. Los entes que están directamente involucrados en la lucha contra el narcotráfico son la Policía Nacional, la Comisión Legislativa de la Lucha Antidrogas, el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Fuerza Naval y la Dirección para la Información para la Defensa realizan en la costa Atlántica operaciones que en algunos casos han sido exitosas, pero la ausencia de una estrategia clara que oriente y defina los límites de las FF. AA. en su labor de apoyo a las actividades contra el narcotráfico no ayuda a obtener resultados eficaces. La DEA cuenta con sendas sedes en Costa Rica y Nicaragua, desde donde adelanta labores de inteligencia para trabajar conjuntamente en pro de desfavorecer el paso de mercancías ilegales.

Conclusiones

El término *defensa* refiere de inmediato a la capacidad para salvaguardar los intereses de una persona o una nación; direccionar la defensa de un país es una labor

ardua y compleja, y se requiere para esto un marco regido por leyes y normas que regulen el accionar del Estado y no faciliten incurrir en delitos contra de los derechos fundamentales; dicha defensa debe basarse en los recursos de los que se dispone, así como en los intereses de carácter interno o externo frente a cualquier amenaza.

La defensa nacional va acompañada de un sinnúmero de instituciones de orden público y privado; las acciones de defensa no solo son competencia de las FF. AA., sino que van guiadas por el entorno económico, social, político, cultural y religioso, entre otros, haciendo aportes para la redacción de políticas de defensa aptos para combatir los flagelos que pueden presentarse en cualquier escenario hipotético. En el presente capítulo podemos observar que el Gobierno nacional no tenía mayor injerencia sobre las decisiones que tomaban las FF. AA., pues no se tenía un direccionamiento estratégico para hacerlo. Fue solo hasta 1990, con el cambio de vertiente política, cuando se estipularon su función y la asignación de su mando. La defensa puede estar en un área de administración pública con una efectiva conducción civil.

El desarrollo de una política pública ha de considerar la inserción de un plan de defensa nacional basado en un sistema democrático, tomando en cuenta las necesidades actuales y los desafíos nacionales e internacionales que se suscitan ubicando el poder militar con los demás poderes (legislativo y ejecutivo) y definiendo los objetivos nacionales, para así determinar la política de defensa que se requiere para ese momento. También, delegando funciones específicas en el marco de la transparencia y el conformismo ideológico.

La defensa nacional como política deberá reconocer la actuación de todas las ramas del poder, incluyendo la Asamblea Nacional, que dicta, desde diferentes puntos de vista —político, económico, social, cultural—, las disposiciones para el direccionamiento de una sociedad democrática, capaz de llegar a conciliaciones de orden hegemónico e involucrando todos los actores nicaragüenses.

Las fuerzas políticas de Nicaragua no se han puesto de acuerdo sobre la agenda nacional compartida, y se mantienen desacuerdos constantes con los objetivos y estrategias por utilizar en el caso de la posición de defensa nacional como política de Estado. Las vertientes ideológicas que han llegado al poder no establecen rutas de conciliación con sus opositores, y muchas veces estos no son escuchados. Algunos factores como la violencia política, la corrupción, la falta de oportunidades y la incompetencia son escenarios de conflicto que impiden el progreso de Nicaragua.

La necesidad de configurar una comunidad de defensa puede enriquecer el debate sobre el tema; organizaciones como el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua permiten los escenarios para que se lleven a cabo las discusiones necesarias sobre el concepto de defensa y cómo, mediante la intervención de la sociedad en general, pueden determinarse los objetivos de defensa y las estrategias para su alcance institucional.

El poder legislativo es importante para el control y el equilibrio de poderes; también, como su representación de las fuerzas políticas institucionalizando la participación de dichas entidades en los discursos de los aspectos que hacen referencia a la seguridad y defensa del territorio nacional.

La ubicación geográfica de Nicaragua es estratégica: las salidas que tiene el país hacia los dos océanos, sumado ello a las diferentes cuencas hidrográficas, hacen de esta región un sector que no pasa desapercibido para las grandes potencias, que visualizan un posible canal interoceánico, el cual favorecería los intereses comerciales y políticos de sus aliados. Por tal razón es importante que se creen políticas de defensa claras y se dimensionen de manera objetiva a Nicaragua, como lo están haciendo otras naciones. Aunque sus gobernantes han hecho caso omiso de todos los recursos que poseen y se han propuesto combatir el conflicto interno, no han tenido la suficiente visión a futuro del desarrollo socioeconómico del país.

En Nicaragua tanto el gobierno como los sindicatos y otras agrupaciones han fomentado enérgicamente la participación de todas las organizaciones populares en los órganos deliberativos y decisorios del Estado y de las empresas mixtas y estatales. Entre esos órganos se pueden mencionar: el Consejo de Estado, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, los delegados de las asociaciones a las reuniones del Gabinete de Gobierno, las Comisiones Programáticas de Coordinación (Interministerial), los consejos consultivos de las empresas, el Consejo Nacional de Educación Superior, los Centros Populares de Cultura y los Comités de Defensa Sandinista.

El gran canal interoceánico, en el contexto nacional nicaragüense, incide en su significado para el gobierno sandinista de Daniel Ortega y las repercusiones en Nicaragua, así como en el ámbito internacional, donde la política exterior nicaragüense en relación con China y Taiwán es clave para detectar posibles cambios geopolíticos en la región centroamericana. Por un lado, en el ámbito nacional Daniel Ortega ve en el canal la oportunidad de alcanzar la prosperidad económica y, por otro, el desarrollo que históricamente se ha relacionado con el proyecto.

Referencias

- Aguilera, G. (1986). *La dimensión militar de la crisis centroamericana*. Anuario de Estudios Centroamericanos.
- Antonio, E. (1994). *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*. Parlamento.
- Arellano, J. (1989). *Bosquejo ideológico de Sandino*. Passim.
- Arrguello, L. P. (1982). *Los conflictos territoriales de Nicaragua*. Banco de América.
- Aruj, D., Zamora, R., Ludwig, M. (1981). *Nicaragua triunfa en la alfabetización*. Ministerio de Educación.
- Bachetta, V. L. (1986). El desmoronamiento político de un ejército. La Guardia Nacional Somocista. *Nueva Sociedad*, 19-35.
- Castillo, D. (1979). Perspectivas en la situación sociopolítica de Nicaragua. *Nueva sociedad*, (42), 87-102.
- Constitución Política. (1974). *Capítulo II, Artículo 189*.
- Esgueva, A. (1998). *La realidad acerca de la disputa del río San Juan*. Instituto de historia de Nicaragua y Centroamérica.
- Esgueva, A. (s.f.). *Constitución de 1987. Título V capítulo único, art. 93-94 p. 1236*.
- Estado, P. d. (1981). *Informe del Presidente del Consejo de Estado*. Managua Nicaragua.
- Fagen, R. (1988). Forjando la paz, el desafío de América central. En R. Fagen, *Forjando la paz, el desafío de América central* (p. 79). DEI-CRIES-PACCA.
- Francisco, B. (1985, 22 de febrero). Reagan amenaza a Nicaragua y se niega a frenar la escalada del dólar. *El País*. https://elpais.com/diario/1985/02/23/internacional/477961211_850215.html
- Ghotme, R. (2015). Russia's presence in the caribbean: towards a new regional balance of power. *Reflexión Política*, 17(33),78-92. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11040046007>
- Gobierno de Nicaragua. (1982). *Ponencia del FSLN ante la conferencia permanente de los partidos políticos de América Latina (COPPPAL)* . *Ponencia del FSLN ante la conferencia permanente de los partidos políticos de América Latina (COPPPAL)*.
- Gobierno de Nicaragua. (1994). *Código militar. Código de organización, jurisdicción y previsión social militar*.
- Guedes, T. d. (1994). Política de defensa una cuestión conceptual y el caso de Brasil. *Revista SER en el 2000*, 46-53.
- Guerra, J. A. (1999). *Seminario regional democracia y relaciones civiles militares en Centroamérica*. CEEN. Entrevistador
- Hernández, J. (2009). *Breve historia de la segunda guerra mundial*. Nowtilus S.L.
- Kinloch, F. (1995). *Civilización y barbarie símbolos y mitos en la formación de la idea nacional*. Managua.

- Ministerio de Planificación. (1981). *Programas económicos. Programas económicos*. Managua.
- Moncada, D. (1996). *Las funciones constitucionales del ejército de Nicaragua*.
- Naciones Unidas. (26 de 07 de 2010). *Corte internacional de justicia*. <https://www.un.org/es/icj/>
- Orieta, R. O. (1994). *Democracia, seguridad y defensa, reforma militar para la defensa nacional*. Mimeo.
- Orlando, N. (1979-1986). *Transición y luchas de clases en Nicaragua*. Siglo XXI.
- Ortega, D. (1981). *Declaración de los principios de la Revolución Sandinista sobre la Costa Atlántica*. <https://www.envio.org.ni/articulo/2600>
- Palacios, C. (1998, 18 de junio). *Tráfico de drogas por Nicaragua*. (E. Semanario, Entrevistador)
- Roberto, C. (1996). Transición política y reconversión militar en Nicaragua. En C. Roberto, *Transición política y reconversión militar en Nicaragua* (pp. 97-98). CRIES.
- Rodríguez, M. E. (2013). ¿China o Taiwán? las paradojas de Costa Rica y Nicaragua (2006-2008). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 33(2), 513-532. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200005>
- Russia, T. V. (2013). *The voice of Russia*.
- Saavedra, D. O. (1988). *Combatiendo por la paz*. Política.
- SER. (2000). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Obtenido de www.org.ar/protect/archivo//d000caa7.html
- Tinelli, G. (2016). *La cultura política del sandinismo: nacimiento, desarrollo y realineamiento de una anomalía política centroamericana. La cultura política del sandinismo: nacimiento, desarrollo y realineamiento de una anomalía política centroamericana* [Tesis]. Universidad Complutense de Madrid.
- Tokatlián, F. L. (1994). *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Tercer Mundo.
- Valencia, J. O. (2018, 24 de agosto). *Made for minds*. <https://tinyurl.com/5n763cv6>
- Vila, C. G. (2016). Entre China y Taiwán: el caso de Nicaragua y el Gran Canal Interoceánico. *CIDBO d'After Internacionals*, 207-231.
- Villas, C. (1984). *Perfiles de la revolución sandinista*. Casa de las Américas.
- Wheelok, J. (1990). *La Reforma agraria sandinista: 10 años de revolución en el campo*. Vanguardia.
- Wunderich, V. (2014). *El nuevo proyecto del Gran Canal en Nicaragua: más pesadilla que sueño*. <https://doi.org/10.5377/encuentro.v0i97.1387>

Capítulo 10

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Paraguay*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.10>

Rubén Darío Domínguez Areco

Paulo Iván Correa Vargas

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El siguiente capítulo de investigación denominado "Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en las Américas - Caso Paraguay" tiene como propósito exponer aquellas tendencias, características y razones que convierten a la nación paraguaya en un Estado que controla, administra y monitorea su progreso nacional bajo los aspectos de la seguridad y la defensa. Por ello, en primer lugar se contextualiza el contenido de la política de defensa vigente, resaltando aquellos componentes estructurales desde una perspectiva estratégica y geopolítica, seguido del análisis del tipo de relación entre los componentes de la política y su incidencia sobre sus capacidades estratégicas. Finalmente, se examinan las condiciones estratégicas y geopolíticas de Paraguay en función de su mandato, todo esto encaminado en la caracterización esencial del Cono Sur americano en función de la gobernanza, la estabilidad democrática y la seguridad hemisférica.

Palabras clave: Comunidad de defensa, Condiciones estratégicas, Defensa, Geopolítica, Seguridad.

* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas", del grupo de investigación Centro de Gravedad, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por Min-Ciencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Rubén Darío Domínguez Areco

Magíster, Operaciones Militares, Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales del Ejército, Paraguay. Posgrado, Administración Financiera Pública, Universidad Católica de Asunción, Paraguay. Máster, Ciencias Militares, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, Paraguay. Maestría, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Contacto: dominguezr@esdeg.edu.co

Paulo Iván Correa Vargas

Magíster, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Administración de recursos militares para la defensa nacional, Fort Knox Armor School. EE. UU., Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Contacto: paulo.correa@buzonejercito.mil.co

Citación APA: Domínguez Areco, R. D., & Correa Vargas, P. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Paraguay. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 265-284). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.10>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En el escenario que suscita actualmente, todas las naciones se enfrentan a amenazas, y estas amenazas logran materializarse en aspectos como la agresión de un país vecino, la infiltración de un grupo terrorista o las tendencias económicas globales que comprometen el bienestar de la nación. Es claro que cualquier amenaza desafía el poder de una nación y altera su bienestar. Autores como Leffler (1990) reiteran que cada nación tiene una estrategia de seguridad nacional, bien sea un plan para asegurar su propia existencia continua o en su defecto la articulación formal en un documento publicado que se transmita indirectamente a través de discursos de líderes gubernamentales, con el propósito básico de una estrategia de seguridad nacional.

No obstante, al hacer énfasis en sectores como el latinoamericano, existen tendencias diferenciadoras de acuerdo con la nación y su proyección, resaltando riesgos y amenazas de su total interés, siendo estos relacionados con la actuación y escenario de la época. Por ejemplo, en contextos como el suscitado durante conflictos como la Guerra Fría, su desarrollo se enfocó en la disputa de dos bloques distintos: el primero liderado por Estados Unidos de América con tendencias capitalistas, el segundo encabezado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con percepciones netamente comunistas. Al entender que cualquier influencia podría ser acatada por naciones en vías de desarrollo, en su mayoría ubicadas en Latinoamérica, Estados Unidos buscó diferentes metodologías como para localizar pivotes geoestratégicos que sirvieran de extensores de sus ideologías. Ante ello, la región latinoamericana obtuvo variadas intervenciones por medio de agencias como la Central de Inteligencia Americana (CIA). Estas operaciones buscaban garantizar el manejo del modelo capitalista, dado que la orientación americana era de esta convergencia.

Si bien cuando se conocen este tipo de interferencias o injerencias que dentro de la percepción política se perciben como amenazas para la consolidación de los Estados, Solís (2013) afirma que se toman medidas, y estas medidas se relacionan con decisiones radicales y de alto impacto. En naciones como Paraguay, Soler (2007) indica que ante la necesidad de intromisión soviética surge el periodo de dictadura militar desde 1954. Por otra parte, estas dictaduras militares eran transversales a las ayudas y alianzas estratégicas con Estados Unidos, que es en la mayoría de Estados latinoamericanos un aliado de alto valor estratégico, enmarcado en el discurso de neutralización de la ideología comunista. Este tipo de necesidades del orden internacional se suscribe como una de las justificaciones que componen las políticas o leyes de seguridad y defensa, siendo una característica común y constante de todas las naciones.

No obstante, cada región mantiene una particularidad especial, donde naciones como Paraguay se desatan por la consolidación de una política con una longevidad individual aproximada de diez años, estableciendo proyecciones futuras y estratégicas ante las posibles amenazas y riesgos de la nación. Dadas estas circunstancias, resulta pertinente centrar la atención en naciones tales como Paraguay, que en el escenario de consolidación e integración nacional ha suscitado tendencias, mejoras y disposiciones continuas en actos como la seguridad y defensa. Por ello, ¿cuáles son las tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa de Paraguay a partir de su valoración en su proyección estratégica y geopolítica?

Metodología

Para el desarrollo del siguiente capítulo, inicialmente se necesita estudiar teórica y conceptualmente los antecedentes de las políticas de seguridad y defensa de la nación paraguaya desde los años sesenta. Por ello, inicialmente se desarrollará una exploración previa que permita conocer las producciones, resultados y posiciones ante la temática principal. Para ello se desarrolló una búsqueda en bases académicas indexadas como Google Academics, Jstor y Dialnet. Gracias a esta búsqueda, se seleccionaron aproximadamente 90 documentos que tienen relación directa con el desarrollo de políticas de seguridad y defensa.

Dadas estas circunstancias, tal enfoque corresponde a uno netamente cualitativo, puesto que se recolectará información de primera mano como libros, entrevistas, bases de datos y análisis de expertos. Asimismo, el capítulo se desarrollará

bajo los parámetros de un tipo de investigación exploratoria, pues la comparación final que conglomerará el desarrollo de todo el libro será una herramienta comparativa entre las políticas de seguridad y defensa de Latinoamérica (Hernández et al., 2014). Es importante destacar que este tipo de metodologías permitirá establecer las diferencias y tendencias de las naciones del Cono Sur latinoamericano, entendiendo que la cultural, ejercicio político y desarrollo social abarca unas tendencias completamente distintas a las de otros territorios.

De acuerdo con ello, en primer lugar, se identificarán los componentes estructurales de la política de seguridad y defensa de Paraguay de la administración actual, seguido de la exposición de causas que determinan la relación causal, de dependencia o de interacción entre los componentes de la política de seguridad y defensa paraguaya. Para terminar, se establecerán las tendencias que marcan la política de seguridad y defensa de esta nación, permitiendo el último análisis comparativo al que apunta la finalización del estudio.

Marco teórico y conceptual

Para generar una actividad teórica durante las líneas del capítulo de investigación, es necesario resaltar los componentes teóricos que harán parte de esta, estableciendo definiciones, lineamientos y posibles esquemas de gran importancia para la resolución de la pregunta de investigación. Dada esta situación, los componentes teóricos que se van a utilizar se relacionan a continuación.

Seguridad

Para autores como Almazán (2015), la seguridad nacional ha sido descrita como la capacidad de un Estado para atender la protección y defensa de su ciudadanía. Esta afirmación, en medio de los debates e incursiones académicos, ha sido soportada por autores como Martínez (2014), quien indica que uno de los principales desafíos para enfrentar el campo de la seguridad global es el concepto de complejo de seguridad, dado que es una situación en la que las preocupaciones de seguridad de las naciones están profundamente interconectadas. Aquí es claro que las necesidades de seguridad de un país no pueden ser consideradas de manera realista sin tener en cuenta las necesidades de defensa y protección de otros territorios, pues sus actuaciones deben premeditar las posibles acciones de quienes intervienen en el orden y actuación de los sistemas de defensa internacionales.

Defensa y seguridad colectiva

La defensa colectiva, según Dockendorff y Duval (2013), es un acuerdo oficial entre los Estados-nación para ofrecer algún apoyo de defensa a otros Estados miembros si son atacados. Es la base de las clásicas alianzas de defensa como la Triple Entente entre el Reino Unido, la Tercera República Francesa y el Imperio ruso antes de la Guerra Mundial. Se distingue no solo por la limitación geográfica, sino también por su enfoque en los compromisos militares.

Por otro lado, Jasso (2017) expresa que la seguridad colectiva se refiere a varios tipos de arreglos. Estrictamente hablando, la defensa colectiva que implique compromisos mutuos de los Estados miembros podría considerarse una forma de seguridad colectiva, aunque limitada geográficamente a la defensa militar. Sin embargo, con mayor frecuencia se piensa en la seguridad colectiva como un concepto global representado por instituciones internacionales como la Liga de Naciones y las Naciones Unidas. A menudo, tales arreglos están respaldados por conceptos de derecho internacional y ayudas internacionales. Su característica distintiva es su carácter híbrido entre la acción colectiva en el ámbito internacional.

Política de seguridad económica

Autores como Saint-Pierre (2008) expresan que la seguridad económica implica no solo proteger la capacidad de la economía para el pueblo, sino también el grado en que el Gobierno y el pueblo son libres de controlar sus decisiones económicas y financieras. Esta es la capacidad para proteger de amenazas y coacción externas la riqueza y la libertad económicas de una nación. Por tanto, comprende la política económica y algunas agencias de aplicación de la ley, al igual que acuerdos internacionales sobre otros temas de importancia nacional como el comercio y las finanzas.

Ante ello, Sorj (2005) expone que la política de seguridad es un medio legal que busca proteger la soberanía del Gobierno, el sistema político y la integridad de la sociedad frente a amenazas internas ilegales y amenazas o presiones externas. Esto implica tanto la seguridad nacional e internacional como la aplicación de la ley. Su fundamentación debe interpretarse más allá de concebir una actividad económica con altas dinámicas. De hecho, este tipo de seguridades ante la percepción ciudadana es quizás uno de los procesos con el que cuenta cada individuo en su Estado para promover sus servicios y beneficios, entendiendo que la economía es aquel soporte para que los hogares pueden hacer uso de bienes y servicios.

Seguridad humana

La seguridad humana, afirma Sepúlveda (2007), se refiere a un concepto en gran medida desarrollado en las Naciones Unidas después del final de la Guerra Fría. Esta define la seguridad en términos generales, abarca la seguridad de las personas contra el hambre, las enfermedades y la represión, incluidas las perturbaciones dañinas de la vida diaria. Con el tiempo, el concepto ha sido ampliado para incluir seguridad alimentaria, seguridad ambiental, seguridad económica, seguridad personal, seguridad sanitaria, seguridad comunitaria, seguridad política y protección de las mujeres y minorías. Su característica distintiva es evitar o restar importancia tanto a la seguridad nacional como a la militar.

Componentes estructurales de la política de seguridad y defensa de Paraguay desde una perspectiva estratégica y geopolítica

Inicialmente, es importante indicar que, al hacer énfasis en sectores como el latinoamericano, existen tendencias diferenciadoras de acuerdo con la nación y su proyección, resaltando riesgos y amenazas de su total interés, siendo estos relacionados con la actuación y escenario de la época. Por ejemplo, en contextos como el suscitado durante conflictos como la Guerra Fría, Agüero (2016) indica que su desarrollo se enfocó en la disputa de dos bloques distintos: el primero liderado por Estados Unidos de América con tendencias capitalistas, el segundo encabezado por la URSS con percepciones netamente comunistas.

Al entender que cualquier influencia podría ser acatada por naciones en vías de desarrollo, en su mayoría ubicadas en Latinoamérica, Romero (2005) afirma que Estados Unidos buscó diferentes metodologías con para localizar pivotes geoestratégicos que sirvieran de extensores de sus ideologías. Ante ello, la región latinoamericana, expone Loaeza (2013), obtuvo variadas intervenciones por medio de agencias como la CIA. Estas operaciones buscaban garantizar el manejo del modelo capitalista, dado que la orientación americana era de esta convergencia.

Si bien cuando se conocen este tipo de interferencias o injerencias que dentro de la percepción política se perciben como amenazas para la consolidación de los Estados, Solís (2013) afirma que se toman medidas, estas se relacionan con decisiones radicales y de alto impacto. En naciones como Paraguay, Soler (2007) indica que ante la necesidad de intromisión soviética surge el periodo de dictadura

militar desde 1954. Por otra parte, estas dictaduras militares eran transversales a las ayudas y alianzas estratégicas con Estados Unidos, que en la mayoría de Estados latinoamericanos es un aliado de alto valor estratégico, enmarcado en el discurso de neutralización de la ideología comunista.

Este tipo de necesidades del orden internacional se suscriben como una de las justificaciones que componen las políticas o leyes de seguridad y defensa, siendo una característica común y constante de todas las naciones. No obstante, cada región mantiene una particularidad especial en la que naciones como Paraguay se desatan por la consolidación de una política con una longevidad individual aproximada de diez años, estableciendo proyecciones futuras y estratégicas ante las posibles amenazas y riesgos de la nación. Este Estado, localizado en el sector latinoamericano, expone Coimbra (2012), es una nación que lidera una política de defensa con duración de diez años. La última de estas fue expuesta en el año 2019 por parte del Consejo de Defensa Nacional en cabeza del Gobierno nacional, la cual está proyectada hasta el año 2030.

Su composición estructural inicia con la definición de escenarios desde un contexto macro como el global, un contexto táctico como el regional y uno operativo como el nacional. De estos escenarios se desprenden los intereses vitales y objetivos nacionales permanentes, siendo particularmente una característica diferenciadora de naciones como Colombia, que, de acuerdo con Moreno (2012), no sostiene intereses, objetivos ni estrategias permanentes. Esta estructura inicial da paso al propósito de la política de acuerdo con las actuaciones de defensa de la nación paraguaya, expuesta entonces por el Consejo de Defensa Nacional (2019) así:

Se defiende al Estado, en sus tres componentes fundamentales, población, territorio y gobierno. Esto ocurre para asegurar la supervivencia del Estado. Para permitir y asegurar el desarrollo y el bienestar general, manteniendo la integridad del territorio nacional, la protección de los recursos estratégicos y la soberanía del Estado. (p. 13)

Cuando se indica la finalidad de la defensa paraguaya, autores como Faundes (2017) exponen que esta defensa debe ser conceptualizada y diferenciada de las condiciones teóricas establecidas para este componente estratégico nacional.

Ante ello, Cheyre (2015) indica que la defensa según la visión paraguaya es aquella acción en contra de las amenazas a la seguridad, capaz de utilizar medios, modos y herramientas legalmente aprobados en contra de individuos, organismos e instituciones que busquen afectar la consolidación e integridad del Estado. No

obstante, Medina (2012) expone que este concepto aún se encuentra en una discusión académica y científica con respecto a su composición teórica. Gracias a ello, el Consejo de Defensa Nacional (2019) enfatiza en el concepto de defensa para ajustar los delineamientos estratégicos para su aplicación.

Estos delineamientos están clasificados de forma prioritaria y ascendente en seis campos distintos: i) operaciones interinstitucionales, expuestas por Uvalle (2009) como aquellos proyectos de cooperación interinstitucional que tienen como objetivo apoyar la innovación y la mejora de los aspectos de la seguridad y defensa nacional, contribuyendo a la modernización de las capacidades y asegurar una relación más estrecha entre las relaciones diplomáticas paraguayas; ii) coordinación; iii) eficiencia en el empleo de medios; iv) participación; v) actualización y logística; vi) revisión y prospección.

Cuando se conoce la ruta establecida para el proceso de toma de decisiones en el ámbito de defensa paraguaya, el Consejo de Defensa Nacional (2019) expone los objetivos de la defensa nacional, que, en teoría, deben dirigirse ante las líneas de acción para la defensa. Estas líneas de acción están constituidas por organismos, agentes e instituciones considerados fundamentales para la supervivencia del Estado.

El primer grupo está compuesto por las instituciones con responsabilidad primaria, como el Consejo de Defensa Nacional (Codena), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), las Fuerzas Militares (FF. MM.), el Ministerio del Interior (MI) y la Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI). Al hacer especial alusión de este tipo de instituciones, es claro que su intervención radica en la toma de decisiones estratégicas del Estado, entendiendo que su participación influye tanto interna como externamente en la nación.

En el segundo grupo, el Codena (2019) expone a instituciones complementarias, conocidas por Mantilla et al. (2007) como aquellas instituciones que, en medio del ejercicio de la defensa nacional, complementan crecientemente la neutralización de las nuevas amenazas nacionales. Entre estos organismos se destacan la Policía Nacional (PN), la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) y la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). Estos logran concretarse como el nivel táctico de toma de decisiones nacionales, dado que interactúa en mayor medida con las necesidades y tendencias de la ciudadanía paraguaya.

En el tercer grupo, el Codena (2019) hace especial alusión a las instituciones de base, expuestas por Montecinos (2005) como aquellas organizaciones que al hacer cumplimiento oportuno de sus deberes, misiones y tareas inherentes generan

una actividad cooperativa de gran impacto para el PMT del Estado. Generalmente, cuando se hace alusión a este tipo de instituciones, se enfatiza en la necesidad de promoverlas como un ente de orden estratégico, pues sus dinámicas e intervenciones son prioritarias para la actuación decisiva de los altos mandos nacionales, entendiendo que en este contexto la nación paraguaya confirma su importancia cuando revitaliza su existencia en temas como la política de seguridad y defensa.

Este grupo se encuentra compuesto por aproximadamente quince instituciones, de las que se destacan el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. Su implicación en el desarrollo próspero y oportuno de la nación se mantiene en el nivel operativo, dado que sus intereses y resultados están estrictamente dirigidos a la mejora de las necesidades básicas de la ciudadanía, entendiendo estas necesidades como aquel material, recursos o beneficio establecidos para la supervivencia del ser humano (Uriarte y Agüero, 2017).

Es claro que la necesidad de seguridad y defensa de los Estados es dependiente del tipo de amenazas, riesgos y vulnerabilidades que presentan, y la nación paraguaya hace estricta exposición de ello. Autores como Garzón y Avellaneda (2019) indican que, para Paraguay, la complicación y la inseguridad son aquellas peculiaridades que predominan en el ambiente internacional con respecto a seguridad. Esta nación ayuda efectivamente a la conservación de la seguridad y la paz mundiales acatando aquellos compromisos asumidos ante entes de control internacional. Esto es permitido gracias a la activación de las capacidades militares que, en teoría, soportan y respaldan este tipo de operaciones en el ámbito internacional.

Relación causal de dependencia o de interacción entre los componentes de la política de seguridad y defensa paraguaya y su incidencia sobre sus capacidades estratégicas

En el entorno global donde se suscitan las naciones es característico encontrar que por un alto grado de incertidumbre, los altos mandos nacionales enfrentan escenarios cada vez más dinámicos, complejos e impredecibles, donde la tecnología, la globalización, el conocimiento y el cambio impactan en el desempeño general de las naciones. Según Fernández (2003), debido a este entorno complejo y cambiante, los presidentes de los Estados siempre están en el proceso de buscar

nuevas formas de proteger su territorio para crear riqueza y aumentar el valor para los ciudadanos. Por lo tanto, una preocupación clave para cualquier presidente es la necesidad de desarrollar capacidades que no solo ofrezcan rendimiento, sino también protección, gobernanza y consolidación. Como resultado, cada vez más países están recurriendo a enfoques estratégicos y recursos internos que son valiosos, escasos, inimitables e insustituibles; las políticas de seguridad y defensa, más que ser un documento guía para dirigir un Estado, son sin duda la estrategia principal que compone los intereses de los mandatarios ante cualquier escenario cercano a sus Estados.

Por ello, antes de establecer qué tipo de relación concurre entre la política de seguridad y defensa nacional paraguaya, y sus capacidades estratégicas, es necesario contextualizar los grupos de relaciones existentes por analizar: i) relación causal; ii) relación de interacción; y iii) relación de dependencia.

Para ello, autores como Parnell (2011) expresan que una correlación es una medida o grado de relación entre dos variables. Generalmente, un conjunto de datos puede correlacionarse positivamente, negativamente o no correlacionarse en lo absoluto. A medida que aumenta un conjunto de valores, el otro conjunto tiende a aumentar, entonces se denomina correlación positiva. De este tipo de relación de variables coexiste una relación causal, la cual es definida por Ruiz (2017) como aquella relación entre dos eventos si la ocurrencia del primero causa el otro. El primer evento se llama causa y el segundo efecto. Una correlación entre dos variables no implica causalidad. Por otro lado, si existe una relación causal entre dos variables, deben estar correlacionadas.

Al establecer entonces que para este tipo de relación deben existir dos variables definidas, es importante hacer alusión a la metodología de búsqueda y extracción de variables como la expuesta por Muso (2016), quien permite hacer una selección de variables por medio de investigaciones exploratorias y descriptivas tal y como aplica al análisis de la política de seguridad y defensa de la nación paraguaya. En efecto, Cuadras (1996) indica que la extracción de variables consiste en hacer un análisis de aquellos componentes principales del tema de investigación seleccionado, estableciendo aquellas medidas o herramientas de medida que permiten establecer si esas variables al ser evaluadas revelan algún grado de eficacia, eficiencia o efectividad. En efecto, deben tener una calidad cuantitativa.

No obstante, al hacer una revisión de las medidas de eficacia, eficiencia o efectividad que deben surgir de la política de seguridad y defensa nacional de Paraguay, al menos en fuentes abiertas y de acceso al público no existe algún índice o valor

que permita hacer esta evaluación; esto concurre por dos posibles situaciones: i) una puede hacer parte de una necesidad de protección de datos o *habeas data*¹ que sostiene al campo de seguridad y defensa de la nación, entendiendo que es una costumbre ideal de normal repetición para las naciones del mundo; ii) la otra podría hacer parte de una falta de análisis o intervención cuantitativa por parte de los altos dirigentes paraguayos. Si esta es la que ocurre actualmente, puede percibirse entonces como una debilidad procedimental para evaluar las acciones de seguridad y defensa del Estado. Por lo pronto, al conocer e indicar la ausencia de valores y medidas de variables, esta relación causal no presenta una adecuada aceptación para evaluar la política de seguridad y defensa y sus capacidades estratégicas.

La segunda es conocida como la relación de interacción, establecida por Rizo (2006) como el efecto conjunto de dos o más variables independientes sobre una variable dependiente por encima y más allá de la suma de sus efectos individuales.

Ante esta definición, y conociendo que la relación causal no era la apropiada por la necesidad de conjeturar bajo actividades cuantitativas, la relación de interacción tampoco es posible ser determinada o asociada con la política de seguridad y defensa paraguaya, entendiendo que su dependencia proviene de evaluaciones cuantitativas y no cualitativas.

La última y posible relación determinada entre la política de seguridad de defensa paraguaya y las capacidades estratégicas puede propiciarse bajo el concepto de relación de dependencia. En efecto, Morales y Toro (2011) indican que la relación de dependencia es aquella que obliga a que uno o un conjunto de elementos requieran de otros elementos para su especificación o implementación. Esto significa que la semántica completa de los elementos dependientes depende semántica o estructuralmente de la definición del elemento proveedor. No obstante, esta relación de dependencia también hace parte de las teorías de las relaciones internacionales (RR. II.), surgiendo entonces desde los debates reformadores entre liberales como Prebisch, marxistas como Andre Gunder Frank y los teóricos como Wallerstein.

Esta dependencia, bajo los lineamientos de las teorías de las RR. II., es definida por Bonache (2010) como una explicación del desarrollo económico de un Estado en términos de las influencias externas de carácter político, económico y

¹ El *habeas data* es una acción jurisdiccional propia del derecho, normalmente constitucional, que confirma el derecho de cualquier persona física o jurídica para solicitar y obtener la información existente sobre su persona y de solicitar su eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada.

cultural en las políticas de desarrollo nacional; ante ello, es posible indicar que la dependencia es una condición histórica que configura una determinada estructura de la economía mundial, de tal manera que favorece a unos países afectando a otros y limita las posibilidades de la economía subordinada. Esta es una situación en la que la economía de un grupo de países está determinada por el desarrollo y expansión de otra, instancia a la que está sometida la propia.

Si entonces se hace énfasis en una de las dependencias que mantiene la política de seguridad y defensa nacional de Paraguay ante las estancias estratégicas existentes, es posible indicar que esta es una relación netamente dependiente. En efecto, las tareas, actividades e intenciones plasmadas en la política de seguridad y defensa no serían posibles sin aplicar capacidades estratégicas. Por ello, las capacidades estratégicas para autores como Silvestri et al. (2011) son aquellas acciones conjuntas que optimizan el desempeño nacional en su entorno competitivo, ya que pueden crear una ventaja en instancias como la defensa y seguridad nacional. Esto depende de cómo el Estado neutraliza las amenazas y aprovecha las oportunidades en el entorno presente y futuro mientras utiliza sus fortalezas y minimiza sus debilidades. Por ello las capacidades estratégicas incluyen recursos y competencias que una nación utiliza para competir en su entorno internacional.

Cuando se permite establecer que Paraguay, bajo las premisas establecidas en su política de seguridad y defensa, sostiene una relación de dependencia con las capacidades y estrategias nacionales, es posible soportar intervenciones como las de Winer (2008), quien indica que la capacidad estratégica paraguaya es un componente importante para mantenerse defensivamente a pesar de la presencia de naciones no amigas en el cerco internacional. Muchas naciones de partes interesadas intentan medir y rastrear la capacidad estratégica, y entre ellas se incluyen tareas, estrategias, métodos y actividades que logren mantener estable a la nación protegida en torno a las dinámicas del Cono Sur latinoamericano.

El éxito que deriva de la estrategia de seguridad y defensa nacional es establecido bajo la dependencia de sus capacidades estratégicas, siendo entonces una ventaja competitiva que se basa en distintas capacidades, que a menudo se deriva del carácter único de la nación. Este carácter es expuesto por Fuchs (2006) como aquella relación con sus instituciones, organizaciones, entes y organismos territoriales que son precisamente identificados y aplicados a los teatros donde la seguridad y la defensa son altamente relevantes. El éxito paraguayo no es la realización de visiones, aspiraciones y misiones. Este es el producto de una estrategia

impulsada por las necesidades de protección, es el resultado de una cuidadosa apreciación de las fortalezas de la nación y del entorno global al que se enfrenta.

Análisis de las condiciones estratégicas y geopolíticas de Paraguay en función de su política de seguridad y defensa

Si se genera una proyección de la posible condición estratégica y geopolítica de naciones como Paraguay, es necesario establecer varios condicionantes que se encuentran directamente relacionados con ello. En efecto, para autores como Tapia (2014), Paraguay ha adquirido mayor importancia estratégica a la luz de los nuevos problemas hemisféricos: la crisis venezolana, el ascenso de China en América Latina y los esfuerzos de la administración del expresidente estadounidense Donald Trump para construir lazos con Gobiernos conservadores en toda la región.

En el contexto de declive venezolano, Pujadas (2018) expone que esta nación es un miembro clave de los países del Grupo de Lima que presionan por la democracia en Venezuela, pues repudió la reelección fraudulenta del líder venezolano Nicolás Maduro en mayo de 2018 y rápidamente reconoció al gobierno interino del presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó.

Con respecto a la República Popular China, Rodríguez (2013) indica que Paraguay sigue siendo el único país de América del Sur que reconoce diplomáticamente a Taiwán, y no a la República Popular China, como el gobierno legítimo de China. Esta postura está en desacuerdo con la mayor parte de América Latina y del mundo, incluido Estados Unidos, siendo entonces una posición elogiada por funcionarios de este país como Mike Pompeo, dado que defiende sus propios intereses y creencias apoyando a Taiwán democrático.

Por otro lado, El presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez, quien asumió el cargo en agosto de 2018, es parte de un grupo de líderes conservadores que recientemente tomaron el poder en Sudamérica: el argentino Mauricio Macri, el chileno Sebastián Piñera, el colombiano Iván Duque y el brasileño Jair Bolsonaro. Quitral (2020) expresa que la administración del expresidente Donald Trump aprovechó esta oportunidad para reforzar su mensaje de política regional en torno a la lucha contra los gobiernos de izquierda en el hemisferio.

Este contexto se encuentra altamente reforzado y protegido cuando se reconoce que Paraguay entiende la necesidad de establecer un ambiente diplomático en torno a sus vecinos territoriales y naciones de intereses; esto se materializa cuando Brun (2019) indica que esta nación hace parte de varios tratados importantes, entre ellos acuerdos internacionales sobre armas biológicas, armas químicas, derechos de autor, derechos humanos, propiedad intelectual, no proliferación de armas nucleares, refugiados y tortura. Por otro lado, en el ámbito ambiental, García (2013) indica que Paraguay es parte de acuerdos como biodiversidad, Protocolo de Kioto, desertificación, especies en peligro de extinción, desechos peligrosos, derecho del mar, protección de la capa de ozono y humedales.

A lo largo de la historia, el acceso a los recursos naturales ha sido uno de los pilares del poder nacional. Hoy, los recursos naturales de América del Sur están remodelando las relaciones entre los países de la región; el acceso de bajo costo a los recursos naturales está atrayendo industrias a la región. Esta transformación, afirman Ortiz y Rojas (2019), afectará a los países del interior –Bolivia y Paraguay–, los cuales se convertirán en el cruce de rutas comerciales hemisféricas desde Argentina y Brasil hasta Chile y Perú.

En el caso particular de Paraguay, la principal fuente de ingresos es la exportación de energía generada por los enormes proyectos hidroeléctricos Itapu y Yacyretá, de los cuales el 90% beneficia a Brasil y Argentina. En comparación con la formidable capacidad de generación de estos proyectos, Brun (2019) indica que la pequeña demanda interna actual de Paraguay le permite ser uno de los pocos países del mundo que puede financiar su gobierno sin recaudar impuestos sobre la renta. No obstante, la abundancia de recursos naturales tiene inconvenientes. Históricamente, los países ricos en recursos, especialmente los países sin litoral, se han quedado a la zaga de los países con escasos recursos en el desarrollo económico.

Además de comprender la necesidad de protagonismo en cuestiones de interés conjunto como el ambiente, el orden y la defensa, Paraguay asume posiciones de gran impacto cuando acepta pertenecer a organismos como las Naciones Unidas y muchas de sus agencias especializadas. En efecto, Bourscheid y González (2019) indican que Paraguay cumple con la mayoría de los estándares internacionales de derechos humanos, dado que ofrece a sus ciudadanos los derechos de libertad de prensa, expresión y religión.

Así mismo, es miembro del Mercado Común del Sur (Mercosur), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), la Organización Internacional del Trabajo,

el Fondo Monetario Internacional, el Sistema de Economía Latinoamericana, la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río, y el Banco Mundial.

En el sector de seguridad y defensa nacional, autores como Cheyre (2015) afirman que la disidencia interna violenta representa una amenaza mucho más peligrosa para Paraguay que cualquier amenaza externa. Aunado a ello, el legado de Paraguay de gobierno autoritario y política violenta no ha sido borrado por completo; en 2004, la hija de un expresidente fue secuestrada y asesinada, aparentemente por un grupo político radical de izquierda. Por otro lado, Quitral (2020) indica que la corrupción en la política y las finanzas ha dado lugar a una disminución de la confianza popular en el Gobierno. Generalmente, los daños y debilidades en seguridad surgen a partir de actos como el blanqueo de capitales y el tráfico de drogas, los cuales deben controlarse para fomentar un crecimiento económico generalizado a largo plazo. Como la mayoría de los países sudamericanos, Paraguay también enfrenta tensiones entre su población indígena y quienes buscan la liberalización de la sociedad y la economía.

Para expertos como Alcántara y Marín (2013), la situación actual de Paraguay se deriva de un conjunto complejo de crisis sociales, económicas y políticas interrelacionadas, que se han visto magnificadas por el advenimiento de la pandemia del coronavirus y una marea creciente de aislacionismo y antiglobalismo. Estas crisis van desde la polarización interna y las tribulaciones económicas hasta la divergencia ideológica, las rivalidades personales entre los líderes de la región y la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China. Todas están obstaculizando la gobernanza regional e impactando negativamente las perspectivas de cooperación.

Ante estas circunstancias, Zurbruggen (2011) indica que los Gobiernos de América Latina, donde está incluido el paraguayo, necesitan trabajar juntos con urgencia para abordar los múltiples desafíos que enfrentan, ya que los acontecimientos de las últimas décadas han demostrado que, a menos que se puedan encontrar mejores mecanismos regionales, los desafíos nacionales y transnacionales, desde el crimen organizado y la degradación ambiental hasta la migración y el crecimiento económico anémico, se vuelven aún más difíciles de abordar, con consecuencias potencialmente devastadoras a largo plazo. Sin embargo, a pesar de lo que está en juego, los mecanismos tradicionales de gobernanza regional parecen paralizados, careciendo incluso de la capacidad para discutir la insostenible situación actual, y mucho menos abordarla. La sabiduría convencional es que la

cooperación regional en América Latina es prácticamente inexistente porque sus jefes de Estado tienen diferencias ideológicas insuperables y porque las instituciones diplomáticas dominantes de la región no han cumplido con su propósito.

Finalmente, la gobernanza regional y la cooperación efectiva en América Latina son necesarias para una conversación más amplia sobre el papel de la región en un orden global que cambia rápidamente, entendiendo que Paraguay en medio de esta situación debe asumir una posición de liderazgo o mentor, moldeado por la transformación tecnológica y problemas genuinamente globales como el cambio climático, las presiones migratorias y las crecientes amenazas a la seguridad. A medida que la competencia entre las grandes potencias continúa moldeando el orden global, se considerará a América Latina como un jugador periférico. Sin embargo, lejos de estar de alguna manera al margen o exento de las corrientes geopolíticas crecientes de hoy, América Latina, para bien o para mal, se ve muy afectada por ellas.

La gobernanza regional es un instrumento fundamental para ayudar a América Latina a superar sus numerosos desafíos abrumadores. Incluso cuando las diferencias ideológicas dificultan la cooperación en el alto nivel político, es crucial encontrar vías de progreso en otros niveles y en formas informales o menos visibles.

Conclusiones

La forma en que se han liderado la seguridad y defensa en Paraguay es efectivamente transversal y duradera en varios periodos presidenciales. Esta permite ser un ejemplo de sostenimiento y balance político que genera estabilidad ante las decisiones de seguridad y defensa de la nación. Así mismo, es posible resaltar que la composición de esta política se relaciona estrictamente con las capacidades de material, recursos humanos y tendencias militares. No obstante, su efectividad no se conoce, pues los entes de control y fuentes abiertas primarias de la nación no han generado algún balance o exposición de ello. Es necesario establecer una forma de evaluación que indique si este tipo de estrategia y su organización han mejorado las condiciones de estabilidad y consolidación de la nación paraguaya.

A pesar de la existencia de rivalidades históricas entre varios países en el Cono Sur americano, Paraguay cuenta con una larga y fructífera tradición de cooperación en diversas áreas temáticas. El compromiso de la nación expresa enfoques colectivos basados en una visión normativa compartida en los que evidentemente sus numerosos mecanismos e instituciones de cooperación, incluido el

foro diplomático de la OEA, las estructuras de apoyo económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe respaldadas por la ONU y el interés de salud pública de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), son estrategias diplomáticas que generan una imagen adecuada ante el orden internacional. Dicho esto, a pesar de que las instituciones y plataformas regionales se han multiplicado en Paraguay, las crecientes divisiones han provocado que la región retroceda en términos de la profundidad de la cooperación regional y la capacidad para abordar desafíos comunes. Ejemplos de esta tendencia negativa incluyen el aislamiento diplomático casi total de Venezuela y las frías relaciones de López Obrador con otros líderes latinoamericanos.

Finalmente, la actuación de la nación paraguaya en el ámbito de la seguridad se encuentra altamente relacionada con su turbulenta historia y tradición política, donde el autoritarismo político ha dado lugar a un aislamiento internacional que el país está buscando vencer. Esto es posible percibirse durante la definición diplomática acatada y bien representada por sus gobernantes, pues aun al estar ubicada en un sector que mundialmente es reconocido por las tendencias bélicas de impacto nacional, ha conseguido mantener una dirección de orden, control y monitoreo defensivo que ha permitido la mejora progresiva en las condiciones de seguridad del Estado.

Referencias

- Agüero García, J. (2016). América Latina durante la Guerra Fría (1947-1989): una introducción. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, XVII(35), 2-34.
- Alcántara-Santuano, A., & Marín-Fuentes, V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, IV(10), 93-112.
- Bourscheid, J. I., & González, R. S. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*, (98), 31-65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>
- Bonache, J. (2010). El valor estratégico de la movilidad global de puestos, personas y conocimientos en las multinacionales. *Universia Business Review*, 3(27).
- Brun, D. A. (2020). Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 457-481. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000115>
- Carreras, L. A. F. (2012). La consolidación democrática en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 67-82.
- Cheyre, J. E. (2015). Las amenazas a la seguridad en América Latina. *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability / Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad / Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade*, 9(1), 51-73.
- Consejo Nacional de Defensa. (2019). Política Nacional de Defensa de Paraguay. *Gobierno Nacional*, 1(1-30).
- Cuadras, C. M. (1996). *Nuevos métodos de análisis multivariante*. CMC Ediciones.
- Dockendorff, A., & Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios internacionales (Santiago)*, 45(176), 31-49. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.29991>
- Fernández, V. R. (2003). *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: redefiniendo el escenario global-local*. Universidad Nacional del Litoral.
- Fuchs, R. (2006). ¿Hacia una comunidad regional de seguridad?: las fuerzas armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(2), 29-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200002>
- García, J. E. (2013). Historia y perspectivas de la psicología política en el Paraguay. *Cahiers de Psychologie Politique*, (22).
- Garzón, C. A. D., & Avellaneda, D. O. (2019). Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil. *Criminalidad*, 61(1), 9-28. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6843864>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.a ed.). McGraw Hill.
- Leffler, M. P. (1990). National security. *The Journal of American History*, 77(1), 143-152.
- Mantilla, F. T., Ramírez, A. L., & Arcila, G. (2007). Instituciones del Estado y vida cotidiana: significados construidos por los funcionarios. *Universitas Psychologica*, 6(1), 173-183.

- Montecinos, E. (2005). Instituciones políticas y participación social en el espacio local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (9), 0.
- Morales, G. I., & Toro, M. C. (2011). Capacidades y opciones estratégicas de las potencias emergentes en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (94).
- Moreno Torres, A. (2012). Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 41-56.
- Muso Lalaleo, J. C. (2016). *Análisis de relación causal de la responsabilidad social empresarial en la imagen corporativa y rendimiento financiero de las Pymes* [Bachelor's thesis]. Universidad Técnica de Ambato.
- Ortiz-Sandoval, L., & Rojas, G. (2019). Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), 199-220. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3504>
- Pujadas, J. J., & Szkut, A. (2018). Soberanía, políticas fronterizas y prácticas transnacionales en Paraguay. Iztapalapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 39(85), 59-80. <https://doi.org/10.28928/revistaiztapalapa/852018/atc3/pujadasmunozjj/szekuta>
- Quitral Rojas, M. (2020). Variables domésticas en la política exterior de Paraguay. *Diálogo Andino*, (62), 91-102. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812020000200091>
- Romero, S. (2005). Efectos de la lucha por la hegemonía mundial en América Latina. *Ciencia y Cultura*, (17), 71-78.
- Ruiz, A. (2017). Evaluación y pruebas nacionales para un currículo de matemáticas que enfatiza capacidades superiores. *Cuadernos de Investigación y Formación en Educación Matemática*, 1-307.
- Saint-Pierre, H. (2008). *Defensa y seguridad. Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Resdal.
- Sepúlveda, I. (Ed.). (2007). *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Silvestri, L., Vassolo, R., & Vassolo, R. S. (2011). *Dirección estratégica en países emergentes: elementos fundamentales para plantear el crecimiento de las empresas latinoamericanas*. Ediciones Granica, S. A.
- Soler, L. (2007). Claves históricas del régimen político en Paraguay. López y Stroessner. *Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 11(1-2), 19-54.
- Tapia, C. (2014). ¿Influencias de poder, intervención o cooperación regional?: La política exterior chilena en la crisis paraguaya de su centenario (1908-1911). *Si somos americanos*, 14(1), 61-74. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482014000100004>
- Uvalle Berrones, R. (2009). Gestión de redes institucionales. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 16, 41-72.
- Winer, S. (2008). Las políticas de seguridad y defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político. *Esboços: histórias em contextos globais*, 15(20), 67-99.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, (38), 39-64.

Capítulo 11

Análisis de las políticas públicas de seguridad y defensa de Perú: una mirada desde la Guerra Fría hasta el siglo XX^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.11>

Manuel Alexander Betancur Montoya
Miguel Antonio González Martínez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo de libro producto de investigación realiza una aproximación al estado actual de la política pública de seguridad y defensa de Perú. Para ello se efectuó una minuciosa búsqueda de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el objeto de estudio que dio como resultado que la actual política de seguridad y defensa de Perú es el corolario de un proceso histórico definido por variables dependientes e independientes mediadas tanto por su política interna como externa. Para revelar los resultados de investigación se configuró el presente capítulo en tres partes. La primera describirá la noción propia de seguridad y defensa de Perú. La segunda mostrará las preocupaciones de defensa de este país. Y la tercera revelará las inquietudes sobre materia de seguridad de dicha nación.

Palabras clave: Libro Blanco de la Defensa Nacional, Perú, Política de Estado, Política Pública, Seguridad y Defensa.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "*Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*", del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por Min-Ciencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Manuel Alexander Betancur Montoya

Doctorando, Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Magíster, Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Profesional, Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-6511-9000> - Contacto: manuel.betancur@esdeg.edu.co

Miguel Antonio González Martínez

Magíster, Historia, Universidad Nacional de Colombia. Profesional, Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Docente, Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos FAEDIS, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Docente, investigador, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0002-6034-912X> - Contacto: miguel.gonzalezm@esdeg.edu.co

Citación APA: Betancur Montoya, M. A. & González Martínez, M. A. (2022). Análisis de las políticas públicas de seguridad y defensa de Perú: una mirada desde la Guerra Fría hasta el siglo XX. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 285-300). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.11>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes prieto”

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El presente capítulo pretende dar luces sobre el estado actual del diseño e implementación de las actuales políticas públicas en materia de seguridad y defensa de Perú. La investigación, en ese sentido, plantea responder a la pregunta problema cómo ha sido el diseño de la política pública de seguridad y defensa de Perú desde la Guerra Fría hasta el siglo XXI. A manera de hipótesis se podría afirmar que la actual política de seguridad y defensa de Perú es el resultado de una evolución histórica condicionada por las dinámicas propias de sus políticas interna y externa. Partiendo de lo anterior, se realizó una detallada exploración de fuentes primarias y secundarias en materia de seguridad y defensa, que abarcan documentos oficiales del Estado peruano y organismos supranacionales, la cual arrojó que existen varios ejes temáticos en torno a la cuestión propuesta por esta indagación.

Con el propósito de observar de manera propositiva el fenómeno en cuestión, se pretende realizar una pequeña discusión sobre el marco teórico empleado en la presente investigación. En ese orden de ideas, en primer lugar, se propondrá el uso del marco conceptual propuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017), el cual consta de seis dimensiones o variables (poder militar, marco legal, instituciones de defensa, educación y doctrina, instituciones de defensa, convergencia y efectividad), con las cuales analizaron las relaciones civiles-militares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Para efectos de esta indagación se empleó la dimensión del marco legal, la cual examina el rol de la Constitución, los estatutos o leyes de seguridad y defensa, las leyes orgánicas de las fuerzas armadas, las leyes de la justicia penal militar, excepciones legales de los militares; esta variable, en particular, permitirá estudiar las políticas públicas de seguridad y defensa de Perú de manera holística, ya que permite observar de manera condensada tópicos propios de la seguridad y defensa de Perú.

En segundo lugar, y en el mismo sentido de lo expuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017), Sepúlveda (2015) afirma que el diseño de una política pública está enmarcado por la Constitución Política, ya que ella contiene el diseño institucional y legal en el cual debe actuar el Estado, y en consecuencia la política de seguridad y defensa es una respuesta a un pedido ciudadano y por tanto a un mandato legal, que presenta las siguientes particularidades: hacer realidad fines constitucionales, dar respuesta a problemas o aspiraciones sociales, optimizar recursos y facilitar la rendición de cuentas. En tercer y último lugar, se recoge la discusión teórica y conceptual de Ardila y Torrijos (2017) sobre las políticas públicas de seguridad y defensa en Colombia, de la cual se extrae la definición que los autores dieron a las mismas diciendo que “Toda política pública busca dar solución a una problemática que desestabilice una materia específica dentro de las obligaciones del Estado” (p. 25).

Así, al tenor de lo expresado, se organizó el presente capítulo en tres partes, de la siguiente forma: la primera versará sobre la construcción propia de seguridad y defensa de Perú, la cual ha oscilado entre un acercamiento y un distanciamiento a los Estados Unidos, dependiendo de la coyuntura política interna y externa de Perú y el sistema internacional. La segunda parte tratará de las preocupaciones por atender los desafíos en materia de defensa que amenazan la integridad territorial y soberanía de Perú, entre los que se encuentra una carga histórica importante, en especial con Chile luego de la Guerra del Pacífico en el siglo XIX y con Ecuador debido a diferencias limítrofes que llevaron a dos confrontaciones bélicas en las dos últimas décadas del siglo XX. Y el tercer eje temático descansa sobre las inquietudes que generan la insurgencia, el narcotráfico y los desastres naturales en la seguridad del Estado peruano. Finalmente, luego de este profundo sondeo descriptivo, sinóptico y analítico se encontró que las variables que intervienen en el diseño e implementación de la actual política de seguridad y defensa de Perú reposan sobre un constructo histórico propio, el cual le ha permitido, hoy en día, ser un referente tanto para Colombia como para la región en el diseño e implementación de una política pública de Estado en materia de seguridad y defensa.

La construcción de una noción propia de seguridad y defensa

El presente apartado tratará de aglutinar las diferentes nociones de seguridad que Perú adoptó en el marco temporal propuesto para la presente investigación

(Guerra Fría-siglo XXI), partiendo de lo dicho por Griffiths (2011) al afirmar que la seguridad, como noción, ha sido un tema sumamente debatido e ideologizado en el concierto latinoamericano debido a la intervención de los Estados Unidos en la región, en especial en el marco de la Guerra Fría.

En ese orden de ideas, el análisis del presente capítulo arrojó que la construcción de noción de seguridad de Perú se compone de por lo menos cuatro instancias. La primera comprende la dictadura militar del general Velasco Alvarado (1968-1975) y la del general Morales Bermúdez (1975-1980). La segunda abarca la transición a la democracia durante la administración de Fernando Belaúnde (1980-1985) y el primer mandato de Alan García (1985-1990). La tercera contempla la era de Alberto Fujimori (1990-2000) y la cuarta la edificación definitiva de la política de seguridad y defensa en el siglo XXI a partir de la administración del presidente Alejandro Toledo (2002-2006) hasta la actual administración del presidente Pedro Castillo.

Las dictaduras militares de los generales Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (1968-1980)

Tal como lo apuntan Avilés (2010) y Jaskoski (2013), los militares han tenido un rol preponderante en la vida política de Perú; entre 1821 y 1968, de los 76 presidentes, cincuenta fueron militares (Avilés, 2010). Lo anterior reafirma que históricamente Perú ha tenido una visión exclusivamente militar de la seguridad y defensa. Así, según Avilés (2010), Perú a través del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) formó el pensamiento social y nacionalista de los oficiales de las fuerzas armadas peruanas que acompañarían la dictadura del general Velasco Alvarado entre 1968 y 1975, la que se diferenciaría del resto de regímenes militares sudamericanos al tomar distancia de los Estados Unidos y, por el contrario, se acercaría a la Unión Soviética (URSS) teniendo un alto impacto en la doctrina, organización, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas armadas peruanas y, por tanto, en la noción de seguridad y defensa, la cual privilegió el ámbito de la defensa externa a la interna, lo que dejó un amplio margen de maniobra para la proliferación de los grupos insurgentes como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (Tapia, 1997; Jaskoski, 2013 y Avilés, 2010). Según Vizcardo (2013), citado por Quintero y Forero (2018), lo anterior obedecería a que la defensa del territorio estaría muy arraigada en la cultura peruana debido a que el Imperio inca defendió a muerte su territorio de los conquistadores españoles.

La transición a la democracia en Perú: las administraciones de Fernando Belaúnde (1980-1989) y el primer mandato de Alan García (1985-1989)

Luego de 12 años de dictaduras militares, 1980 marcaría el inicio del proceso de redemocratización en Perú cuando Fernando Belaúnde asumió la presidencia (Tanaka, 2005). Su administración afrontaría dos grandes desafíos para la seguridad y defensa de Perú: por un lado, trataría de apagar los incipientes conatos de incendio propiciados por Sendero Luminoso y, por otro, haría frente a la agresión de la soberanía por parte de Ecuador en lo que se conocería como la Guerra del “Falso Paquisha” en 1981 (Tapia, 1997). Lo anterior describe la tormenta política perfecta en materia de seguridad y defensa que obligó a la administración de Fernando Belaúnde a confiar en los planes y estrategias heredados de los regímenes militares que lo antecedieron (Avilés, 2010).

Sin embargo, en junio de 1980, antes de la transición a la democracia, la dictadura militar del general Morales Bermúdez aprobó las normas del Sistema de Defensa Interior del Territorio, el cual consistía en la conformación de regiones militares, que, a su vez, constituían zonas de seguridad integradas por subzonas y áreas de seguridad, es decir, el otorgamiento de funciones excepcionales a las fuerzas armadas para intervenir militarmente en las regiones de emergencia promulgadas por el gobierno central. El anterior esquema de intervención territorial se mantendría vigente durante toda la década de los años ochenta y sería la base de la estrategia contrainsurgente del Estado peruano (Tapia, 1997). No obstante, según el mismo Tapia (1997), cuando en 1983 las fuerzas armadas deciden hacer frente a Sendero Luminoso, cayeron en la cuenta de la ausencia en el planeamiento de la defensa nacional, de los mecanismos necesarios para afrontar una eventualidad de esta naturaleza. La administración del presidente Alan García (1985-1990) no tendría más remedio que continuar con la estrategia contrainsurgente planteada por los militares desde la dictadura. En suma, para la década de los ochenta, pese a la transición a la democracia, los militares siguieron al frente del diseño e implementación de las políticas de seguridad y defensa, lo que da cuenta del pobre liderazgo civil sobre el estamento militar, negando la posibilidad de lograr una articulación de todo el Estado peruano frente al problema de Sendero Luminoso y Túpac Amaru.

La era Fujimori (1990-2000)

Debido al legado negativo que tuvo la denominada era de Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú, la literatura disponible y consultada se concentra en destacar los

abusos en materia de derechos humanos, la corrupción y el socavamiento de las instituciones democráticas. Tanaka (2005) destaca que pese a que Fujimori fue electo dentro de un proceso democrático, acciones como el cierre del Congreso y la promulgación de leyes por parte del ejecutivo convirtieron su mandato en un régimen autoritario y dictatorial que debilitó profundamente la estabilidad del Estado peruano.

A pesar de lo anterior, Tapia (1997) reconoce que antes de la llegada al poder de Alberto Fujimori la estrategia contrainsurgente adoptada por las fuerzas armadas había dado sus frutos. Luego de la posesión de Fujimori, el proceso se aceleró con el otorgamiento por parte del Congreso de facultades legislativas al ejecutivo en un plazo no mayor a ciento cincuenta días para hacer frente a la amenaza de Sendero Luminoso a través de decretos legislativos (DL), así: Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) y el DL 746; la erradicación del terrorismo de las universidades y el DL 726; el establecimiento del orden y la disciplina en los penales y el DL 734; La autodefensa armada del campesinado y los DL 740 y 741; los decretos legislativos en favor de la lucha contra el narcotráfico; el DL 743 y el Sistema de Defensa Nacional; el DL 752, ley de situación militar de los oficiales del Ejército, la Marina de Guerra y Fuerza Aérea. Este último DL creó una profunda división dentro de las fuerzas armadas al incentivar la promoción de oficiales simpatizantes de las políticas de la nueva administración, a estos se le conocería como los “fujimoristas”. Por otro lado, se creó otra corriente dentro de las fuerzas armadas conocida como los “institucionalistas”, quienes no compartían del todo las propuestas del presidente Fujimori (Avilés, 2010).

Finalmente, la noción de seguridad y defensa de Perú nuevamente privilegió la visión de los militares, quienes reconocieron en Fujimori un liderazgo civil adecuado para hacer frente a la amenaza de Sendero Luminoso y Túpac Amaru pese al daño causado a la institucionalidad democrática, lo que permitió dejar los cimientos para la posterior construcción de una política de seguridad y defensa alineada a la política antidrogas y la lucha contrainsurgente de la mano de la Iniciativa Regional Andina liderada por los Estados Unidos en Perú y Ecuador en paralelo al Plan Colombia (Olano, 2013).

Seguridad y democracia: los pilares de la política y seguridad en el Perú del siglo XXI

Tanaka (2005), Avilés (2010) y Jaskoski (2013) coinciden en afirmar que la administración de Alejandro Toledo (2002-2006) transformó el Estado peruano luego de

la debacle institucional que provocó la era Fujimori. Rondón (2010) y Olano (2013) destacan que Toledo logró la convergencia tanto del Congreso como de los partidos políticos y la sociedad civil para proponer un cambio profundo de la institucionalidad peruana a través de la iniciativa conocida como el Acuerdo Nacional en 2002, el cual concibió cuatro ejes en la construcción de políticas de Estado, así: el primero, democracia y Estado de derecho, en el que se encuentra la política de seguridad nacional. El segundo, equidad y justicia social. El tercero, competitividad del país. Y el cuarto, Estado eficiente, transparente y descentralizado (Acuerdo Nacional, 2002).

Del eje democracia y Estado de derecho se desprendió la Novena Política de Estado, Política de Seguridad Nacional:

Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general. (Acuerdo Nacional, 2002, p. 24)

Para Rondón (2010), en las reformas en materia de seguridad y defensa de la administración de Alejandro Toledo influyeron el compromiso regional para la democracia como también las conclusiones de la Conferencia Latinoamericana de Ministros de Defensa, en la cual se incentivó la estrecha relación que deben tener la democracia y la seguridad nacional. En ese sentido, Olano (2013) apunta que la política de seguridad y defensa del Perú ha sido coherente con su política exterior. Esto se debe a que desde el Acuerdo Nacional se estableció de esa manera:

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonia y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política

exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado. (Acuerdo Nacional, 2002, p. 24)

Como resultado de los lineamientos en materia de seguridad y defensa trazados desde el Acuerdo Nacional, Rondón (2010) resalta que Perú definió sus objetivos y políticas de Estado para la defensa nacional a partir de la promulgación de la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, Ley 28478 de marzo de 2004, con lo que dio un salto cualitativo con respecto a otros países de la región, entre ellos Colombia, que a la fecha no cuenta con un documento base ni una legislación que enmarquen la seguridad y defensa nacionales.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional de 2002 y la mencionada ley allanaron la senda para que en 2006 a través de la Octava Sesión del Consejo de Seguridad Nacional fuera aprobado el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú (2006):

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú tiene como propósito esencial dar a conocer a la ciudadanía y a los países amigos que el Perú se guía por los principios de respeto al derecho internacional, fiel cumplimiento de los tratados, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía de los Estados y a las fronteras internacionales, no intervención y prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza; en concordancia con los principios de las Cartas de la OEA y de la ONU. (Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú, 2006, p. 6)

A modo de cierre y de conclusión parcial del presente apartado, es pertinente afirmar que la noción de seguridad y defensa de Perú, hoy por hoy, ya no es de la esfera exclusiva de los militares y que, gracias a la implementación de una política pública de Estado en esta materia, se ha diseñado un sistema de seguridad y defensa nacional, el cual articula autoridades civiles, el estamento militar y la sociedad civil. Además, por estar perfectamente alineado con la noción de seguridad y defensa de la OEA, privilegia la transparencia y la cooperación internacional en esta materia.

Las preocupaciones en materia de defensa nacional de Perú

Como ya se había mencionado tanto en la parte introductoria como en el anterior apartado, Perú ha hecho frente a varios desafíos en lo que a la defensa respecta. Por un lado, como lo recuerda Ramos (2018), Perú ha tenido un antagonismo

histórico con Chile desde de la Guerra del Pacífico (1879-1884), siendo su principal preocupación estratégica, a lo que le ha invertido gran cantidad de recursos en equipamiento militar de cara a un caso hipotético de guerra. Por otro lado, con Ecuador sostuvo dos confrontaciones bélicas en las dos últimas décadas del siglo XX, lo que paradójicamente no ha sido su prioridad estratégica en materia de defensa.

Chile

Chile y Perú han tenido históricamente un dilema de seguridad como consecuencia de la Guerra del Pacífico (1879-1884). En la literatura se reconocen cuatro periodos: el primero comprende entre 1883 con la firma del Tratado de Ancón y 1929 con la firma del Tratado de Lima y su Protocolo Complementario, con el cual, a la luz del derecho internacional, se le da fin a la Guerra del Pacífico, determinando la frontera de manera definitiva entre los dos Estados, al igual que las pretensiones de Bolivia sobre Tacna y Arica (Ramos, 2018).

El segundo periodo es conocido como “opción de paz” luego de la firma del Tratado de Lima, el cual permitió que entre las décadas de los treinta y cuarenta se desarrollaran unas relaciones diplomáticas bilaterales más fluidas permitiendo, por ejemplo, la Declaración de Santiago de 1952 y el Convenio de 1954. Sin embargo, producto de los rencores del pasado y la desconfianza mutua, las buenas relaciones se deterioraron con la llegada de los regímenes militares en ambos países, por un lado el general Velasco Alvarado en Perú (1968-1975) y, por otro, el general Augusto Pinochet (1973-1990) en Chile, quienes además tenían posiciones ideológicas opuestas según la visión de Rondón (2010) y Ramos (2013).

El tercer periodo se caracterizó por la adquisición de equipamiento a la URSS por parte de la dictadura del general Velasco Alvarado (Tapia, 1997 y Ramos, 2013). Lo anterior tuvo un impacto profundo en la doctrina, organización y logística del Ejército de Perú. De igual manera, en 1975 las relaciones entre ambos Estados se deteriorarían aún más con la reunión entre el general Pinochet y el presidente de Bolivia, Hugo Bánzer, en la cual se negoció un corredor terrestre con mar adyacente para Bolivia. Finalmente, en 1977, durante la dictadura del general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), un diario ecuatoriano acusó a la URSS de armar a Perú con el fin de invadir a Chile. En 1978 las relaciones diplomáticas se vieron más empantanadas cuando autoridades peruanas develaron una red de espías chilenos, quienes desde la embajada en Lima efectuaban actividades de inteligencia a unidades militares de Perú (Ramos, 2013).

Finalmente, el cuarto periodo se caracterizó por la creación de espacios bilaterales y multilaterales de confianza. Durante la primera administración de Alan García (1985-1990) se ordenó no elaborar planes militares que involucraran alguna clase de hipótesis de conflicto con Chile. De igual manera, se establecieron mecanismos de diálogo y consulta anual entre los Estados Mayores de las fuerzas armadas de ambos países para permitir, de esta manera, el diseño de una arquitectura institucional la cual incluyera, primero, rondas de los altos mandos de las fuerzas armadas, espacios en los que a través de acuerdos se coordinan el desarrollo de operaciones militares e intercambio de información de carácter estratégico. En total se han realizado 28 rondas, lo que deja claro que este mecanismo liderado por la parte militar de ambos Estados ha resultado más efectivo que las instancias diplomáticas debido a que las organizaciones militares tienen un sistema de valores y doctrina que les permite entablar un diálogo más directo y fructífero. Segundo, el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política “2 + 2”, conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países, el cual buscaba fortalecer la confianza mutua y cooperación; hasta el 2017 se realizaron seis reuniones. Y tercero, el Consejo de Seguridad y Defensa (Cosedo), conformado por los viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, el cual busca hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en el marco de las reuniones de “2 + 2”. En el 2005 ambos países adoptaron la “Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa”, de la Cepal; en el 2012 se ampliaron los temas de discusión a ciberseguridad, desastres naturales, misiones de paz conjuntas e intercambio de instructores militares entre ambos países (Ramos, 2018).

Ecuador

En 1982 tropas ecuatorianas incursionaron en el “Falso Paquisha” tomando por sorpresa la administración de Fernando Belaúnde; sin embargo, una rápida y contundente reacción de las fuerzas armadas peruanas llevó a una temprana victoria, ratificando la importancia de priorizar la defensa externa y la hipótesis de guerra en la frontera norte con Ecuador y no la lucha contrainsurgente contra Sendero Luminoso (Tapia, 1997 y Jaskoski, 2013).

En 1995, nuevamente Ecuador tomaría la iniciativa y atacaría un puesto de observación fronterizo del Ejército peruano en el Alto Cenepa. Una apresurada respuesta de Perú detendría las intenciones de Ecuador de capturar territorio peruano. Como consecuencia de la Guerra del Alto Cenepa, las fuerzas armadas fueron

retiradas de la estrategia contra el narcotráfico y fueron motivadas a trabajar en labores de salvaguarda de las fronteras, en especial con el Ecuador. Se creó la Sexta Región Militar, significando un nuevo diseño en la política de seguridad y defensa (Avilés, 2010).

Las inquietudes sobre la seguridad del Estado peruano

Este apartado final contiene los resultados de la indagación sobre la política de seguridad del Estado peruano. Se encontraron dos problemas transversales en los últimos 40 años: la lucha contrainsurgente y la lucha contra el narcotráfico; ambos hicieron virar el timón de la política de seguridad y la política exterior hacia Estados Unidos, en especial a finales de la década de los noventa y la primera década del siglo XXI (Olano, 2013).

La lucha contrainsurgente peruana es de vieja data; sin bien las fuerzas armadas iniciaron el combate a Sendero Luminoso directamente en 1983, Tapia (1997) recuerda que en 1965 estas derrotaron al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), siendo el CAEM el cerebro de la elaboración de la doctrina contrainsurgente de la década de los sesenta (Avilés, 2010). De igual manera, como ya se apuntó, una vez las fuerzas armadas tomaron la iniciativa de combatir a Sendero Luminoso en 1983, la segunda administración de Fernando Belaúnde (1980-1985) rápidamente advierte que no se tenía contemplada la lucha contrainsurgente en el planeamiento de la defensa nacional, lo que dificultó la reacción del Estado peruano frente a la amenaza de Sendero Luminoso (Tapia, 1997).

Durante el resto de la década de los ochenta, Perú siguió con una estrategia contrainsurgente que, en palabras de Tapia (1997) y Jaskoski (2013), resultó insuficiente debido a la falta de recursos por parte de las fuerzas armadas para combatir a Sendero Luminoso y al Movimiento Túpac Amaru. No obstante, en 1983, paralelo al inicio de la confrontación de las fuerzas armadas contra Sendero Luminoso, se sumaron los Comités de Autodefensa Campesina Civil, también llamados rondas campesinas, lo que ahondó aún más el conflicto armado (Degregori, Coronel, Del Pino y Starn, 1996).

A la luz de lo dicho por Tapia (1997) y Olano (2013), la administración de Alberto Fujimori dejó las bases sentadas para la construcción de una política de seguridad

y defensa que privilegió la política antidrogas y la lucha contrainsurgente de la mano de la Iniciativa Regional Andina, liderada por Estados Unidos, tanto en Perú como en Ecuador y paralela al Plan Colombia. Igualmente, Tapias (1997) reconoce que antes de la llegada al poder de Alberto Fujimori la estrategia contrainsurgente adoptada por las fuerzas armadas había dado sus frutos; sin embargo, luego de la posesión de Fujimori el proceso se aceleró con el otorgamiento por parte del Congreso de facultades legislativas al ejecutivo.

La administración de Alejandro Toledo (2001-2006) concentró la lucha contra las drogas y remanentes de Sendero Luminoso en dos zonas geográficas específicas del Perú: sobre la vertiente oriental de los Andes peruanos y en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)¹, en la sierra sur del país (Olano, 2013). En suma, Toledo y su postura en materia de política antidroga y lucha contrainsurgente se alinearon a la estrategia global antiterrorista liderada por Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En lo bilateral, se destacó la relación con Colombia, ya que comparten políticas y estrategias parecidas en torno al narcotráfico y la lucha contrainsurgente (Olano, 2013).

Apuntes, a manera de conclusiones, sobre la seguridad y defensa de Perú

A partir de las tres partes que integran el presente trabajo –la construcción histórica de la defensa y seguridad en Perú en los últimos años, las amenazas a la defensa y la seguridad y la implementación de una política pública de Estado en materia de seguridad y defensa– se pueden extraer las siguientes conclusiones.

El presente escrito sirvió para identificar las instituciones y legislación vigente en materia de seguridad y defensa de Perú, las cuales podrían ser caracterizadas en variables que influyen en la dinámica del diseño e implementación de la política de seguridad y defensa. De igual manera, sirvió para señalar los momentos históricos en los cuales Perú tuvo un viraje en su política exterior y seguridad con respecto a Estados Unidos y la cercanía con la URSS, no tan frecuente para el caso de los

¹ La zona del VRAEM está ubicada entre las regiones del Cusco, Apurímac Ayacucho, Huancavelica y Junín. Tiene extensas áreas de selva alta con clima cálido y húmedo hasta alturas de 5000 metros sobre el nivel del mar en la cordillera de los Andes. Según Mejía (2017) esta zona se convirtió en un verdadero dolor de cabeza de seguridad para el Estado peruano toda vez que luego de la derrota de Sendero Luminoso en la década de los noventa, reductos se refugiaron en esta región haciendo creer a los tomadores de decisiones políticas en Lima que allí estarían confinados debido a la agreste geografía, sin embargo, estos se aliaron con carteles de droga mexicanos y colombianos y vienen siendo un elemento desestabilizar para la seguridad de Perú.

países del hemisferio que orbitaban durante la Guerra Fría en favor del mundo libre. Si bien, se identificó que la institución militar ha tenido un notorio protagonismo en la elaboración de las políticas de seguridad y defensa, entre otras cosas por su cultura arraigada a la defensa su territorio desde la llegada de los europeos, las políticas en materia de seguridad y defensa se han venido adaptando a las necesidades coyunturales propias de la nación inca hasta derivar en la elaboración de una ley de seguridad y defensa nacional en los primeros años de este siglo, ejemplo para otros países como Colombia.

Otro particular analizado fue la evaluación de las amenazas a la seguridad y defensa de Perú siendo concordantes con sus límites territoriales. Si bien al norte la guerra con Colombia de 1933 zanjó las prestaciones por el Trapecio Amazónico y se ratificó el tratado de 1922 Salomón-Lozano, las tensiones diplomáticas con Chile se sostuvieron en el tiempo desde la Guerra del Pacífico hasta 2017, cuando se refuerzan las medias de confianza mutua y cooperación, mientras que sostenía una situación similar con su Ecuador.

En el ámbito interno, la insurgencia y el narcotráfico se constituyen en los problemas fundamentales para superar y lograr la seguridad nacional. Si bien la lógica fluctuante de la política de seguridad militar dominó el periodo de la Guerra Fría, la institución de la ley de seguridad de 2004 fue acompañada por una coyuntura diferente al sistema internacional, que significó el acercamiento a Estados Unidos bajo la postura de una política antidroga y lucha contrainsurgente en el marco de la lucha global contra el terrorismo.

Finalmente, se puede concluir bajo una óptica comparada que si bien Perú guarda diferencias con respecto a Colombia en su modelo político –teniendo en cuenta su tradición democrática y su cercanía histórica con Estados Unidos–, sí se pueden ver amenazas a la seguridad similares en los temas de narcotráfico e insurgencia. Por lo tanto, el caso peruano es un modelo para tener en cuenta en la eventual creación y puesta en marcha de la ley de seguridad para Colombia.

Referencias

- Acuerdo Nacional. (2002). *Acuerdo Nacional*. https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/acuerdo_nacional.pdf
- Ardila, C., & Torrijos, V. (Eds.) (2017). *Políticas públicas de seguridad y defensa: herramientas en el marco del postconflicto en Colombia*. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/13>
- Calderón, E. (2016, 5 de febrero). Opiniones sobre el Plan Colombia. *Semana*.
- Constitución Política de Perú [Const]. Art. 44. 29 de diciembre de 1993 (Perú). <https://tinyurl.com/9mp3ruhk>
- Degregori, C., Coronel, J., Del Pino, P., & Starn, O. (1996). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. (2.^a ed). Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.
- Jaskoski, M. (2013). *Military Politics & Democracy in the Andes*. Johns Hopkins.
- García, P. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *OPERA* (23), 59-80. <https://doi.org/10.18601/16578651.n23.05>
- Ministerio de Defensa de Perú. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Olano, A. (2013). Perú: evaluación de 10 años de una política de seguridad y defensa. *Criterios*, 1(6), 59-76. <https://doi.org/10.21500/20115733.1998>
- Pion-Berlin, D., & Martínez, R. (2017). *Soldier, politicians and civilians*. Cambridge University Press.
- Quintero, S. & Forero, M. (2019). Los Libros Blancos de Defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En C. Álvarez & A. Fernández (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (1.^a ed., pp. 89-117). Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". <https://doi.org/10.21830/9789585692886>
- Ramos, G. (2018). *Factores internos que afectan la política exterior y defensa: el caso del fomento de la confianza entre Chile y Perú* [Tesis pregrado]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12191>
- Rondón, R. (2010). *Política de seguridad comparada: Los libros de la Defensa Nacional, como documentos de fomento de confianza y seguridad en las relaciones entre Perú y Chile* [Tesis maestría]. Universidad Pontificia Católica del Perú, Lima. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1160>
- Sepúlveda, I. (2015). Introducción. En A. Sepúlveda (Presidencia). *Diseño de políticas de defensa*. Ciclo conmemorativo del LXXXV aniversario de la Escuela Superior de Guerra Naval, Lima. <http://repositorio.esup.edu.pe/bitstream/ESUP/111/1/pp.%2008-25.pdf>

- Tanaka, M. (2005). Peru 1980-2000: Chronicle of a death foretold? Determinism, political decision, and open outcomes. En F. Hagopian & S. Mainwaring (Eds.), *The third wake of democratization in Latin America* (pp. 261-289). Cambridge University Press.
- Tapias, C. (1997). *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Uriarte Cáceres, F., & Agüero Palacios, Y. (2017). Análisis de supervivencia como alternativa metodológica para estimar probabilidades de incumplimiento de los deudores de créditos corporativos y a grandes empresas en el Perú. *Industrial Data*, 20(1), 7-15.

Capítulo 12

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en República Dominicana^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.12>

Jorge Enrique Santamaría Clavijo
Óscar Leonardo Reyes Pulido

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La formulación de políticas de seguridad y defensa de los diferentes Estados responde a la visión del contexto y la problemática específica de cada uno; su objetivo es proteger y garantizar la soberanía mediante el desarrollo de estrategias operativas y geopolíticas de reacción ante los peligros a los que estén expuestos. En este sentido, el presente capítulo del libro de investigación se enmarca en el análisis del desarrollo de las nuevas realidades y conceptos de las tendencias geopolíticas de la seguridad y defensa de República Dominicana debido a que por su ubicación geográfica es estratégicamente vulnerable. La paz y la seguridad pueden verse afectadas por la inmigración ilegal, la degradación medioambiental y las diferentes actividades del crimen organizado transnacional, entre otras. Esto conlleva pensar sobre la implementación de las políticas de seguridad y defensa de este país de acuerdo con la realidad actual y los conceptos de las tendencias geopolíticas. Por ello este capítulo sigue un método cualitativo de tipo analítico, cuyo objetivo es la identificación de componentes estructurales de República Dominicana, la evolución de sus políticas en seguridad y defensa y las generalidades de la política actual, para identificar el proceso de fortalecimiento del sistema de seguridad nacional en el cumplimiento de sus objetivos y la prevención y mitigación de los riesgos y las amenazas potenciales a nivel nacional e internacional, para posteriormente llegar a tomar referentes de esta política de seguridad y defensa con buenos resultados para proponer su implementación en la política de seguridad y defensa de Colombia.

Palabras clave: Defensa, Estrategia, Fuerzas Armadas, Globalización desviada, Seguridad, Tendencias geopolíticas.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación "*Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*", del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por Min-Ciencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Jorge Enrique Santamaría Clavijo

Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Especialista en Administración de Pequeñas Unidades Militares (ESASE). Especialista en Administración de Talento Humano por Competencias, SENA, Colombia. Diplomado en Alta Gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "José María Córdova", Colombia. Contacto: jorge.santamariac@buzonejercito.mil.co

Óscar Leonardo Reyes Pulido

Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, DD. HH. y DIH, Universidad Externado de Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes. Abogado, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Docente investigador, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0001-6341-0283> - Contacto: oscar.reyesp@esdeg.edu.co

Citación APA: Santamaría Clavijo, J. E. & Reyes Pulido, O. L. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en República Dominicana. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 301-334). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.12>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La formulación de políticas de seguridad y defensa de los Estados responde a un contexto y a una problemática específicos de acuerdo con las características propias de cada región. Por tal razón, cada país, como unidad básica del ordenamiento global, ha venido diseñando su política en respuesta a su visión y a su contexto institucional, adoptando políticas y estrategias de seguridad y defensa específicas, adaptadas a su entorno, con el objetivo de sentirse suficientemente protegidos y garantizar, en paralelo, su influencia y participación en las diferentes áreas geoestratégicas y asuntos diplomáticos con acciones vinculadas estrechamente al desarrollo de estrategias operativas y de reacción ante el peligro.

Debido a su ubicación geográfica, la República Dominicana facilita la comunicación entre los países de Centroamérica, Sudamérica y Norteamérica; situación que la expone a los riesgos que afectan la paz y la seguridad mundial, por la convergencia y globalización desviada que radica en la inmigración ilegal, la pobreza, el aumento del crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico internacional de armas, entre otros, así como la degradación medioambiental y los desastres naturales (Presidencia de la República Dominicana, 2007). En este sentido, la fórmula que emplea este país para contrarrestar dichas amenazas y hacer frente a estos desafíos se traduce en una política de seguridad multidimensional en virtud del crimen organizado transnacional principalmente.

Esta situación permite plantear el siguiente interrogante: ¿Cómo se desarrolla la política de seguridad y defensa en República Dominicana de acuerdo con las nuevas realidades y conceptos de las tendencias geopolíticas? La respuesta es que se necesita la implementación de un método cualitativo de tipo analítico (Sampieri, 2014) que permita estudiar los módulos teóricos concernientes a la finalidad de la investigación. Para lograrlo, se proyecta la revisión de información

obtenida de fuentes secundarias como la Constitución Política de 2015, leyes, decretos, reglamentos, manuales de operaciones, resoluciones, tratados y convenios desarrollados al respecto de la seguridad y defensa de República Dominicana y de un plan estratégico en los que están incluidos aspectos frente a la delimitación de la seguridad y la defensa nacional, el medio ambiente, la economía, el comercio, la migración, la paz y la estabilidad internacional, entre otros.

Este capítulo desarrolla una descripción general en torno a los conceptos concernientes a la seguridad y defensa de la República Dominicana y las nuevas tendencias geopolíticas del contexto actual, teniendo en cuenta las amenazas recurrentes de los actores desestabilizadores que complican las relaciones internacionales y a la vez debilitan la cadencia del Gobierno dominicano. Para su desarrollo, en primer lugar, se busca identificar los componentes estructurales de la política de seguridad y defensa de República Dominicana que soportan las operaciones militares para combatir la globalización desviada y crear ventajas geopolíticas; en segundo lugar, determinar la relación causal, de dependencia o de interacción entre los componentes de la política de seguridad y defensa de este país y otros Estados, con el objetivo de exaltar sus fortalezas y detectar sus debilidades frente al contexto actual, y, finalmente, analizar las nociones generales de la política de seguridad y defensa de República Dominicana que a la fecha hayan arrojado excelentes resultados en el combate de la globalización desviada¹ en ese país, para proponerlos en el futuro como referentes para la política colombiana teniendo en cuenta las nuevas tendencias geopolíticas.

Componentes estructurales de la política de seguridad y defensa de República Dominicana

La seguridad y defensa son un conjunto interrelacionado de elementos de los Estados, cuyas labores están dirigidas a garantizar la seguridad nacional mediante

¹ Según Álvarez y Zambrano, "La globalización es referida como el proceso de integración de los mercados y el acercamiento de las personas, en especial como el resultado de la liberalización de los intercambios, el desarrollo de los medios de transporte de personas y mercancías, y el impacto de la tecnología de información y de las comunicaciones a nivel mundial. En efecto, esta dinámica ha permitido el crecimiento de los intercambios entre los países y las personas gracias al uso de medios cada vez más rápidos y tecnologías más sofisticadas. Sin embargo, tal dinámica parece haber beneficiado también a grupos criminales, que, adaptándose a este proceso, han aprovechado nuevas oportunidades al explotar los espacios vacíos físicos, jurídicos o virtuales dejados sin vigilancia por parte de los Estados, que no han podido controlar todas las transformaciones inmediatas resultantes de la globalización" (2017, p. 273).

la concepción, el planeamiento, la dirección, la preparación y ejecución de estrategias para estar exentos de todo daño, peligro o riesgo y proteger a su población civil frente a cualquier amenaza (Schmidt, 2011). En este sentido, la seguridad debe plantearse desde una óptica internacional, en virtud de la diversidad de protestas sociales violentas que se aprecian en la actualidad en el panorama mundial, donde no se respetan ni fronteras ni las identidades nacionales. Por esta razón se deben combatir con la cooperación de todos los Estados.

La Declaración de Bridgetown, emitida por la XXXII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Barbados del año 2002, reconoce que la seguridad de las naciones latinoamericanas y caribeñas es multidimensional, por ende trasciende el ámbito de lo militar para proyectarse en lo político, económico, social y educativo y así puede combatir la pobreza extrema, la desigualdad, el crimen transnacional organizado y la preservación del entorno ecológico (OEA, 2002).

La formulación de la política de seguridad y defensa de los países responde a un contexto y a una problemática específica en respuesta a su visión y a su contexto institucional, en el que se formulan políticas a partir de un concepto articulador como el de seguridad multidimensional, adoptando iniciativas o políticas y estrategias de seguridad y defensa específicas adaptadas a su entorno para su protección, garantizando, en paralelo, su influencia y participación en las diferentes áreas geoestratégicas y asuntos diplomáticos (económicos o políticos) en los que se desenvuelven; por esta razón, algunos países cuentan con el Libro Blanco de Defensa², con el fin de hacer efectiva su responsabilidad en torno a la seguridad y defensa (Abildayeva, 2017).

En el caso de República Dominicana, aunque por su ubicación geográfica está estratégicamente expuesto a la influencia de los riesgos que afectan la paz y la seguridad mundial, debido a la convergencia³ y globalización desviada⁴ y la degradación medioambiental y los desastres naturales (Presidencia de la República Dominicana, 2007), este país no cuenta aún con un libro banco de defensa. Sin

² Libro Blanco de Defensa: es un documento público en el que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva a mediano plazo de Gobierno, está destinado a reflejar un consenso de amplia base con respecto al papel que deben cumplir las fuerzas de defensa en el país, en el contexto de las prioridades nacionales y del marco jurídico y sus recursos (OEA, 2012).

³ Convergencia: término utilizado para explicar las dinámicas que han profundizado y otorgado mayor complejidad a las nuevas amenazas, como el narcotráfico y el terrorismo, que favorecen el cumplimiento y el accionar de organizaciones delictivas (Bartolomé, 2015).

⁴ La globalización desviada: es una manifestación del crimen organizado, se convierte en una amenaza para los Estados debido a su capacidad corrosiva sobre la legitimidad y sus instituciones (Bartolomé, 2015).

embargo, su política de seguridad y defensa para contrarrestar dichas amenazas y hacer frente a estos desafíos se traduce en una política de seguridad multidimensional, es decir, debe combatir no solo las amenazas tradicionales a la seguridad, sino que debe responder a las nuevas amenazas de naturaleza diversa que se originan desde los distintos ámbitos sociales, políticos, económicos, ambientales y de salud.

Por esta razón, sus fuerzas armadas (en adelante FF. AA.), conformadas por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, dentro de su política de seguridad y defensa desarrollan estrategias militares en la conducción de operaciones de seguridad fronteriza terrestre, portuaria, aeroportuaria y cibernética encaminadas principalmente a combatir la migración ilegal, el contrabando, el narcotráfico, la pesca ilegal y a prevenir daños al medio ambiente marítimo, la trata de personas, la prostitución infantil, que son las principales amenazas a la seguridad nacional de este país (Ministerio de Defensa de la República Dominicana, 2015).

El accionar de las FF. AA. de República Dominicana no se reduce solo al territorio dominicano, sino que trasciende a nivel internacional; dentro de sus intereses vitales y estratégicos a nivel nacional se han establecido

La soberanía, independencia e integridad de su Estado, el ordenamiento constitucional, la libertad y el bienestar de los dominicanos, el mantenimiento de la identidad nacional, el mantenimiento de buenas relaciones con el entorno internacional; en este sentido, se definen los intereses de convergencia y globalización desviada y la degradación medioambiental y los desastres naturales; estos intereses han llevado a definir áreas específicas de acción como área de inseguridad colectiva, área de tensión internacional, área de conflictividad social y área de criminalidad. (Pared, 2009)

De esta manera, República Dominicana ha venido suscribiendo leyes, decretos, reglamentos, manuales de operaciones, resoluciones, el desarrollo de un plan estratégico, acuerdos y convenios internacionales en los que se han incluido aspectos frente a la delimitación de la seguridad y la defensa con la intención de garantizar un soporte jurídico y administrativo que suministre estrategias de acción preventiva frente a las obligaciones del Estado dominicano con su entorno y su compromiso con la acción multilateral para enfrentar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, ciudadana y la defensa colectiva; y que sancione la infracción de los aspectos normativos en relación con la convivencia y soberanía nacional (Presidencia de la República Dominicana, 2012), entre los cuales se encuentran:

A nivel nacional

- **La Constitución Política de República Dominicana de 2010.** En reiteradas ocasiones se refiere a la necesidad de proteger y custodiar todo su territorio, dar las garantías de la seguridad y la defensa de la soberanía: Artículo 10. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad [...], en consecuencia, los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de protección.

Artículo 252. La defensa de la Nación está a cargo de las fuerzas armadas, por lo tanto su misión es defender la independencia y la soberanía, la integridad de sus espacios geográficos.

Artículo 255. La misión de la Policía Nacional es salvaguardar la seguridad ciudadana, prevenir y controlar los delitos [...] mantener el orden público para proteger los derechos de las personas y la convivencia pacífica.

Artículo 258. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es un órgano consultivo que asesora al presidente de la república en la formulación de las política y estrategias en esta materia y en cualquier asunto que el poder ejecutivo someta a su consideración.

Artículo 259. Las fuerzas armadas en el desarrollo de su misión tendrán un carácter esencialmente defensivo [...] con el objetivo de combatir las actividades criminales transnacionales que pongan en peligro los intereses de la república y de sus habitantes (Asamblea Nacional de República Dominicana, 2010).

Estos mismos preceptos son ratificados en la reforma de la Constitución Política de 2015. De esta manera se evidencia que la defensa es una responsabilidad primordial del Estado; no podría garantizarse de otra manera diferente a la acción de las FF. AA. y la Policía Nacional.

- **Ley orgánica de las FF. AA.** Los principios establecidos en la Constitución Política son ratificados en la ley orgánica de las fuerzas armadas a través de la Ley 873 de 1978, que determina:

Artículo 1.º [...] El objeto de la creación de las fuerzas armadas es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes.

Artículo 2.º [...] Las fuerzas armadas se dividen en terrestres, navales y aéreas.

Artículo 6.º Las fuerzas terrestres de la Nación están constituidas por el Ejército Nacional, tienen por objeto defender la integridad, soberanía e

independencia de la nación; mantener el orden público; proteger el tráfico, industrias y comercios legales; proteger las personas y sus propiedades.

Artículo 7.º Las fuerzas navales de la Nación están constituidas por la Marina de Guerra, tiene por objeto cumplir con los principios anteriormente citados y mantener el orden público en las costas y aguas territoriales de la República, proteger el tráfico e industrias marítimas legales, combatir la piratería, la navegación, el comercio y la pesca ilegal manteniendo los tratados internacionales.

Artículo 8.º La fuerza aérea tiene como objetivo además de los apartados anteriores, mantener el orden público en el espacio aéreo de la República, proteger el tráfico y comercio aéreos legales, combatir la piratería, la contravención a las leyes y disposiciones sobre navegación, comercio aéreo y tratados internacionales (Congreso Nacional de la República Dominicana, 1978). Estos mismos principios fueron ratificados en la reforma de la Ley Orgánica FF. AA. del 2002.

Ley 139 de 2013. Esta ley orgánica de las FF. AA. es una actualización y readecuación del marco legal de los cuerpos castrenses que se origina por los cambios del entorno global en relación con los nuevos riesgos y amenazas que afectan la paz, los intereses, la estabilidad y la seguridad nacional, como lo son el narcotráfico, el terrorismo, la migración ilegal, entre otros.

Esta ley establece la estructura, organización, y funciones de las FF. AA. de República Dominicana, dentro de las cuales se ratifican las establecidas en la Ley 873 de 1978 y se adicionan a cada una de las fuerzas respectivamente:

Artículo 8.º Ejército Nacional [...] reclutar, entrenar y equipar al personal para su empleo en las diversas operaciones a las que sea destinado; planificar, organizar, entrenar y equipar las unidades para participar en operaciones conjuntas, combinadas, de mantenimiento de paz y asistencia humanitaria; asegurar, controlar y defender la Zona Fronteriza Terrestre de toda amenaza que atente contra los intereses nacionales de seguridad o que puedan afectar la identidad cultural dominicana.

Artículo 9.º Fuerza Naval [...] Ejercer el control, seguridad y defensa de las costas, puertos, marinas deportivas, aguas interiores, aguas territoriales, zona contigua y zona económica exclusiva de la República; elaborar programas y proyectos de autogestión tendentes a promover el desarrollo de

la industria marítima nacional; preparar y coordinar las capacidades y recursos marítimos de la Nación para su empleo en caso de ser requerido en interés de la seguridad y defensa nacional; preparar y ejecutar los planes para la defensa naval y seguridad marítima.

Artículo 10. Fuerza Aérea, preparar y coordinar las capacidades y recursos aeronáuticos de la Nación para su empleo en caso de ser requerido en interés de la seguridad y defensa nacional, preparar y ejecutar los planes para la defensa aérea y elaborar programas y proyectos de autogestión tendientes a promover el desarrollo de la industria aeroespacial nacional (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2013).

Con la mencionada ley no solo se busca que las FF. AA. ejerzan el control de la seguridad y defensa desde el punto de visto defensivo, sino que también estén en la capacidad de planear y ejecutar planes, programas y proyectos con tendencia a la promoción de la industria nacional desde el espacio terrestre, marítimo y aéreo.

- **Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (2019).** Arroja luz sobre algunas de las amenazas para el país en materia de seguridad y defensa, integrado por un consejo de seguridad y defensa nacional como órgano consultivo del presidente; por sistemas de defensa nacional, seguridad interior, inteligencia, de ciberseguridad, y por un sistema para la prevención, mitigación, atención y respuesta ante desastres naturales. En este documento se recogen como objetivos nacionales de alta prioridad el combate contra actividades criminales transnacionales, la creación de sistemas de prevención o mitigación de daños ocasionados por desastres naturales y tecnológicos y la creación de instrumentos para la defensa del país contra los ciberataques (Presidencia de la República Dominicana, 2019).
- **Manual de Doctrina Conjunta de República Dominicana de 2012.** Este manual es la base fundamental para el desarrollo de los patrones doctrinales que rigen el accionar de las FF. AA., basados en el respeto por los derechos humanos; define la seguridad nacional como “función intrínseca del Estado”. Es decir, busca la protección de la población civil, el territorio y sus instituciones ante cualquier peligro y define la defensa nacional como “acción encaminada a mantener los objetivos de seguridad, cuya responsabilidad recae sobre el poder militar”. Es decir, es exclusividad de las FF. AA. y la Policía Nacional la garantía de la defensa de la soberanía nacional (Fuerzas Armadas Dominicanas, 2012).

- **“Plan Estratégico Institucional” (PEI) 2017-2020.** El PEI del Ejército de República Dominicana está basado en los conceptos estratégicos del PEI del Ministerio de Defensa, a través de la Ley de Desarrollo Nacional y sus acciones enunciadas allí; este Plan tiene una proyección a 24 años, que inició con el “Plan de Reforma Integral del Ejército” en la gestión 2006-2008, luego con el “Plan Estratégico ‘Visión E:N’” (2008-2010); y siguió con el “Plan Estratégico ERD” (2012-2016). Recientemente se ejecutó el “PEI” (2017-2020), basado en los lineamientos de la Ley de Estrategia de Desarrollo Nacional (EDN), en el que se plantearon como objetivos estratégicos fortalecer la seguridad y defensa nacional, la institucionalidad, la seguridad social militar; la educación, capacitación y entrenamiento profesional de las FF. AA.; la protección de la población civil y salvaguardar el Estado y sus instituciones mediante la implementación de estrategias operativas y tácticas. Se espera continuar con el desarrollo del PEI en periodos de gestión hasta el año 2030 (Ejército Nacional de la República Dominicana, 2017-2020).
- **Decretos.** Dentro de las disposiciones más representativas frente a la seguridad y defensa de la República Dominicana están:

Tabla 1. *Decretos de seguridad y defensa de la República Dominicana*

Decreto / Directiva	Disposición
Decreto 28 de 1997	“Se crea el Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria a cargo de un Oficial General de las Fuerzas Armadas, bajo la dependencia del secretario de Estado de las Fuerzas Armadas”, con el objetivo de optimizar los servicios de seguridad en los aeropuertos del país. (Presidencia de la República Dominicana, 1997)
Decreto 1773 de 2004	Se determina que “El Cuerpo Especializado en seguridad aeroportuaria CESA, pase a ser una dependencia directa de la Secretaría de Estado de las FF. AA.”. (Presidencia de la República Dominicana, 2004)
Decreto 315 de 2006	“Se crea el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa” con el objetivo de planear, diseñar y ejecutar acciones contra el crimen organizado. (Presidencia de la República Dominicana, 2006)
Decreto 325 de 2006	“Se crea el cuerpo Especializado de seguridad Fronteriza Terrestre CESFRONT”, su misión es establecer puestos de control a lo largo de la frontera terrestre de este país. (Presidencia de la República Dominicana, 2006)
Decreto 189 de 2007	“Se establece la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional de la República Dominicana”, con el fin de combatir la convergencia de la globalización desviada, fruto de la ubicación geográfica del país. (Presidencia de la República dominicana, 2007)

Fuente: Elaboración propia (Santamaría, 2021).

A nivel internacional

La firma de convenios o protocolos con otros países en torno a la defensa facilita la construcción de las relaciones políticas, económicas, militares, sociales, diplomáticas, entre otras. La seguridad colectiva ha venido evolucionando de manera multidimensional y cooperativa, razón por la cual es necesario incorporar mecanismos de resolución de conflictos y establecer normas de cooperación entre los Estados. Tales mecanismos y normas están orientados al desarrollo y el bienestar global (Pared, 2009).

La República Dominicana es uno de los países promotores de seguridad y defensa de América Central. Su participación es activa frente a los grandes movimientos orientados a garantizar la seguridad colectiva; muestra de ello es que actualmente dispone de diferentes instrumentos bilaterales y multilaterales en el ámbito de la defensa internacional, con los que puede garantizar el orden jurídico e institucional mediante estrategias de acción preventiva de cara a la responsabilidad internacional y las acciones multilaterales para afrontar los riesgos y amenazas que pongan en peligro la seguridad colectiva. En este sentido, se han venido desarrollando plenamente diferentes convenios, entre los cuales se citan los más representativos:

Tabla 2. *Convenios y tratados internacionales de República Dominicana frente a la seguridad y defensa*

Convenios o tratados internacionales	Descripción
Protocolo de revisión del tratado de fronteras Dominico-Haitiano (1929)	Firmado el 9 de marzo de 1930, tratado fronterizo y de paz. Los dos países fijaron una línea fronteriza y República Dominicana le cedió a Haití el 8% de su territorio (Del Villar & De Jesús, 2014).
Resolución 964 de 1945: Convenio de Chicago	Aprobó la Convención de Aviación Civil Internacional, el Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional y el Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional. Se da con fines de oportunidades económicas entre los dos países (Presidencia de la República Dominicana, 1945).
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947	Condena formalmente la guerra y se obliga a no recurrir en las relaciones internacionales a la amenaza o al uso de la fuerza en cualquier forma que sea incompatible con las disposiciones de la ONU.
Resolución 4874 de 1958 Resolución 26 de 1993	"Aprobación de los Convenios de Ginebra 1949" y "los Protocolos adicionales", respectivamente, fundamentales para el Derecho Internacional Humanitario contemporáneo.

Convención de la ONU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	Tratado multilateral patrocinado por la ONU contra el crimen organizado transnacional para prevenir, reprimir y castigar la trata de personas; combatir el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire; prevenir y combatir la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego.
Acuerdo sobre prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera, el espacio y bajo el agua (2004)	Se prohíben las pruebas nucleares en la atmósfera, espacios bajo agua, mar territorial, alta mar, explosiones que causan radioactividad.
Resolución 478 de 2008: "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar"	Ratifica la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1982; establece un límite máximo de 12 millas marinas, instrumento esencial para el establecimiento de los límites marítimos y para la determinación de las líneas de fronteras marítimas entre Estados con costas frente a frente o adyacentes, entre otros (Unidas, 2008).
Acuerdo de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Regional del Parlacen (2009)	Se establece apoyo a la estrategia de seguridad para Centroamérica, para prevenir el delito y combatir el crimen organizado.

Fuente: Elaboración propia, adaptación de la lista de instrumentos internacionales de seguridad y defensa (2015).

De esta manera se puede evidenciar que la República Dominicana, aunque actualmente no cuenta con un libro blanco de defensa, tiene una política de seguridad y defensa definida para contrarrestar las amenazas y peligros a los que está expuesta por la convergencia y la globalización desviada y hacer frente a estos desafíos mediante una política de seguridad multidimensional, que gracias a sus FF. AA. y Policía Nacional están en la capacidad de combatir no solo las amenazas tradicionales a la seguridad, sino las nuevas amenazas de naturaleza diversa del contexto actual.

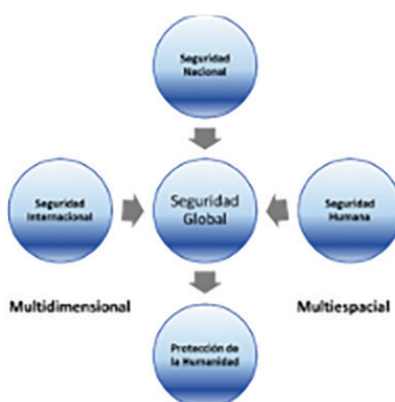
Relación causal, de dependencia o interacción de la política de seguridad y defensa de República Dominicana con otros Estados

Para el Estado dominicano, la seguridad y defensa son imperativos contenidos en el primer eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo, en pro de un Estado social democrático de derecho a favor de la paz, el desarrollo global y regional, imperativos encaminados a generar condiciones favorables para garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En este sentido, durante las últimas décadas el Estado dominicano ha venido consolidando su sistema de Planificación Estratégica con la promulgación e

implementación de leyes, decretos, directivas, el “PEI”, el “Plan Nacional Plurianual del Sector Público” (PNPSP), los “Planes Operativos Anuales” (POA), entre otros, para alcanzar sus objetivos frente a las políticas de seguridad y defensa. De igual forma, ha incorporado un concepto multidimensional y multiespacial en relación con la seguridad que Le Dantec (2007) ha denominado la “tríada de la seguridad”, es decir, la interrelación fundamental entre las diferentes dimensiones de la seguridad: nacional e internacional y humana, en torno del bienestar de la humanidad con acciones y políticas preventivas y eficaces ante las diversas amenazas a las que está expuesto diariamente.

Figura 1. *Tríada de la seguridad*



Fuente: Propia del autor basada en Le Dantec, 2007.

Para cumplir con los objetivos planteados, las FF. AA. de la República Dominicana son un instrumento de seguridad nacional y defensa de la independencia y la soberanía, están apegadas a la Constitución Política con carácter eminentemente defensivo, bajo seis pilares o ejes estratégicos que corresponden a plenitud a las necesidades de apoyo que requiere la nación:

- Garantizan la seguridad y defensa nacionales.
- Promueven el bienestar de sus miembros en igualdad de derechos.
- Contribuyen con su accionar al desarrollo nacional.
- Garantizan la protección de la población, el medio ambiente y los recursos naturales y promueven la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.
- Protegen las infraestructuras vitales y las instituciones públicas de la nación.

- Promueven el mejoramiento de la educación, capacitación, entrenamiento, desarrollo integral, profesional, deportivo y cultural de sus miembros (Ejército Nacional de la República Dominicana, 2017-2020).

Actualmente, las FF. AA. cuentan con una organización interna que les permite cumplir con la misión asignada a cada una de las fuerzas a nivel regional e internacional, apoyando las operaciones por tierra, mar, río y aire; su acción conjunta y combinada ha permitido interactuar eficazmente con otros Estados para contrarrestar las amenazas, riesgos y desafíos a los que se ven enfrentados diariamente. De esta manera es importante destacar las fortalezas de las FF. AA. en el desarrollo de sus operaciones para contrarrestar las amenazas transnacionales:

Fortalezas del Ejército Nacional

El Ejército es el recurso militar terrestre de todas las misiones de seguridad nacional, especialmente en lo que tiene que ver con la seguridad de sus conciudadanos y los controles en la frontera con Haití. El Ejército dominicano está organizado en 16 batallones; su fuerza está principalmente representada en la infantería, que es la encargada de realizar operativos contra narcotraficantes y grupos criminales en el territorio fronterizo, además de desarrollar regularmente misiones como la protección del personal y la infraestructura del Gobierno.

Dentro de las fortalezas del Ejército dominicano se destacan:

1. El fortalecimiento de los planes operativos de todas las unidades en las áreas de mayor incidencia de actividades criminales transnacionales que ponen en peligro los intereses de la nación, especialmente en la frontera con Haití, para controlar la migración ilegal de personas al territorio dominicano y el tránsito hacia Estados Unidos y Puerto Rico, contrarrestar todo tipo de actividades ilícitas, especialmente de narcotráfico y contrabando, y hacer frente a cualquier intento de agresión o desestabilización de la seguridad de la nación a través de este espacio fronterizo (Ellis, 2017).
2. Además de su rol en la frontera, el Ejército también apoya a las autoridades migratorias dentro de República Dominicana en la detención y deportación de haitianos y otras personas que se encuentran en el país sin autorización legal.
3. El establecimiento de centros de operaciones tácticas en todas las unidades para mejorar su capacidad, mando y control en la conducción de estrategias operacionales a lo largo y ancho del territorio para proteger su soberanía y a la vez para combatir el crimen organizados en las diferentes regiones del país.

4. El desarrollo de dispositivos de unidades terrestres debidamente entrenadas y articuladas con capacidad de disuasión, prevención, acción y protección mediante desplazamientos y despliegues rápidos de tropas con vehículos asociados y equipos de alta tecnología en apoyo a la Policía Nacional en las zonas requeridas ante posible presencia de conflictos (Klinger, 2015).

Fortalezas de la fuerza aérea

La fuerza aérea de la República Dominicana cuenta con una pequeña flota de interceptores Super Tucano, de aviones y helicópteros que se utilizan para operativos de control y vigilancia en las fronteras con Haití y en los límites de las costas dominicanas para la búsqueda y rescate de inmigrantes y transporte VIP. Sus aviones son operados básicamente desde las bases aéreas de San Isidro y Puerto Plata por el norte, y por el sur del país desde la base de Barahona, cerca de los puertos, para interceptar narcoaviones y junto con la fuerza naval los buques y lanchas rápidas que transportan drogas y así evitar que penetren en territorio dominicano.

La fuerza aérea cuenta con equipos de radares de alta tecnología en los diferentes aeropuertos comerciales de República Dominicana y con un radar militar que fue donado por Estados Unidos en el 2010 debido a que este es un país aliado fuerte para contrarrestar el narcotráfico.

El principal grupo de trabajo utilizado por las FF. AA. dominicanas es Ciudad Tranquila (Ciutran), empleado para complementar los patrullajes policiales en las principales áreas urbanas y desarrollar operativos de seguridad ciudadana (Ellis, 2017).

Dentro de las fortalezas por destacar están:

1. Actividades de reconocimiento y búsqueda aérea, extracción vehicular de los océanos, buceo, rescate en área confinada, señalización y clasificación de pacientes, rescate en naufragio, suministro de alimentos y provisiones, rescate en helicóptero, técnicas en emergencia médica, rescate de altura, evacuación de víctimas, rescate en montaña.
2. Acciones contra incendio, incluyendo la remoción de escombros, control de expansión de incendio, combate a incendios forestales, estructurales, de aeronaves, abastecimiento de agua, limpieza y baldeo, y manejo de materiales peligrosos.
3. Es el eje de apoyo de la fuerza naval en el despliegue de operativos para contrarrestar el crimen organizado, permitiendo de esta manera

resultados positivos de las misiones de seguridad y defensa de la República Dominicana (Klinger, 2015, pp. 89-93).

Fortalezas de la fuerza naval

En este sentido, Klinger manifiesta en la revista *Seguridad, Ciencia y Defensa* (2015) que la República Dominicana, por su ubicación geográfica, tiene un gran valor estratégico, cuenta con seis puertos, aspecto que la convierte en el epicentro regional y transnacional de transporte marítimo del Caribe y uno de los países con economía más fuerte, porque son miles de barcos que llegan y salen de allí, de y a todas partes del mundo, con millones de toneladas de productos varios para el funcionamiento del comercio, la industria, la agricultura, la red hospitalaria, la demanda del consumo humano, entre otros. Adicionalmente este, es uno de los países de Centroamérica más concurridos por turistas y traficantes de personas. Todo ello ha generado que este país se convierta en una de las rutas predilectas y obligadas por el crimen organizado entre Sudamérica y Norteamérica, ya sea por vía del mar Caribe o Pacífico, poniendo en riesgo la seguridad transnacional, la estabilidad política y la vulneración de la ciudadanía (pp. 92, 93).

Para neutralizar las acciones de las organizaciones criminales, la fuerza naval dominicana debe realizar controles exhaustivos en los intensos movimientos de barcos en los trece puertos –siete estatales, dos privados y cuatro concesionados– y de lanchas rápidas en mar abierto y zonas ribereñas, desde y hacia los principales mercados de interés como son Estados Unidos y Europa.

Dentro de las fortalezas de la fuerza naval se destacan:

1. Cuenta con una amplia experiencia de más de 20 años en combate del crimen organizado a nivel internacional; ha estado en constante capacitación y ha recibido infinidad de entrenamientos internacionales en estrategias operacionales de diferente índole, bajo la premisa de los derechos humanos. Así mismo, lidera programas de capacitación en seguridad y defensa transnacional en países de Centroamérica.
2. Dispone de una amplia flota militar para aplicar la política transnacional en materia de protección portuaria, para asegurar el nivel de operatividad en los puertos dominicanos con patrullaje marítimo y operativos de requisa y control de acceso a buques y operaciones de carga y estiba, inspección de contenedores de exportación e importación, entre otros.

3. Operaciones conjuntas tanto en el marco de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI)⁵, que lidera Estados Unidos para contrarrestar el narcotráfico, como con la Estrategia Conjunta de la Unión Europea (UE)⁶, centrada en acciones nacionales y transnacionales para hacer frente a problemas de paz, seguridad y cambio climático (pp. 93, 94).
4. Operativos de control migratorio por cuencas ribereñas en la frontera con Haití y en el Estrecho de la Mona para impedir el paso ilegal de personas de diferentes partes de Centroamérica y Sudamérica hacia territorio estadounidense o puertorriqueño.
5. Operativos de control para contrarrestar por aguas inmediatas el tráfico ilegal marítimo de carteles para el traslado de drogas provenientes especialmente de Panamá, Colombia, Venezuela y Perú, mercancías de contrabando, tráfico de armas de fuego y munición, tráfico de personas, terrorismo y demás actividades propias del crimen organizado.
6. Cuenta con unidades de salvamento, búsqueda y rescate para realizar actividades habituales de búsqueda de buques y personas desaparecidos y rescate de víctimas de naufragios en las zonas costeras y áreas vulnerables como resultado de tormentas, huracanes, inundaciones y desbordamientos de lluvias.
7. Con el trabajo conjunto y combinado a nivel internacional, la fuerza naval ha logrado resultados significativos al enfrentar las amenazas comunes de los diferentes Estados, debido a la cooperación que existe entre los países del Caribe, especialmente con la intensificación de operativos de control en las zonas fronterizas e interdicciones marítimas. Se ha logrado así mayor número de bajas de narcovuelos, detenciones e incautaciones de extranjeros que pretenden ingresar de manera ilegal armas, mercancías de contrabando y ejercer la trata de personas.
8. Debido al auge de los ataques cibernéticos en todo el mundo, la fuerza naval aplica buenas prácticas de seguridad cibernética para gestionar los sistemas de riesgo con base en lo establecido en las directrices sobre ciberseguridad a bordo de los buques, elaboradas por el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO), la Asociación Internacional de Líneas

⁵ La Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Security Initiative [CBSI], 2010) es una asociación de seguridad para apoyar los esfuerzos de reducción del narcotráfico, que ayuda a los países caribeños miembros a detener los flujos ilícitos antes de que lleguen a las fronteras estadounidenses.

⁶ Estrategia Conjunta de la Unión Europea (UE [2007]), se adoptó con el objetivo de estructurar las relaciones futuras entre los dos continentes, centrándose en acciones a escala interregional, continental o mundial.

de Cruceros (CLIA), Normas ISO/IEC27001, el marco de mejora de ciberseguridad de las infraestructuras críticas del Instituto Nacional de Normas y Tecnologías (NITS). Gracias a estas buenas prácticas se han podido evitar ataques a sus sistemas de seguridad en diferentes ocasiones (Resdal, 2012).

Debilidades en la política de seguridad y defensa

La seguridad y defensa del Estado dominicano carecen de una identificación conceptual en torno a su desarrollo político, económico, social y militar, puesto que, aunque se han creado leyes y actualmente cuenta con el “PEI”, no tiene libro blanco de defensa que le permita dar a conocer sus objetivos y políticas de seguridad y defensa. En el año 2004, la Secretaría de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional presentaron un borrador, pero este no prosperó, y desde entonces no se ha vuelto a encaminar este documento. Vale la pena resaltar que a la fecha es uno de los pocos países del continente americano que no cuenta con libro blanco de defensa.

La República Dominicana por su ubicación geográfica es un puente de comunicación entre los países de Centroamérica, Sudamérica y Norteamérica; esta situación hace que se vea expuesta a los riesgos que afectan la paz y la seguridad transnacional debido a la convergencia y globalización desviada que radica en la inmigración ilegal, la pobreza, el aumento del crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico internacional de armas, así como la degradación medioambiental y los desastres naturales (Presidencia de la República Dominicana, 2004).

Al igual que otros países, las FF. AA. de la República Dominicana han jugado un papel crucial en la seguridad y defensa nacional y transnacional frente a los desafíos del narcotráfico, la inmigración ilegal y el crimen organizado. Es uno de los Estados de Centroamérica cuya seguridad y defensa se ven más amenazadas; por un lado está la inestabilidad económica de Haití, lo cual presenta serios desafíos de inmigración ilegal y actividades criminales transfronterizas; por otro lado está la limitación de las FF. AA. para combatir los flujos crecientes de la ilegalidad en la región, debido a que el Gobierno no les asigna suficientes recursos y cada vez están más limitados para enfrentar la amplia demanda que genera la globalización desviada (Ellis, 2018).

Otro de los factores que resalta el autor, quizás el que más vulnera la seguridad y defensa del país, es la corrupción de algunos miembros de instituciones públicas

y privadas dominicanas que se han dejado sobornar y se han convertido en piezas claves para permitir la proliferación de rutas de drogas y contrabando por aire y mar y de pequeños grupos criminales en las principales zonas urbanas para la distribución de drogas y el comercio ilegal (pp. 32-39).

Aunque las debilidades se han hecho visibles durante años, también es necesario resaltar que estas dependen de algunos funcionarios, mas no de las FF. AA. en general como entidad pública. En los diferentes gobiernos se han hecho purgas periódicas de oficiales de mediano y alto rango con el objetivo de sanear los sectores del gobierno, contribuyendo así a contrarrestar la subcultura de corrupción e impunidad (Bobeá, 2008).

Referentes de la política de seguridad y defensa de República Dominicana para Colombia

América Latina ha sido un área influenciada por el imperio europeo desde el momento en que se colonizó buena parte del continente americano. Actualmente el subcontinente es apoyado por Estados Unidos con la política de seguridad y defensa hemisférica a través de la inversión realizada en diferentes países, incluido República Dominicana, mediante sus planes y tratados para contrarrestar el narcotráfico y el terrorismo.

Cohen (2015) define la geopolítica como la interacción entre entornos y perspectivas políticas que se desarrollan por la posición geoestratégica y los procesos políticos multilaterales de los diferentes Estados que establecen relaciones internacionales (p. 12). Cada región geopolítica está enmarcada en un escenario geoestratégico que le da un sentido dentro del marco internacional; en la actualidad, la política que impera en América Latina está determinada principalmente por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

A continuación se presenta un análisis de los elementos en materia de seguridad y defensa de la República Dominicana que han arrojado excelentes resultados frente al combate de la globalización desviada, para que puedan ser considerados como referente en un futuro para la política colombiana teniendo en cuenta las nuevas tendencias geopolíticas.

Contexto y condiciones que posibilitan las estrategias de seguridad y defensa

República Dominicana está ubicada en la región del Caribe, ocupa las dos terceras partes de la isla, la cual es compartida con Haití. En los últimos años, esta nación se ha fortalecido en cuanto a sus relaciones con la mayoría de países debido a los fenómenos migratorios y con diversos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OEA, la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el grupo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), entre otros; este último porque comparten problemas estructurales y desafíos de desarrollo sostenible relacionados con la generación de ingresos y la dependencia del comercio internacional, entre otros (Domínguez, 2017).

Por la posición geográfica de la isla, esta es muy atractiva en la ruta del Caribe para transportar drogas especialmente desde Venezuela y Colombia en lanchas rápidas hasta los puertos de República Dominicana para embarcar en los contenedores de manera ilegal en los miles de buques que entran y salen de allí hacia Estados Unidos, Europa, África y Asia. En informes del Departamento de Estados Unidos se ha expresado que esta isla tiene a uno de los principales países con tránsito de cargamentos de cocaína hacia los diferentes países de los otros continentes por vía marítima y aérea, debido a que tiene múltiples rutas internacionales.

Figura 2. Principales rutas de cocaína



Fuente: Tomada de InSight Crime, 2018.

Dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo de este país, la seguridad y la defensa son un asunto particular de las relaciones internacionales debido a que las amenazas a la seguridad nacional y mundial son proferidas principalmente por el crimen organizado, que proviene de diferentes países que toman a República Dominicana como un corredor de comunicación de Sudamérica con Norteamérica y Europa por su ubicación geográfica y el tránsito de miles de buques que llegan y salen de la isla a diferentes partes del planeta. En este sentido se ha establecido una política bajo la formulación del derecho internacional, que se acoge a principios fundamentales de convivencia y respeto de las soberanías de los Estados y acuerdos y alianzas militares para prevenir los conflictos entre naciones, puesto que, para esta nación, es claro que la guerra entre países es un proceso destructivo que afecta los recursos físicos y humanos y es el principal peligro para cualquier sistema de seguridad nacional.

El Estado dominicano sostiene su política de seguridad y defensa bajo la condición de ejercer los derechos consignados en la Constitución Política, el derecho internacional, el Estado de derecho y demás normas vigentes, y engloba aspectos del contexto nacional dentro de un concepto multidimensional. Se basa en los principios de definición de sus límites fronterizos de acuerdo con el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936, la protección de la población civil, mantener la soberanía nacional, la integridad territorial y la independencia política de la Nación; liderar el fortalecimiento de seguridad colectiva entre los países de Centroamérica acogiendo posturas de defensa a través de sus fuerzas militares para salvaguardar sus intereses y objetivos nacionales y compromisos de paz (Liriano & De León, 2015).

En lo referente a la defensa, las órdenes son acogidas con apego a la Constitución Política y a los principios de legalidad, disciplina y profesionalidad militar. Desde el contexto constitucional se dispone de fuerzas armadas para desarrollar acciones ofensivas, defensivas y disuasivas frente a las amenazas externas o ataques armados; tomar medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa de la soberanía nacional; mitigar situaciones de desastres y calamidad pública (Domínguez, 2017).

El papel de República Dominicana y su política de seguridad y defensa

La política de seguridad y defensa de República Dominicana está orientada a ofrecer dentro de un marco de confianza, cooperación y coherencia datos verídicos

sobre los resultados obtenidos en sus operaciones para combatir el crimen organizado y el narcotráfico.

El Estado dominicano reconoce la importancia del intercambio de información política, jurídica, tecnológica, económica, etc., de cada país, que puede afectar las relaciones internacionales por la globalización y la transnacionalización debido a las constantes amenazas que se presentan de forma diversa mediante la convergencia y la globalización desviada, fenómenos que han llevado a que se establezcan o replanteen políticas internas para contrarrestar tales actividades ilícitas y a la vez se realicen acuerdos internacionales para el desarrollo de estrategias conjuntas en la lucha contra estas amenazas hemisféricas y globales.

En este sentido, República Dominicana se ha caracterizado históricamente por la integración en su ordenamiento jurídico de instrumentos legales internacionales, para desarrollar estrategias conjuntas en la lucha contra la convergencia y la globalización desviada. Por ejemplo, con Estados Unidos, una de las naciones del continente americano líder en operaciones conjuntas contra el narcotráfico y el crimen organizado, se firmó en el año 2010 el Acuerdo CBSI para contrarrestar el narcotráfico en el marco de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe, también firmó tratados de libre comercio (TLC) y tratados de cooperación militar (Cohen, 2015, pp. 166-169).

El Estado dominicano ha firmado tratados no solo con Estados Unidos en los últimos años, también lo ha hecho con la Unión Europea (UE) para hacer frente a los problemas de alteración de la paz, inseguridad y cambio climático; con Brasil firmó en el 2010 el Acuerdo de Cooperación Bilateral en Materia de Defensa y Seguridad con el objetivo de intensificar las relaciones en este aspecto; con Estados Unidos y Colombia se desarrolla el "Plan de Acción de Cooperación Triangular" en materia de defensa, el cual trata temas como operaciones contra el narcotráfico, seguridad fronteriza, control de embarcaciones pequeñas, procedimientos y operaciones contra el crimen organizado transnacional, entre otros. En el año 2014 firmó el Tratado Interamericano de Asistencia recíproca (TIAR) en el seno de la OEA, que busca la cooperación en materia de seguridad y defensa; además, lidera el Sistema de Integración Centroamericano (Sica), cuyo propósito es la integración de Centroamérica en un ambiente de paz (Ellis, 2018).

Sin duda, estas y muchas más alianzas con los diferentes Estados y organizaciones mundiales le dan un papel predominante al Estado dominicano en la promoción de la política exterior y la configuración de las prioridades que deben ser atendidas en lo referente a la seguridad y defensa.

Operaciones estratégicas y resultados sobresalientes

El Estado dominicano actualmente cuenta con fuerzas armadas fortalecidas para garantizar la seguridad y la defensa del territorio nacional y de sus fronteras terrestres y marítimas y combatir por tierra, mar y aire el narcotráfico y las organizaciones del crimen organizado. Entre los resultados sobresalientes de sus operaciones militares en los últimos años están:

Las fuerzas armadas terrestres, conformadas por el Ejército Nacional y la Policía Nacional, en conjunto con los organismos de inteligencia del Estado dominicano, han desarrollado actividades militares con dispositivos de control, despliegue de tropas para hacer rastreos y patrullajes, obteniendo los siguientes resultados:

1. El Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront), en la zona fronteriza con Haití, entre el 2015 y el 2020, incautó cerca de 20 toneladas de marihuana provenientes de países como Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Haití introducidas en pequeñas embarcaciones y vehículos arreglados con caletas para transportar la droga. La mercancía ha sido entregada a la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) para los trámites correspondientes. También en operativos alternos decomisó 6.958 armas e incautó 8.215 kilogramos de munición de diferentes calibres equivalentes a 91.125 unidades y 11.369 kilogramos de explosivos. Con el desarrollo de estas operaciones se continúan dando duros golpes al narcotráfico y al crimen organizado y otros delitos que se originan en la zona fronteriza (MIDE, 2021).

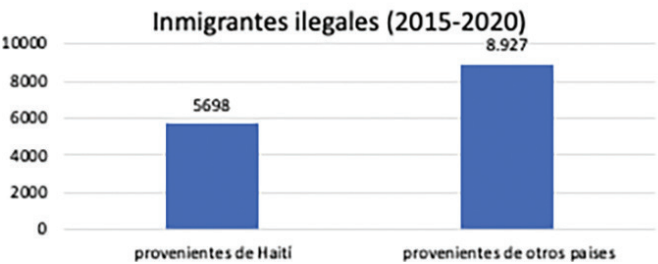
Figura 3. Operativos de la fuerza terrestre Cesfront - Narcotráfico y crimen organizado



Fuente: Propia del autor, basada en MIDE D. d.-5, 2021.

- 2. El Cesfront entre el 2015 y el 2020 detuvo a cerca de 14.625 personas que intentaron ingresar a República Dominicana de manera ilegal por diferentes partes de la zona fronteriza con Haití, provenientes de diferentes países, algunos para quedarse en República Dominicana manifestando que trataban de escapar de la situación de inseguridad y pobreza que se vive en Haití y otros para continuar en embarcaciones ilegales hacia Estados Unidos y países de Europa y el Reino Unido; en los operativos de interdicción se usaron drones con cámaras térmicas, buggies, motocicletas y otros equipos tecnológicos de vanguardia (MIDE D. d.-5., 2021).

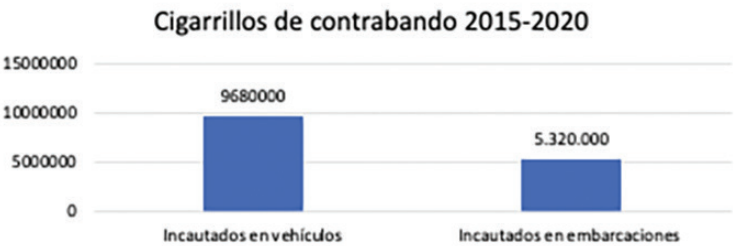
Figura 4. Operativos fuerza terrestre - Inmigración ilegal, trata de personas



Fuente: Propia del autor, basada en MIDE D. d.-5., 2021.

- 3. El Cesfront, entre el 2015 y 2020, incautó en diferentes operativos de inteligencia en la frontera con Haití cerca de 15 millones de cigarrillos de contrabando transportados en vehículos y embarcaciones tipo go-fast (Ministerio de Defensa, 2021). Con los resultados de estos operativos se contribuye con el desarrollo nacional y se contrarresta este tipo de acciones ilícitas que tanto afectan al país en el crecimiento económico.

Figura 5. Operativos fuerza terrestre - Contrabando de tabaco y sus derivados



Fuente: Propia del autor basado en Ministerio de Defensa, 2021.

4. En operaciones conjuntas supervisadas por cuerpos especializados de seguridad Cesfront y el Cuerpo Especializado en Control de Combustible y Mercancías (Ceccom) del Ministerio de Defensa (Mide) y el Ministerio de Salud Pública, en los últimos cinco años se han decomisado y derramado aproximadamente 51.600 cajas de whisky de diferentes tamaños, 15.000 cajas de bebidas energizantes, 6.000 galones de Cleren y 9.500 garrafrones de alcohol adulterado de fabricación casera que han intentado ingresar por la frontera con Haití y por el suroccidente del país en embarcaciones pequeñas. Con operaciones como estas, las fuerzas militares reafirman el compromiso del Gobierno dominicano de contrarrestar el contrabando, las actividades ilícitas que ponen en riesgo la salud de los dominicanos y de las personas a nivel mundial y hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la zona fronteriza y sus áreas de aproximación (Mide, 2020).

Figura 6. Operativos conjuntos seguridad Cesfront-Ceccom



Fuente: Propia del autor, basado en Mide, 2020.

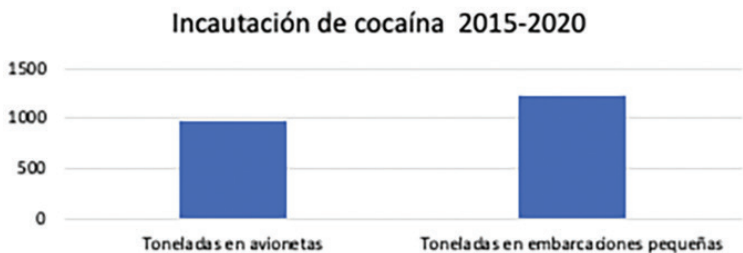
5. Las fuerzas armadas de la República Dominicana garantizan la seguridad en los centros de aislamiento de pacientes con COVID-19, despliegan tropas para ubicar dispositivos de seguridad durante los horarios de toque de queda en aras de evitar que se propague el virus a lo largo y ancho del territorio nacional y mitigar los efectos de la pandemia, y salvaguardar la vida de los dominicanos. En este sentido las fuerzas armadas no solo trabajan por y para la patria, sino para los niños, jóvenes y ancianos de este país puesto que están a las órdenes del Gobierno en caso de que se presente una situación difícil o de calamidad para acudir en auxilio y apoyo de las demás instituciones, como es el caso de esta pandemia que ha afectado la vida sanitaria de los habitantes a nivel mundial (Mide, 2021).

6. Para los operativos militares y policiales el Mide dominicano adquirió de la compañía norteamericana Wrap Technologies Inc en abril del 2021 un lote de armas no letales denominadas Bola Wrap, diseñadas para asistir a policías y militares de forma remota o manual para inmovilizar a los individuos que infrinjan la ley. Estos dispositivos ofrecen una respuesta rápida a la resistencia, simulan unos “grilletes remotos” que permiten mantener una distancia entre el militar o policía que los utilice y el sujeto detenido, evitando así agresiones físicas; con estos dispositivos tecnológicos se busca que las Fuerzas Armadas dominicanas puedan ejecutar acciones de seguridad y defensa respetando los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. (pp. 5-7).

En los últimos cinco años las fuerzas naval y aérea de República Dominicana han desarrollado múltiples operativos para evitar actividades de narcotráfico y del crimen organizado que atentan contra la seguridad y defensa nacionales a través de sus fronteras, aeropuertos, puertos y aguas internacionales con el apoyo de organismos de inteligencia del litoral costero-marítimo, entre las cuales se citan:

1. En conjunto con autoridades de otros países y la Dirección Nacional de Control de Drogas han incautado en aguas internacionales, puertos y aeropuertos de este país cerca de 2.198 toneladas de cocaína provenientes de países de Sudamérica y Centroamérica, entre los cuales están Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Panamá, México y Haití, con destino a Europa y Estados Unidos en avionetas y embarcaciones pequeñas tipo *go-fast* (Fuerzas Armadas de República Dominicana, 2015-2020).

Figura 7. Operativos conjuntos Fuerza Naval-Fuerza Aérea



Fuente: Propia del autor, basado en Fuerzas Armadas de República Dominicana, 2015-2020.

2. En torno a los viajes ilegales, se frustraron cerca de 660 embarcaciones de buques y embarcaciones pequeñas y se detuvo a 14.980 indocumentados,

la mayoría de nacionalidad cubana, haitiana, indios, brasileños, colombianos, guatemaltecos, mexicanos, dominicanos, con destino a Estados Unidos para tratar de alcanzar el sueño americano y otros hacia Europa, Reino Unido. En los operativos se dismantelaron cerca de 932 organizaciones de diferentes países, entre las que estaban vinculados 756 capitanes de barcos que usaban a República Dominicana como un corredor de paso para transportar de manera ilegal a miles de indocumentados por costos muy altos y en condiciones precarias (FF. AA. de República Dominicana, 2020).

Figura 8. Operativos trata de personas



Fuente: Propia del autor, basado en FF. AA. de República Dominicana, 2020.

Los datos anteriores muestran el desempeño sobresaliente de las fuerzas armadas dominicanas en materia de seguridad y defensa durante los últimos cinco años, tomados como referencia para esta investigación. Se puede destacar la intensa y buena labor, con impacto positivo a nivel nacional e internacional, que han venido desarrollando por tierra, mar y aire de manera conjunta con organismos de inteligencia y la cooperación de las fuerzas militares de otros países para combatir las amenazas emergentes del narcotráfico y el crimen organizado que atentan contra la seguridad nacional y transnacional.

Referentes para Colombia en seguridad y defensa

Colombia es uno de los Estados del continente americano que presenta una política integral de seguridad y defensa definida, con criterios establecidos para enfrentar los desafíos y amenazas contra la seguridad desde un enfoque multidimensional para combatir el conflicto armado interno, la convergencia y la globalización desviada, que afectan no solo a Colombia, sino a los países vecinos. En este sentido se puede establecer que el Estado colombiano, al igual que República Dominicana y

demás Estados, ha firmado convenios y tratados internacionales para combatir las amenazas a las que está expuesto de acuerdo con las nuevas tendencias globales.

Algunas de las estrategias que ha desarrollado la República Dominicana también han sido ejecutadas por el Estado colombiano en materia de seguridad y defensa a nivel nacional e internacional, puesto que de acuerdo con la ubicación geográfica se puede considerar que Colombia y República Dominicana tienen alguna similitud, pues si bien el Estado dominicano es estratégicamente vulnerable a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado al ser utilizado como corredor de paso entre los países de Sudamérica y Centroamérica con el norte del continente y Europa, Colombia también es considerado un corredor de paso hacia el sur del hemisferio y Centroamérica a través de los departamentos del Pacífico colombiano, donde el conflicto armado, el narcotráfico y las organizaciones del crimen organizado aprovechan este espacio geográfico para llevar a cabo estas actividades ilícitas, debido a que esta región es una de las más olvidadas del gobierno de turno y sus vías principales y secundarias están en pésimo estado, lo que dificulta el desarrollo permanente de operativos militares para combatir este flagelo (Torres, 2016). En este sentido se sugiere, al igual que en República Dominicana, poner en marcha operativos en los que participen conjuntamente las tres fuerzas militares, fuerza pública y organismos de inteligencia de manera permanente para contrarrestar este flagelo por tierra, mar y aire para lograr resultados más efectivos y así ayudar al desarrollo de la economía de esta región y del país en sí.

Colombia y el Estado dominicano forman parte de la región geoestratégica de las Américas. República Dominicana se proyecta por vía marítima tanto hacia el norte, sur y centro de América como hacia la Unión Europea, lo que la hace más favorable el tránsito de pequeñas y grandes embarcaciones desde y hacia cualquier parte del planeta. Por otro lado, Colombia se proyecta por vía marítima hacia el subcontinente suramericano, el mar Caribe –que comparte fronteras con ocho Estados⁷–, y tiene paso al Atlántico norte y a Europa para llegar a la parte occidental del continente africano a través del Pacífico. Esta condición le exige a Colombia el desarrollo de un poder marítimo, porque esto lo cataloga como el Estado de mayor tamaño en el Caribe; en esta zona fronteriza confluyen rutas marítimas hacia el Canal de Panamá, por ella se da curso al flujo petrolero proveniente de Venezuela, se registra el transporte ilícito de productos objeto de narcotráfico hacia Estados Unidos y de inmigrantes ilegales hacia China y Estados Unidos provenientes de

⁷ Comparte fronteras con los Estados de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Venezuela y Haití.

diferentes países. Por lo anterior, es necesario que Colombia se fortalezca con el despliegue de tropas por mar y aire y pueda combatir estas amenazas nacionales y transnacionales con operaciones conjuntas y el apoyo de las fuerzas militares de los otros Estados (Esquivel, 2015).

República Dominicana solo comparte frontera terrestre con Haití, mientras Colombia lo hace con Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá, situación que la hace más propensa aún a tener dificultades con su seguridad y defensa, debido a que las zonas fronterizas son bastante extensas y no se cuenta con suficiente personal para cubrirlas. Por esta razón se sugiere maximizar el pie de fuerza en tales sectores y de esta manera evitar la inmigración de indocumentados al país, el tráfico de mercancías ilegales y el narcotráfico, que son una amenaza para el país y para las relaciones internacionales en materia de seguridad y defensa.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que las estrategias de estos dos países en materia de seguridad y defensa son muy parecidas. Sin embargo, valdría la pena revisar y hacer estudio de casos de algunas operaciones de República Dominicana para adherirlas en un futuro a las políticas de seguridad y defensa de la república de Colombia.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis presentado en este capítulo y con base en la recopilación de información en materia de seguridad y defensa de la República Dominicana, se puede apreciar que este país está comprometido con la seguridad y defensa nacional y transnacional a través de sus fuerzas armadas y los organismos de inteligencia, altamente capacitados en planeación y desarrollo de estrategias y operaciones militares para hacer frente a las amenazas y peligros producto de la convergencia y la globalización desviada de las nuevas realidades y tendencias geopolíticas.

Así, a pesar de que el Estado dominicano actualmente no cuenta con un libro blanco de defensa, como la mayoría de países, tiene establecida una hoja de ruta que se refleja en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, el Manual de Doctrina Conjunta y el "PEI", con los cuales se han logrado fortalecer la seguridad y la defensa del territorio nacional y las fronteras internacionales para brindar protección a la población civil y hacer frente a las actividades delictivas de grupos u organizaciones nacionales e internacionales del crimen organizado y el narcotráfico; actividades que afectan tanto a la economía y al desarrollo de los países como a la paz, la sana convivencia y las relaciones políticas internacionales.

Por otra parte, se puede evidenciar que el Estado dominicano, al firmar convenios, acuerdos y tratados internacionales con países tanto de América como del continente europeo y organizaciones internacionales, ha recibido grandes beneficios representados en capacitación de los miembros de las fuerzas armadas, armamento, tecnología de punta y desarrollo de operaciones conjuntas por tierra, mar y aire. Su acción conjunta y combinada ha permitido interactuar eficazmente con otros Estados para contrarrestar las diferentes amenazas transnacionales, principalmente de narcotráfico, migración ilegal, contrabando, trata de personas, entre otras, y hacer frente a los riesgos y desafíos a los que se ven enfrentados diariamente en la zona fronteriza terrestre con Haití y en la fronteriza marítima internacional. En este aspecto es necesario resaltar que las políticas de seguridad y defensa que se desprenden del hemisferio de la geopolítica están marcadas por lineamientos de Estados Unidos para enfrentar el terrorismo y el narcotráfico, motivo por el cual República Dominicana ha sido uno de los países más beneficiados por dicho país y ha recibido mayor apoyo para evitar que estos delitos traspasen la frontera de esta nación norteamericana.

Estas estrategias de cooperación internacional tienen similitud con las tendencias de Colombia, ya que los dos países han establecido acuerdos internacionales para prevenir y combatir estos delitos, que convergen en los planos nacional y transnacional. Aunque República Dominicana debe contrarrestar las amenazas anteriormente descritas, Colombia presenta mayor nivel de amenazas de convergencia y globalización desviada, debido a que, en primer lugar, por su posición geopolítica también se convierte en un corredor del crimen organizado y el narcotráfico entre los países de Suramérica y Centroamérica.

En segundo lugar, su territorio fronterizo terrestre es mucho más amplio, pues mientras el Estado dominicano comparte frontera terrestre solo con Haití, Colombia limita con cinco países, lo que dificulta que se realice un control más preciso sobre las zonas fronterizas, especialmente con Venezuela, que debido a la problemática actual por la que atraviesa ha hecho llegar mayor cantidad de inmigrantes ilegales al Estado colombiano, lo que ha traído consigo una problemática interna social, económica y de seguridad nacional.

En tercer lugar, las fronteras marítimas internacionales de Colombia también son extensas; y finalmente, a diferencia de República Dominicana, este país cuenta con un problema de conflicto armado interno muy marcado. Por esta razón se puede considerar que aunque Colombia también cuenta con fuerzas armadas de vasta experiencia en la lucha contra estas amenazas transnacionales y ha mostrado

resultados significativos, es necesario intensificar el pie de fuerza para cubrir todos los espacios anteriormente descritos.

Desde el marco geopolítico, se puede evidenciar que la seguridad y la defensa transnacionales giran alrededor de las relaciones políticas internacionales, razón por la cual se considera importante que las naciones de Latinoamérica, como República Dominicana y Colombia, establezcan un marco común en el que desarrollen estrategias propias desde la cooperación conjunta para controlar y disminuir las nuevas amenazas nacionales y transnacionales, mediante una seguridad multidimensional que permita coordinar y construir una política integradora, democrática y de derechos fundamentales a partir de unos intereses comunes y que se adapte a los procesos de la globalización.

Por otro lado, se considera importante la interrelación de la política de la seguridad y la defensa nacional, como consecuencia de los intereses de una nación. En este sentido se considera conveniente que el Gobierno dominicano no escatime esfuerzos para obtener el libro blanco de defensa para establecer de manera clara el marco de su política estratégica de defensa de acuerdo con la realidad y el cambio global.

Referencias

- Abildayeva, Y. E. (2017). *A comprehensive analysis of defence reviews papers: Australia, France and the United Kingdom*. <https://tinyurl.com/4kkamnbh>
- Asamblea Nacional de República Dominicana. (2010). *Constitución Política de la República Dominicana*. Asamblea Nacional. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7328.pdf>
- Bartolomé, M. (2015). Convergencia, redes ilícitas y seguridad nacional en la era de la globalización. *Revista Política y Estrategia*, (126), 175-180.
- Bobea, L. (2008). La seguridad y la defensa en la República Dominicana en el siglo XXI. <https://tinyurl.com/ys4ahwdy>
- Cohen, S. (2015). *Geopolitics: the geography of international relations*. (Third ed.). Rowman & Littlefield.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (1978). Ley 873: Ley orgánica de Fuerzas Armadas de la República Dominicana. Periódico *El Caribe*.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2013). *Ley 139: estructura, organización y funcionamiento de las instituciones castrenses de la República Dominicana*. Congreso Nacional. <https://tinyurl.com/bde49hwx>
- Del Villar, R., & De Jesús, A. (2014). *El problema de la República de Haití y República Dominicana sobre la delimitación de la frontera entre ambos países*. Universidad de Caribe.
- Domínguez, J. (2017, 19 de marzo). República Dominicana en el contexto internacional. *Hoy*. <https://hoy.com.do/republica-dominicana-en-el-contexto-internacional/>
- Ejército Nacional de la República Dominicana. (2017-2020). *Plan Estratégico Institucional PEI. FFAA*. <https://mide.gob.do/6-plan-estrategico-de-la-institucion/>
- Ellis, E. (2017). *The Dominican Republic; Security challenges, government re-sponses and U.S.-oriented recommendations for the U.S. Latin America Goes Global*. <https://tinyurl.com/y3a6rejj>
- Ellis, E. (2018). The Armed Forces of the Dominican Republic: Contributions and challenges to regional security. *Seguridad y Defensa*, 13, 21-45. <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/issue/view/28/24>
- Esquivel, R. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa. Revista Científica Escuela de Guerra*, 10(19), 71-86. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.69>
- FF. AA. de República Dominicana. (2020). *Relación de embarcaciones y personas ilegales*. FF. AA.
- FF. AA. de República Dominicana. (2012). *Manual de Doctrina Conjunta de la República Dominicana*. FF. AA.
- FF. AA. de República Dominicana. (2015-2020). *Informes de Dirección Nacional de Control de Drogas*. FF. AA.

- InSight Crime. (2018, mayo). *Tráfico de cocaína por el Caribe*. <https://tinyurl.com/36b843eu>
- Klinger, E. (2015). Desafíos actuales a la seguridad caribeña. *Revista Seguridad, Ciencia y Defensa*, (1), 89-93. <http://revista.insude.mil.do/index.php/rscd/article/view/28>
- Le Dantec, F. (2007). Contribución de la geopolítica crítica a la comprensión de la actual concepción de seguridad. *Revista Política y Estrategia*, 71-82. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5625304.pdf>
- Liriano, A., & De León, L. (2015). Aspectos conceptuales de seguridad y defensa desde la perspectiva Dominicana. *Revista de Seguridad, Ciencia y Defensa*, 9-27.
- MIDE. (2021, 02 de marzo). *Cesfront decomisa más de 80 libras de marihuana en Jimaní*. <https://www.mide.gob.do/detail.aspx?id=5961&sl=99>
- MIDE. (2021, 03 de marzo). *Apoyo militar y de seguridad al sector salud para contrarrestar el COVID-19*. <https://www.mide.gob.do/detail.aspx?id=5964&sl=99>
- MIDE. (2021, 05 de marzo). *Cecom incauta vehículos y apresa haitianos que intentaron introducir alcohol adulterado*. <https://www.mide.gob.do/detail.aspx?id=5967&sl=99>
- MIDE. (2020, 10 de octubre). *Incautan y derraman más de 19 mil litros de whisky, bebidas energizantes y 600 galones de cleren*. <https://tinyurl.com/42x8fuym>
- MIDE. (2021, 28 de abril). *MIDE busca disuadir actos delictivos con armas no letales*. <https://www.mide.gob.do/detail.aspx?id=6016&sl=99>
- Ministerio de Defensa de la República Dominicana. (2015). *Organización y participación de la defensa en la gestión de riesgos y desastres*. Ministerio de Defensa .
- Ministerio de Defensa de República Dominicana. (2021). *Cesfront detiene vehículos con cigarrillos de contrabando en compartimiento secreto*. Ministerio de Defensa. <https://www.mide.gob.do/list.aspx?id=99&col=1&title=noticias&sl=99>
- OEA. (2002). *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Barbaros.
- OEA. (2012). *Promulgación del Libro Blanco de Defensa*.
- Pared, S. (2009). *Seguridad, defensa e identidad nacional*. Ed. Corripio.
- Presidencia de la República Dominicana. (1945). *Resolución No. 964: Convenio de Chicago*.
- Presidencia de la República Dominicana. (1997). *Decreto 28: Se crea el Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2004). *Decreto 1373: dispone que el Cuerpo Especializado en Seguridad Aeroportuaria (CESA) pase a ser una dependencia directa de las FFAA*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2006). *Decreto 325: Se crea el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2006). *Decreto No. 315: se crea el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2007). *Decreto 189: Se establece la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional de la República Dominicana*.

- Presidencia de la República Dominicana. (2007). *Directiva de Seguridad y Defensa Nacional: Decreto No. 189*. Santo Domingo.
- Presidencia de la República Dominicana. (2012). *Estudios y documentos de base, propuesta estratégica nacional de desarrollo 2010-2030*. (Vol. Tomo I). MEP y D.
- Presidencia de la República Dominicana. (2019). *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional*.
- Presidencia de la República Dominicana. (2021). *Decreto 55-21, faculta para el combate de los ilícitos que se cometen a los productos regulados por la ley 17-19*.
- Resdal. (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ministerio de las Fuerzas Armadas.
- Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.
- Schmidt, C. (2011). *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. <https://tinyurl.com/muezzh8u>
- Torres, H. (2016). *Denuncia paramilitarismo en la región de Urabá y Bajo Atrato*. Diócesis de Quibdó.

Capítulo 13

La defensa y seguridad en el Estado uruguayo: una revisión de sus lineamientos estratégicos y de su política actual*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.13>

Erika Ramírez Benítez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: En el presente capítulo se revisan los lineamientos estratégicos representativos del Estado de Uruguay en términos de seguridad y defensa, que son dos elementos fundamentales en la preservación del interés nacional del país. De igual manera, se enfoca en el contexto, al estudiar la Política de Defensa Nacional (2020-2025) identificando los objetivos nacionales dados desde el poder ejecutivo para mantener el orden constitucional, la soberanía nacional, la integridad territorial y la protección de la población durante este periodo. Con ello, se reflexiona sobre tres elementos promovidos a partir de sus políticas en este ámbito: las operaciones de mantenimiento de paz (OMP), la participación de la mujer en el ámbito militar y la ciberseguridad. Dentro de esta revisión, el rol de las FF. AA. es relacionado a lo largo del escrito destacando sus capacidades, su adaptación, su capacitación y su fortalecimiento frente a las amenazas y desafíos a la seguridad.

Palabras clave: Defensa, estrategia, Fuerzas Armadas, seguridad, seguridad humana.

* Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Erika Ramírez Benítez

Magíster, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Maestranda, Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Universidad Externado de Colombia y Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo. Politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora asociada reconocida por MinCiencias. Editora del Sello Editorial, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-9830-8457> - Contacto: erika.ramirez@esdeg.edu.co

Citación APA: Ramírez Benítez, E. (2022). La defensa y la seguridad en el estado uruguayo: una revisión de sus lineamientos estratégicos y de su política actual. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 335-360). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.13>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En América Latina se han incorporado lineamientos en seguridad desde el enfoque humano de la Organización de Naciones Unidas (ONU), desde 1992, y del multi-dimensional, dado en la Conferencia Especial de las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), llevada a cabo en México en 2003, donde se identificó una serie de amenazas que enfrentan los Estados en el contexto; dichas amenazas ocupan ámbitos como el político, el socioeconómico y el medioambiental, entre otros, y son retos frente a los cuales deben trazarse estrategias tanto en el campo nacional como en el internacional, tomando en cuenta que estos desafíos son regionales y transfronterizos.

Frente a esta situación, las respuestas institucionales deben ser dadas en todos los ámbitos. Para el caso, en cuanto a la defensa, “se espera cada vez más que las Fuerzas Armadas [FF. AA.] respondan a las complejas amenazas tanto para la seguridad del Estado como para la seguridad humana, que abarcan [temas] ambientales, de salud, económicas, comunitarias y de seguridad personal” (Karim & Huber, 2020, p. 12). En lo descrito, aspectos como el apoyo global por medio de las OMP, la participación de la mujer en el ámbito militar y la ciberseguridad se convierten en ejes de la seguridad como elementos que deben incentivarse y protegerse eficientemente, al ser temáticas relevantes que se proyectan en prospectiva; lo anterior, junto con el desarrollo tecnológico y el aumento de la interconectividad, entre otros elementos.

Adicionalmente a ello, se presentan nuevos escenarios y retos, como el dado por la pandemia del Covid-19, hecho que marcó un hito histórico a escala global e hizo que los Estados consideraran a sus FF. AA. un medio para llevar a cabo acciones de contingencia; a saber: control de las medidas dadas en las cuarentenas, puestos de control para la protección de las fronteras, distribución y suministro de

insumos médicos y apoyo logístico, entre otras (Griffiths & Toro, 2020). Con ello, se evidencia que las FF. AA. han ampliado su función enfocándose en la prevención, la preparación y la cooperación como elementos centrales; esto, en la medida en que el mundo se transforma, y con él, la conceptualización de términos como lo entendido por seguridad y defensa.

En la región, a partir de lo planteado por Evan Ellis (2020) se evidencia cómo las FF. AA. desarrollaron oportunamente el factor de la adaptación relacionado con elementos identitarios como el liderazgo y la moral en situaciones de riesgo y frente al desarrollo de amenazas simultáneas derivadas de la interconexión global. Desde la perspectiva de este autor, se puede ver que, frente a este contexto, las FF. AA. generarán cambios significativos en su doctrina, en los procedimientos relacionados y en el pensamiento-planeamiento estratégico en las instituciones militares; a su vez, evaluarán el riesgo de las amenazas que puedan presentarse en términos de probabilidad e impacto para mantener un enfoque de prevención y reacción. Por ello se requiere el fortalecimiento del liderazgo militar, la inteligencia estratégica y la planificación organizacional (Ellis, 2020), a lo que se sumaría la cooperación como elemento de base frente a un panorama que denota desafíos transnacionales derivados de esa mencionada interconexión.

En medio del panorama descrito, el Estado uruguayo se halla inmerso en las dinámicas de cambio regionales e internacionales, enfrentando los retos comunes derivados de amenazas a la seguridad presentes. Para ello, con el fin de profundizar en los cursos de acción planeados por el ente estatal, se plantea la siguiente cuestión central: *¿Cuáles han sido los lineamientos estratégicos del Estado uruguayo consolidados en la Política de Defensa y Seguridad y desarrollados por medio de sus FF. AA. para su seguridad y defensa?* Históricamente, Uruguay ha desarrollado lineamientos y acciones para su defensa y seguridad transformándolos de acuerdo con las realidades regionales y globales, fortaleciendo a sus FF. AA. frente a las amenazas tradicionales y ahora, las nuevas a las que se enfrenta. En general, los gobiernos han planteado sus objetivos estratégicos por medio de la Política de Defensa Nacional como instrumento para direccionar las labores en términos de seguridad.

Por lo anterior, enfocando el presente estudio desde una metodología cualitativa, se lleva a cabo una revisión de fuentes oficiales: documentos y normatividad del Estado uruguayo; también, fuentes secundarias, como artículos científicos, capítulos de libro, informes de organizaciones orientadas hacia el área de seguridad y artículos de información para el conocimiento y descripción del contexto. Con

ello, se analizan los ejes principales: los lineamientos estratégicos en seguridad y defensa, la Política de Defensa Nacional actual y sus fortalezas a partir de los tres elementos identificados. En particular, para el desarrollo del tema se plantean tres objetivos específicos: 1) identificar los lineamientos estratégicos del Estado uruguayo en el ámbito de la defensa y seguridad; 2) revisar la Política de Defensa Nacional establecida para el periodo de gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025), y 3) determinar los puntos centrales en el proceso de transformación del ámbito militar en Uruguay.

Lineamientos estratégicos de seguridad y defensa de Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967), como documento base del Estado, consolida que la soberanía nacional reside en la nación (Art. 4); además, promueve la integración de los países de Latinoamérica, específicamente en lo referido a la defensa común (Art. 6). De igual modo, el medio ambiente es considerado de interés estratégico y protegido por medio de la Constitución, al declararse textualmente que “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores” (Art. 47).

De este modo, se revisan, en términos generales, los lineamientos estratégicos dados en dos documentos de 1999 (Bases para una Política de Defensa Nacional) y 2005 (La Defensa Nacional: aportes para un debate) que sentaron las bases para comprender la defensa y la seguridad; además, en ellos se promovió el fortalecimiento de la institucionalidad desde los principios y valores democráticos dejando en la historia el periodo dictatorial uruguayo, durante el periodo 1973-1985. Al respecto, de manera concreta se relaciona la normatividad dada con la misión de las FF. AA.¹ que se vincula a estos dos grandes conceptos. Por consiguiente, se evidencian los principales lineamientos que enlazan la estrategia nacional con la estrategia sectorial; en este caso, del sector defensa y seguridad, comprendiendo el marco con el cual el Estado uruguayo ha desarrollado y fortalecido las políticas orientadas a la salvaguardia de la soberanía estatal, la integridad del territorio, la

¹ Para profundizar sobre los antecedentes históricos de las FF. AA. de Uruguay desde su conformación y composición, se recomienda remitirse al estudio de González Guyer (2014).

protección de su población y la no intervención como principio, dado desde el derecho internacional ligado a el mantenimiento de la paz internacional.

En este Estado nación no se redactó un Libro Blanco de Defensa Nacional; sin embargo, desde el Ministerio de Defensa Nacional se presentaron dos documentos representativos, en 1999 y 2005, que contienen los ejes en defensa y seguridad. De este modo, en 1999 se dieron las *Bases para una Política de Defensa Nacional*, orientadas a partir del contexto para la planeación estratégica, con un mundo unipolar (Estados Unidos), aunque ya se reconocía la incidencia de otros Estados claves en un escenario posterior: Rusia, Japón, la Unión Europea y Asia, específicamente, China e India; también se destacaban los cambios acelerados por los cuales se transitaba; algunas de sus causas eran la globalización, la tecnología y el avance en las comunicaciones. En cuanto a la región, se reconocía al bilateralismo y a los tratados como herramientas de solución de conflictos o tensiones; se identificaban unas nuevas amenazas, pero se las enmarcaba aún en un orden interno, vinculadas a la seguridad (OEA, 1999a) —y se mantenía la concepción clásica de seguridad, referida a lo interior y la defensa a lo exterior—.

El Estado se orientó, entonces, a la defensa de los *intereses primarios*, vitales para la supervivencia estatal; es decir, hacia el mantenimiento de la soberanía nacional y la interdependencia del Estado, la preservación de la integridad territorial, la protección de la vida y la libertad de la ciudadanía, el resguardo de la identidad cultural y la preservación de la democracia y del Estado de derecho. Adicionalmente a ello, configuraron unos *intereses estratégicos*, ligados al mantenimiento de la paz y al ámbito de la seguridad, el desarrollo económico y social, la preservación del medio ambiente, su proyección en la Antártida, la promoción de la investigación científica y tecnológica, la cooperación y la presencia en el territorio marítimo. Finalmente, se detallaban unos *intereses humanitarios*, orientados a la preservación de valores como la humanidad, la solidaridad y el respeto a la vida humana (OEA, 1999a).

Concretamente, los Objetivos de la Defensa Nacional, definidos en este documento, fueron: conservar la soberanía nacional e independencia; mantener la integridad del territorio; garantizar condiciones de base respecto a la seguridad y frente amenazas externas; apoyar a las fuerzas de seguridad internas; promover el compromiso de la ciudadanía con la defensa nacional, y contribuir al mantenimiento de la paz internacional. Para ello se determinó que con la Política de Defensa se articulan estos objetivos a partir de acciones definidas (Charquero, 2007).

Posteriormente, en 2005, con el documento *La Defensa Nacional: aportes para un debate* se establecieron algunos ejes para llevar a cabo el *Debate Nacional sobre Defensa*, el cual tenía como objetivo la transformación de las políticas públicas desde la transparencia para la contribución a la gobernabilidad democrática, con un rol participativo de los ciudadanos, a la integración regional y a la paz internacional. Dado mediante la búsqueda de “acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales: parlamentarios, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos, académicos, expertos, sociedad civil organizada, comunicadores sociales, etc.” (Charquero, 2007, p. 41).

En relación con lo anterior, Besio Echeverría (2018) mencionaba que el Debate Nacional dado en 2006 en Uruguay marcó un punto de inflexión en este país, en razón de que antes no se había dado un espacio de discusión que involucrara a la sociedad y, en general, a las instituciones del Estado, y que tuviera el fin de analizar el concepto de defensa, el cual, a su vez, no solo estaba determinado por lo militar, sino que se establecía como un asunto público; además, en este debate, también se discutió sobre el rol y funciones de las FF. AA. Este debate se centró en los ejes: 1) defensa nacional, 2) su relación con la política exterior del Estado; 3) definición y competencias del Ministerio de Defensa Nacional, y 4) las FF. AA. como el componente militar.

En específico, al revisar los antecedentes normativos de las FF. AA., con la Ley Orgánica Militar, aprobada por el Decreto Ley 14.157 de 1974, se definió que las FF. AA. se orientan a la defensa del Estado en los ámbitos nacional y exterior, siendo una necesidad para la salvaguardia del territorio y de la población. Retomando la interpretación de Delpiazzi (2009) a partir de lo mencionado, se plantea que la defensa se percibe como *un medio de acción al servicio del pueblo*, y no como un fin en sí mismo, teniendo a la seguridad como derecho común, y a la ciudadanía, como sujetos activos que contribuyen para dicho propósito. En este sentido, desde el poder ejecutivo, el Ministerio de Defensa Nacional, con las FF. AA., protege el interés nacional y territorial, con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, cuyas jurisdicciones, respectivamente, son: el ámbito terrestre nacional; las aguas e islas del océano Atlántico, la laguna Merín y ríos principales como el de La Plata, y el espacio aéreo, con la infraestructura aeronáutica y los espacios de las bases aéreas².

² Este fue un aspecto modificado, ampliado y detallado en la Ley Orgánica 19.775, especificado en el Capítulo II “Jurisdicción”.

Como antecedentes en los estudios de seguridad, autores como Félix Besio (2005) mencionaba que “a nivel legal, cabe mencionar que el Uruguay no tiene definido, políticamente, los conceptos de Defensa Nacional y de Seguridad Nacional” (Párr. 14). De manera específica, la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) (s.f.) trae a colación las definiciones que se planteaban sobre lo entendido por defensa y seguridad en el Estado uruguayo desde la Ley N.° 14.151/1974, modificada por la Ley N.° 15.808/1986, a partir de lo cual se infiere:

- **Defensa:** Un medio para la garantía y logro de la seguridad nacional, conformado por diversos órganos, leyes y la normatividad con la cual el poder ejecutivo desarrolla acciones por medio del ámbito militar para contrarrestar las amenazas y desafíos que se presenten.
- **Seguridad:** Se la considera el estado donde el patrimonio nacional y el proceso dado hacia los objetivos nacionales se encuentran salvaguardados.

Sin embargo, Besio (2005) aclara que estas definiciones fueron dadas bajo una visión de la Doctrina de Seguridad Nacional, y que con la modificación realizada desde la Ley N.° 15.808/1986 se eliminaron las definiciones enunciadas y no se establecieron unas nuevas. Entonces, este lineamiento normativo se modificó por medio de la Ley Orgánica de las FF. AA. N.° 19.775 de 2019, aunque en esta se mantuvo el carácter de fortalecimiento de la defensa; sin embargo, se transformó de manera sustancial el rol de las FF. AA. en Uruguay, junto a las disposiciones relacionadas con la composición, la organización-jerarquía y otros aspectos como la jurisdicción en el territorio continental e insular, el subsuelo, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo, con especial énfasis en ámbitos como el ciberespacio y el espectro electromagnético, según se evidencia en el artículo 8 de la ley en mención.

Tomando en cuenta esta aproximación histórica, se hace notoria la importancia que ha tenido en este ámbito la Ley Marco de Defensa Nacional N.° 18.650, aprobada en 2010, y en términos generales, la Política Nacional de Defensa, la cual se formula con cada periodo de gobierno. Ambas son medios que consolidan el marco normativo del accionar de las FF. AA. (CEEPP, 2019). “De acuerdo con la Ley Marco de Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional la define el Sistema de Defensa Nacional, integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA)” (Besio Echeverría, 2018, p. 78). De manera particular, el CODENA es el ente encargado de formular la política en el Estado uruguayo para la protección del interés nacional y de la soberanía nacional. Posteriormente, con la Ley de Regulación de la Educación Policial y Militar N.°

19.188, se dieron lineamientos sobre la educación militar y policial. En dicha ley se encuentra un punto central, sobre el relacionamiento académico con instituciones del sector público.

En el ámbito internacional, el Estado uruguayo ha mantenido un direccionamiento tradicional hacia la proyección de su política exterior a partir del multilateralismo, que tiene como hitos su participación en el Tratado de Versalles (1917) y en la creación de la Sociedad de Naciones, así como de la Carta de San Francisco, en 1945, con la cual se dio la creación de la ONU (González Guyer, 2014). En el ámbito multilateral se resaltan tres momentos representativos de Uruguay:

- La propuesta que se hizo a la OEA en 1999, por medio del Ministerio de Defensa Nacional, respecto a una solicitud de revisión del concepto de seguridad hemisférica establecido en el continente americano. La petición iba direccionada a que este término representativo incorporara ámbitos adicionales a lo militar; es decir, lo político, lo económico y lo social, entre otros (OEA, 1999b).
- Adicionalmente a ello, en 2015 el país ocupó el rol de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.
- El excanciller uruguayo Luis Almagro Lemes, postulado desde el gobierno uruguayo de José Mujica, fue elegido y ocupa el rol de secretario general de la OEA desde 2015; fue reelegido en 2020, con un horizonte hasta 2025.

Igualmente, el país se ha adherido a varios tratados internacionales como compromisos comunes en el área de la seguridad y defensa, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. *Tratados internacionales del ámbito de seguridad y defensa a los cuales se ha adherido Uruguay*

Área	Fecha		Tratado
	Firma	Depósito	
Seguridad hemisférica	1947	1948	Interamericano de Asistencia Recíproca (<i>TIAR</i>)
	1948	1955	Americano de Soluciones Pacíficas (<i>Pacto de Bogotá</i>)
Armamento	1967	1968	Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (<i>Tratado de Tlatelolco</i>)
	1968	1970	No proliferación de Armas Nucleares
	1993	1994	Convención para la prohibición de Armas Químicas

	1997	2001	Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales (Convención de Ottawa)
	Adhesión: 1981		Convención sobre el Desarrollo, Producción, y Acumulación de Armas Tóxicas y Bacteriológicas y su Destrucción.
	Adhesión: 1993		Convención sobre la Prohibición del Uso Militar u Hostil de Técnicas de Modificación Ambiental
	Adhesión: 1994		Convención sobre la Prohibición o Restricción del Uso de Ciertas Armas Convencionales con Excesivos Daños o Efectos Indiscriminados
	1997	2001	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
	1999	2001	Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.
	1996	2001	Ensayos nucleares (CTBT)
Derechos Humanos y Justicia	1969	1985	Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica)
	1994	1996	Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas
	1985	1992	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
	2002	2002	Corte Penal Internacional
	ND	1921	Obligatoriedad ante la Corte Internacional de Justicia
Sistema Hemisférico	1948	1955	Carta de la Organización de los Estados Americanos
	Adhesión: 1980		Tratado Antártico

Fuente: RESDAL (s.f.).

Con estos elementos planteados se evidencia cómo ha sido, a grandes rasgos, el planeamiento estratégico en defensa por parte de Uruguay, tomando también en cuenta cómo ha sido la evolución de los conceptos defensa y seguridad y, con ella, la de la alineación estratégica, de acuerdo con el contexto y los desafíos del momento. En el siguiente acápite se detallan los componentes de la Política de Defensa Nacional y la importancia que tienen los enfoques de la seguridad humana y la seguridad multidimensional, además de la relevancia que tiene la ciudadanía en apoyo para la garantía de la seguridad.

De la Política de Defensa Nacional (2020-2025) y los lineamientos actuales

Consecuentemente con la transformación dada en el escenario internacional —y que repercute en el ámbito nacional por la interconexión global existente—, se han generado cambios a la hora de definir problemas y necesidades; también, en el momento de plantear hojas de ruta con posibles soluciones; y al implementar y evaluar los pasos principales del ciclo de política pública. Tradicionalmente, estas acciones se han dado desde el hacedor de política, desde un enfoque *top-down*, como un ejercicio de identificación central; sin embargo, por los nuevos enfoques de la seguridad —para el caso—, la ciudadanía ha tenido un rol cada vez más representativo y se ha buscado un modelo que la incorpore activa y participativamente, al reconocerse que el desarrollo del ciclo de política pública puede entenderse desde una perspectiva *bottom-up*; es decir, de abajo hacia arriba, a partir de una aproximación más directa con la población.

De igual modo, en la política se retoma la definición de Aguilar Villanueva (1992) para explicar lo entendido por *política pública*: las acciones que se dan desde el ente estatal encaminadas a la continuidad y la coherencia; cabe adicionar que su orientación está guiada hacia la garantía y protección del interés nacional, así como a la promoción de los derechos de la ciudadanía y la atención de sus necesidades o sus problemas.

Desde la perspectiva teórica, el rol de la ciudadanía en la determinación de problemáticas y formulación de políticas debe ser esencial para que el *feedback* dado desde la institucionalidad —es decir, desde el sistema político— sea acorde con lo identificado y se logren soluciones reales. Lo anterior, revisando la cultura política desde el enfoque sistémico, por ejemplo, de David Easton, retomado por López Montiel (2008), quien plantea que se determinan unas *entradas*, entendidas como las demandas de tipo social, económico, político y de otros ámbitos que requieran una respuesta, la cual se conoce como *salida*, concretamente dada en decisiones y acciones que se articulan en políticas definiendo objetivos en plazos específicos.

De manera particular, la perspectiva de Easton se enfoca en las *entradas* entendiéndolas también como el apoyo dado hacia el sistema (entendiendo que es un aspecto teórico), el gobierno y la institucionalidad en general, lo cual lleva a que la relación ciudadano-Estado se fortalezca a partir de la confianza y la legitimidad, para que pueda darse el desarrollo del ejercicio del poder. Aunque con elementos diferenciales, Gabriel Almond y Bighman Powell entienden al sistema desde la

acción, a partir del *proceso político* como tal y con las dinámicas que se desarrollan en la interacción entre actores, dada también en *entradas —inputs—* (funciones políticas, articulación-mediación/vinculación-de intereses) y *salidas —outputs—* (acción institucional, formulación y cumplimiento de la ley). Las acciones que se den están definidas a partir de actitudes, valores políticos, posiciones; específicamente, desde la perspectiva parsoniana, a partir de la percepción (cognición) y la preferencia, y la evaluación de valores de las dos primeras (López Montiel, 2008).

Para el caso, por medio de la Política de Defensa Nacional (2020-2025), aprobada por el Codena con el Decreto 371/020, se define que, junto con el Estado, a la sociedad y al ser humano se los considera sujetos activos en el mantenimiento de la seguridad. Se reconoce que la defensa y la seguridad son conceptos complementarios y se conectan para la salvaguardia del interés nacional, lo cual se desligaría de la perspectiva tradicional, que los concebía por separado conceptual y geográficamente. Se entiende que la división de lo interior y lo exterior trasciende hacia un ámbito *interméstico*. Con esta política, la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos son consideradas base para la relación del Estado uruguayo en el escenario internacional.

En consecuencia, esta política presenta un enfoque hacia la seguridad humana, dada desde las Naciones Unidas, vinculando de manera directa y central a la sociedad, y al ser humano, como sujeto directo de protección. Cubides Cárdenas y Ramírez Benítez (2018) enfatizan en las principales características de este enfoque, creado en 1992 y formalizado en 1994 en el *Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), y orientado específicamente hacia: los DD. HH., la dignidad humana y la libertad desde tres aspectos: del miedo, de la necesidad o de la miseria y para vivir con dignidad. Los anteriores, a su vez, como ejes ligados al propósito de mantener la seguridad y la paz internacional como bases promovidas por esta organización.

Los autores retoman características dadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) reconociendo este concepto como: universal, orientado al ser humano, guiado desde la prevención y con componentes interdependientes. A su vez, se reconoce el enfoque multidimensional, al ser integrales y abordar ámbitos que antes no eran tenidos en cuenta a la hora de revisar el concepto de seguridad: social, económico y medioambiental, entre otros. Además, por medio de este informe se declaran las amenazas comunes propias del continente americano, al tener, en el contexto, un alcance transnacional.

No obstante, el politólogo Julián González Guyer manifiesta una dificultad presente en el concepto de seguridad humana en el caso uruguayo: su operacionalización, tomando en cuenta que se ubica como un enfoque amplio, que ya no solo se entiende y se desarrolla desde los ámbitos político y militar, sino que llega a incluir más dimensiones, y eso llevaría a que, funcional y organizacionalmente hablando, requiera una ampliación. Además, se menciona que, para el caso uruguayo, el Ministerio de Defensa Nacional, por medio de las FF. AA., mantiene la competencia a la hora de poner en práctica el concepto (Cianelli, 2021).

Al describir la situación mundial, en la política se reconoce la situación geopolítica global, donde se menciona una dispersión de poder, reconociendo a las potencias tradicionales, pero dando lugar a las emergentes, las cuales tienen capacidad de influencia sobre recursos y áreas estratégicas. Además, se presenta una multiplicidad de factores que generan inestabilidad institucional —uno de ellos, la pandemia del Covid-19— que pueden tener repercusiones sobre la seguridad internacional, pues pueden generar afectación en las economías y otros elementos negativos. Por medio de la política, se reconoce la vigencia de la amenaza terrorista, caracterizándola con una profundización en su diversificación y su descentralización, y el narcotráfico, siendo ambos elementos constituidos por redes de crimen organizado “favorecido por los procesos de globalización, que le permiten acortar distancias y tiempos, a través de nodos desde los cuales se ejerce una acotada planificación estratégica centralizada, con una muy eficiente descentralización táctica” (Ministerio de Defensa Nacional, 2021, Párr. 14).

De igual modo, se incorporan dos conceptos dados en los estudios actuales sobre amenazas a la seguridad: la *hibridez* y la *glocalidad*. El primero se refiere a la utilización combinada de modos y medios, y ello va ligado al concepto de *guerra multimodal*, la que, a su vez, reúne y especifica la convergencia existente entre actores, modos y medios ilícitos que generan situaciones y factores que tienen el objetivo de generar inestabilidad en los planos militar, económico, legal, cibernético, de comunicación y mediático, haciendo uso de herramientas en contra de la infraestructura crítica del Estado. El segundo concepto hace referencia a las redes existentes en las cuales se puede generar un conflicto entre actores cercanos, pero que, además, por la interconectividad e incertidumbre existente puede expandirse.

Con lo planteado, en la política se determina la necesidad de diseñar las políticas y las estrategias de defensa desde el enfoque multidimensional abarcando su delineación para diferentes *espacios de interés estratégico* como: el terrestre, el marítimo, el aéreo, el espacio y el ciberespacio. En cuanto a la región, la política

menciona la presencia común de las amenazas del crimen organizado y el narcotráfico, que tienen alcance supranacional, además de la incidencia de nuevos elementos, como la corrupción y “la afectación de los recursos naturales ante el incremento de efectos adversos del clima, o por la actividad del ser humano; acciones que tiene la potencialidad de afectar el principio del desarrollo sostenible” (Ministerio de Defensa Nacional, 2021), por lo que se da relevancia al medioambiente para su protección.

De igual manera, en la política se dan definiciones específicas sobre lo entendido por seguridad y defensa: “la Seguridad se define por la condición de estar protegido frente a todas las amenazas, la Defensa lo hace a través de las acciones llevadas adelante para contribuir a esa seguridad multidimensional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2021). Con ello, se da la alineación estratégica desde los intereses nacionales vitales, los objetivos estratégicos estatales y los objetivos de defensa nacional. Dicha alineación se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Características de la alineación estratégica de la Política de Defensa Nacional (2020-2025)

Lineamiento estratégico	Caracterización
Intereses nacionales vitales <i>Permanentes y de alta prioridad de la nación para su supervivencia, su desarrollo, su crecimiento y el bienestar de su población³.</i>	· Gobierno democrático republicano y Estado de derecho. · Soberanía e independencia nacional. · Integridad territorial, marítima, aeroespacial y ciberespacial. · Integridad de sus recursos estratégicos. · Seguridad y defensa del Estado. · Paz de la república. · Vida, libertad y DD. HH. de la población · Bienestar social.
Objetivos estratégicos del Estado	· Mantener la integridad territorial, marítima, aeroespacial y ciberespacial. · Inserción internacional e integración hemisférica. · Protección de la población. · Desarrollo del país y materialización de la seguridad humana. · Promoción de la democracia en el hemisferio. · Protección del ambiente. · Protección de recursos estratégicos renovables y no renovables. · Presencia en el Antártico.

³ Teóricamente, Ramírez Benítez y Ardila Castro (2020) retoman a Reynolds (2010) para especificar lo que comprende el interés nacional: “la supervivencia del Estado, la consecución de riqueza que puede entenderse como el bienestar económico y la conservación y el fomento de los valores en la comunidad nacional (p. 59); así como la seguridad” (p. 160).

Objetivos de la defensa nacional

Con una visión holística de la defensa nacional, donde las personas, la sociedad y el Estado son referentes de la seguridad. Cumpliendo el derecho interno, el derecho internacional, la preservación de la paz y la no intervención en asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica y la cooperación.

Amenazas

Afectaciones a la seguridad de las personas, de la sociedad y del Estado.

- Asegurar la soberanía del Estado y la integridad del territorio nacional.
- Garantizar la paz y el cumplimiento de la Constitución y las leyes.
- Asegurar la alineación estratégica de la política exterior y la defensa nacional.
- Asegurar la soberanía del Estado y la integridad del territorio nacional.
- Garantizar la paz y el cumplimiento de la Constitución y las leyes.
- Asegurar la alineación estratégica de la política exterior y la defensa nacional.
- Contribuir a implementar la seguridad humana y el bienestar.
- Profundizar la cooperación y la confianza mutua por medio de la participación en los tratados internacionales suscritos.
- Contribuir a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales estratégicos.
- Participar en misiones de organismos y tratados internacionales para la defensa, la estabilización, el mantenimiento y la preservación de la paz.
- *La violación de la soberanía del territorio nacional* por medio de agresiones o intromisión en zonas y recursos estratégicos.
- *El terrorismo* y las actividades ilícitas conexas.
- *El crimen organizado* transnacional, en el que confluyen diversas formas delictivas y coordinadas.
- *Los ciberataques* para afectar la disponibilidad, la integridad o la confidencialidad de la información; también pueden generar daños en infraestructura crítica.
- *Las inclemencias meteorológicas, los siniestros y las catástrofes* de origen natural que pueden afectar a la población y la infraestructura.
- *Los incidentes de bioseguridad* con agentes biológicos, sustancias tóxicas u otros que afecten el desarrollo y bienestar.
- *El deterioro del ambiente.*
- *Las pandemias y epidemias.*
- *La inestabilidad democrática en la región*, para lo cual se fomentan la confianza mutua y la promoción de valores y principios democráticos. *La aparición de conflictos en la región.*

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2021).

Tomando en cuenta la tabla 2, se evidencia un vínculo claro entre la estrategia nacional y la estrategia sectorial del ámbito de defensa y seguridad; a pesar de no evidenciar conceptos y capacidades esenciales como la inteligencia estratégica, el rol de la mujer desde la agenda de *Mujeres, paz y seguridad* de la ONU, el desarrollo científico y tecnológico y otros, estos son retomados en las directivas de la política,

junto con la reafirmación de la participación en OMP de la ONU. Un aspecto importante que se menciona en la política es que deben consolidarse el Libro Blanco de Defensa Nacional y una estrategia de defensa nacional como puntos de interés del gobierno de Lacalle Pou (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

Transformaciones en ejes de seguridad y defensa: las operaciones de mantenimiento de paz, el rol de la mujer y la ciberseguridad

El rol de las FF. AA. ha ido en transformación conforme al entorno global, manteniendo los principios de soberanía nacional e integridad territorial presentes como una prioridad de los Estados. En dicho escenario, es representativo el lugar que ha tenido la política pública en Uruguay, al enfocarse en el control político hacia el ámbito militar en el marco de la democracia. Cabe tener en cuenta que el proceso comenzó en 2006 y que después, con la Ley Marco de Defensa Nacional, se marcó un hito en 2010, cuando se definió a la Defensa “como el conjunto de actividades civiles y militares que buscan preservar la soberanía y la independencia [...] y de sus recursos estratégicos” (Art. 1) (CEEPP, 2019).

Al manifestarse nuevas amenazas que se sumaban a las tradicionales, como el crimen organizado y el terrorismo, se consideró la posibilidad de asignar un nuevo rol a las FF. AA. en la región como apoyo hacia el entorno nacional y fronterizo, a fin de contrarrestar este tipo de flagelos “flexibilizando la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Pública [...] no obstante, su utilización para tareas de seguridad internas sigue siendo excepcional” (CEEPP, 2019); además, ha sido un aspecto digno de debate por parte de algunos grupos políticos. Esta labor de seguridad interna de las FF. AA. ha sido una opción revisada tanto en el caso uruguayo como, en términos generales, en toda la región.

Alda Mejías (2018) enfatizaba en los nuevos roles que podrían ocupar las FF. AA. uruguayas para la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado como amenazas regionales a la seguridad manifiestas, para así dejar atrás el reconocimiento tradicional que había en Uruguay, así como en Argentina y Chile, de orientar a sus FF. AA. tan solo a asuntos de defensa exterior. El apoyo en el ámbito interno es cada vez más recurrente y, como menciona la autora, si bien los gobiernos de la región hacen hincapié en que es una medida temporal, por el contexto y la evolución de los riesgos y amenazas del entorno global, tal parece que la tendencia

no va a revertirse. A partir de ello, denota que la regulación, la capacitación y la organización son elementos necesarios para mantener unas FF. AA. que sepan actuar en este ámbito y con una regulación específica respecto a esa actuación.

En tal contexto, vale la pena resaltar uno de los aspectos en los cuales se ha generado una mayor participación de las FF. MM. uruguayas: las OMP de la ONU, como escenario para la proyección de las FF. AA. en el ámbito de defensa global. Esto, que en un principio fue comprendido como un asunto propio del ámbito militar uruguayo, con el tiempo se fue consolidando como un lineamiento y una práctica de Estado en cuanto a su defensa y seguridad y en cuanto a la política exterior, resaltando la trayectoria en escenarios multilaterales y de apoyo internacional. El Estado uruguayo ha subrayado sus capacidades en este tema; cabe mencionar la participación de las FF. AA. en dichas operaciones con un volumen, una intensidad y una frecuencia significativos, como se evidenció en la década de 1990, cuando tuvo uno de los mayores índices de vinculación a este cuerpo para el mantenimiento de la paz internacional (OEA, 1999b).

González Guyer (2014) hace hincapié en este rol resaltando su presencia y su aporte a este tipo de misiones, si se tiene en cuenta que “ pese a su reducido volumen demográfico y modestas capacidades militares, Uruguay acompañó la explosiva expansión experimentada por estas actividades en las últimas dos décadas y se ubicó entre 2002 y 2010 entre los principales contribuyentes de tropas para NNUU [OMP]” (p. 41). De igual manera, el autor menciona cuatro etapas como antecedentes, y en las cuales se determina su participación, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. *Etapas representativas de la participación de las Fuerzas Armadas de Uruguay en operaciones de mantenimiento de paz*

Etapas	Periodo de participación	Descripción
1945 a 1990: integración como observadores militares, supervisando el cumplimiento de los acuerdos de paz dados entre las partes del conflicto.		
Experimental	1992: Inicia con la Misión de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC).	Incursión en este tipo de OMP.
	1996: Termina con la finalización de la tercera etapa de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM).	
Repliegue	"[...] similitudes con el tipo de contribución del Uruguay en la Guerra fría (El repliegue refiere a los contingentes organizados ya que la contribución vuelve a ser de observadores militares individuales)". (González Guyer, 2014, p. 8).	

Apogeo	2001: Creación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC/MONUSCO).	Máximo volumen de personal militar, sostenido por medio de <i>contingentes organizados autónomos</i> de las FF. AA.
	2004: Incorporación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).	"Llevó los despliegues de contingentes militares fuera de fronteras a su máximo nivel" (González Guyer, 2014, p. 8) de las FF. AA. en conjunto.
Retraimiento	2011: Cambio de tendencia, pero se mantiene la participación en OMP.	
Con la Posguerra Fría y el surgimiento de las nuevas guerras, como un concepto interpretado y difundido por Mary Kaldor (1999), se dio una serie de modificaciones que hicieron que las OMP se multiplicaran y se volvieran más complejas, al generarse megaoperaciones con un gran número de efectivos militares y civiles desarrollando acciones hacia una contención cada vez más bélica.		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2021).

En este ámbito militar se ha vinculado la participación de las mujeres, lo cual representa uno de los avances respecto a la región, con su vinculación a estas misiones, ya que desde 2000 los mandatos de la ONU han relacionado el empoderamiento de la mujer, la igualdad de género y la protección de la población, como lo menciona un estudio realizado por Karim y Huber (2020), resaltando la importancia del rol de la mujer de acuerdo con elementos aportados por el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU:

- *Mejoramiento de desempeño y operaciones:* Diversidad de habilidades, experiencia, percepciones y opiniones fortalece la planificación, análisis y toma de decisiones.
- *Mejor acceso:* Diversidad del personal favorece la capacidad de las misiones e interacción con la población.
- *Identificación:* Representando un compromiso colectivo por la paz y la seguridad.
- *Generación de confianza:* teniendo mayor cercanía con la población se obtiene una mayor participación y comprensión de necesidades.
- *Ayuda a prevenir y reducir conflictividad:* Cambios en la cultura institucional en las OMP que tienen en cuenta a personal femenino y masculino por igual.

- *Creación de modelos a seguir:* El compromiso y representación puede generar roles y actitudes de transformación frente al rol de la mujer en el escenario de seguridad (p. 13).

Desde su incorporación, a partir de 1921, la mujer militar ha sido integrada al ámbito de seguridad, pero solo lo fue de manera oficial desde 1970, al darse a la mujer la posibilidad de ser parte de las FF. AA. en el ámbito administrativo y de servicio, y desde 1997, en el nivel profesional, como lo mencionan Karim y Huber (2020). Además, las autoras evalúan desde el contexto el impacto de dicha participación por medio de la metodología MOWIP⁴; registran como resultado un aumento a ritmo lento, e identifican una serie de buenas prácticas y oportunidades, así como algunas barreras existentes, determinado todo ello a partir de diez áreas temáticas: población elegible, criterios y selección para despliegue, consideraciones al núcleo doméstico, infraestructura-experiencias en OMP, progreso profesional, predisposición del liderazgo institucional, roles y exclusión social. De todas ellas, se mencionan las principales en los siguientes acápites.

Buenas prácticas y oportunidades

- Las FF. AA. han implementado estrategias proactivas de reclutamiento de mujeres para este tipo de operaciones; por ejemplo, las pruebas de aptitud para el ingreso se definen en términos de género (Karim & Huber, 2020, p. 9).
- “La aceptación del nivel superior de la importancia de la igualdad de género es alta; el alto mando habla públicamente sobre el tema y asiste a la capacitación” (Karim & Huber, 2020, p. 74). Asimismo, la Resolución 1325/ONU de “Mujeres, paz y seguridad” se contempla dentro de los lineamientos, junto con la creación, en 2012, de la Comisión Especializada en Género en el Ministerio de Defensa, por medio de la Resolución N.º 61.458, junto con otras instancias que fortalecen esta labor.
- Las FF. AA. verifican con antelación que la persona no haya sido acusada de violaciones a los DD. HH. u otro tipo de mala conducta.
- Existen políticas favorables hacia la familia, como, por ejemplo, que las mujeres lactantes tienen derecho a alimentar al recién nacido dentro de la jornada.

⁴ Esta metodología implementada por Karim y Hubert (2020) se plantea como una herramienta de evaluación de la participación de las mujeres militares en OMP. Mide las áreas temáticas; encuentra también las buenas prácticas y mejoras que se pueden llevar a cabo en el caso estudiado. Para profundizar se recomienda remitirse al estudio pp. 20-23

- Las mujeres han alcanzado puestos de dirección-liderazgo y existen unidades conformadas en más del 20 % por mujeres (Karim & Huber, 2020, p. 28).
- Se evidencia fomento en el reclutamiento de mujeres; no hay prohibiciones para quienes sirven en combate.
- Las mujeres pueden ocupar —sin restricción— puestos de combate o tradicionalmente ocupados por hombres, como ser piloto de combate, entre otras (Karim & Huber, 2020, p. 9).
- Los roles asignados a las mujeres dentro de las OMP coincidieron con sus habilidades (p. 28), según la información recopilada en el estudio realizado por Karim y Huber (2020).

Algunas barreras que impiden una participación significativa de las mujeres en operaciones de mantenimiento de paz

- Existen desafíos frente al cambio institucional de los compromisos que se han dado en el tema: se requiere, por ejemplo, mayor liderazgo para generar políticas y prácticas. En el ámbito de la educación militar aún no se ha incorporado una capacitación sobre el tema en el programa de estudio.
- **Roles de género:** No hay campañas dirigidas en específico a mujeres, lo cual disminuye la posibilidad de incorporación.
- **Experiencias:** Gran parte de las mujeres se encuentra en roles administrativos y logísticos, y aún son minoría en combate y otros espacios.

Dentro de quienes participan en despliegues, las mujeres pertenecientes a la Fuerza Aérea (29 %) tienen mayor participación, junto con las de la Armada (26 %); por el contrario, se registra la menor posibilidad en el Ejército (14 %) (Karim & Huber, 2020, p. 28); existe confusión sobre los requerimientos para ser partícipe en este tipo de misión.

Con estos elementos expuestos, se evidencia que hay un compromiso por parte de las instancias militares para promover la incorporación de la mujer en el ámbito de defensa; lo importante es fomentar la focalización y, poco a poco, ir superando las barreras. Como se vio en el estudio, ese es un objetivo que el Estado uruguayo tiene presente y lo articuló con las OMP fomentando la participación femenina y promoviendo su política exterior y la cooperación para la paz y la seguridad internacional.

El tercer eje es la *ciberseguridad*, entendida como

[...] una dimensión de la seguridad que involucra lo público y lo privado, y es transversal al resto de las dimensiones de seguridad. Atada en esencia al

Estado y a la defensa, se desarrolla principalmente en un escenario en el que los roles de los actores internacionales se manifiestan de manera diferente a los tradicionales en la sociedad internacional. (Nieves, s.f., p. 119)

La ciberseguridad es un ámbito en el cual Uruguay ha tenido un avance reconocido, a partir de los lineamientos que ha generado, con base en normatividad internacional. Por ejemplo, el país se encuentra adscrito al Convenio sobre la Delincuencia, también denominado Convenio de Budapest, del Consejo de Europa (2001), como un tratado orientado en materia penal para brindar protección a la sociedad frente a posibles ciberdelitos/ataques que puedan afectarla, así como a la institucionalidad de los Estados, y que encuentra en la cooperación pública y privada un medio para hacer frente a dichos riesgos y amenazas.

En su estudio, Nieves (s.f.) resalta que, en el caso uruguayo, la cobertura de internet para el área de las telecomunicaciones ha ido en aumento, lo cual es un aspecto positivo, en razón de que la interconectividad ha sido tomada como un indicador de desarrollo, lo cual, a su vez, convierte a la ciberseguridad en un eje de los lineamientos estratégicos y de las políticas públicas de los Estados. Esto se ha llevado a cabo por medio de un proceso continuo, siguiendo las recomendaciones dadas por la OEA para la generación de una *cultura de seguridad cibernética*, y que Uruguay ha ido adoptando poco a poco. Una de las instancias de coordinación en tal sentido es la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), con su misión de atender asuntos ligados con la seguridad cibernética, como menciona la autora; además, uno de estos documentos base fue el difundido en 2004: *La adopción de una Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética: Un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de Seguridad Cibernética*.

En su diagnóstico, en el reporte de 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mencionaba la presencia de una serie de las que serían “potencialmente vulnerabilidades” en la región Latinoamericana. En dicho estudio se mencionaba que, en su mayoría, los Estados no contaban con estrategias de ciberseguridad ni de protección directa de la infraestructura crítica nacional. Adicionalmente a ello, instaba a los Estados de la región a fortalecer los canales diplomáticos y de cooperación para el fortalecimiento de la seguridad en ese ámbito. En este reporte, Uruguay era clasificado con un nivel “intermedio de madurez” que, si bien no lo posicionaba junto a Estados fuertes en el tema, como Estados Unidos, sí le daban un claro reconocimiento. Junto con lo expuesto, Nieves (s.f.) también menciona la vinculación de Uruguay en el *Digital* (9) como primer Estado de Latinoamérica

en ser parte en dicho escenario orientado a la ciberseguridad, junto con “Canadá, Estonia, Portugal, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y República de Corea” (pp. 116-117).

En el mismo estudio se puede ver que Uruguay, por medio de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información del Conocimiento (AGESIC), que depende de la Presidencia de la República, e integrada por consejos en los cuales se articula a la academia, a la administración central, al sector privado y al internacional, conformó una sinergia dirigida a buscar el desarrollo, soluciones y mejoras en el sector informático y de las comunicaciones. Este proceso se ha dado en tres etapas: 1) 2006-2010: la institucionalización; 2) 2011-2015: un periodo de expansión a partir de iniciativas para el desarrollo de tecnología en sectores estratégicos, y 3) 2016-2020: reconocida como la etapa de transformación, implementando cada vez más el uso de la tecnología para el desarrollo sostenible e impulsora de oportunidades y de igualdad, como lo menciona Nieves (s.f.).

En el reporte de 2020 sobre este tema, el BID (2020) presentaba que el Estado tiene un marco organizado de ciberseguridad con base en estándares y regulaciones internacionales teniendo como fin la seguridad de la infraestructura nacional crítica y de la información en general; por ejemplo, en 2016, con la Estrategia Nacional de Seguridad y con el Plan de Gobierno Electrónico 2020, donde “la responsabilidad sobre su protección recae en el D-CSIRT, el [Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática] CSIRT perteneciente al Ministerio de Defensa según el Decreto N.º 36/015” (p. 171); además, se cuenta con el proyecto *Fortalecimiento de la Ciberseguridad en Uruguay*, con el cual se convierte en el primer país de la región en tener apoyo financiero y técnico (préstamo) por parte del BID.

Es así como este nuevo dominio ha sido contemplado como un asunto estratégico, que puede evidenciarse en los avances y la creación de instancias para promover la ciberseguridad; cabe reconocer también que, al ser pionero en espacios multilaterales, se muestra un compromiso respecto a un asunto que debe tener un monitoreo continuo, siendo como son la tecnología y las comunicaciones elementos de innovación y, en prospectiva, de un continuo crecimiento acelerado.

Conclusión

El Estado uruguayo ha redefinido en varias ocasiones su conceptualización sobre lo que se entiende por defensa y seguridad, lo cual ha realizado tomando en cuenta

el contexto, pasando por la definición clásica de la división entre lo interior y lo exterior, hasta la reciente, donde se conciben como un medio y un fin de manera respectiva —es también una reflexión que se ha dado en varios Estados de la región—. Junto con ello, las FF. AA. han ido fortaleciendo su misión, su organización y su regulación para el desempeño de la labor de protección del orden constitucional, del territorio y de la población, en lo que ha tenido unos avances significativos y reconocidos regionalmente en cuanto a su participación en OMP, los avances en la agenda de vinculación de la mujer en asuntos militares y de defensa y de la ciberseguridad como nuevo dominio.

La Política de Defensa Nacional se considera la hoja de ruta para el periodo 2020-2025. En ella se tiene un diagnóstico de la situación internacional y regional y de cómo esta incide en Uruguay articulando las acciones y decisiones de política pública en el ámbito de la defensa desde la alineación estratégica estatal y orientándose hacia la protección del interés nacional. De ese modo, incorpora los enfoques de seguridad humana y multidimensional, dados, respectivamente, por la ONU y la OEA como bases para el desarrollo de medios y modos para la protección de tres sujetos definidos por el país: la persona, la sociedad y el Estado.

A partir de la información encontrada, tomando en cuenta que el estudio hace una revisión, es posible afirmar el avance que ha tenido Uruguay en cuanto a los tres ejes descritos: las OMP, el rol de la mujer y la ciberseguridad. En primer lugar, las OMP han sido incorporadas desde la alineación estratégica y la política exterior y se han convertido en un objetivo estratégico para la proyección del Estado hacia el escenario internacional por medio de sus FF. AA.; con el apoyo sostenido en el tiempo, se ha contribuido a la labor de la ONU a la hora de mantener la seguridad y la paz internacional. En relación, el rol de la mujer en el ámbito militar ha ido ampliado con el tiempo. Es importante ver cómo el Estado ha desarrollado normatividad ligada a la Agenda de *Mujeres, Paz y Seguridad* (Resolución N.º 1325), de la ONU; junto con ello, se han dado campos de participación en OMP. Sin embargo, todavía es evidente la existencia de barreras que impiden una participación significativa. Como tercera medida, estudios académicos y reportes de organismos internacionales evidencian el compromiso del Estado para con el fortalecimiento de su ciberseguridad, con miras a la protección de la infraestructura crítica del Estado, pero también, de la población.

Referencias

- Alda Mejías, S. (2018, 31 de julio). *Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional*. Real Instituto Elcano. <https://tinyurl.com/35pfsbas>
- Besio, F. (2005). *La institucionalidad de la defensa nacional en el Uruguay*. RESDAL. <https://www.resdal.org/atlas/atlas-uruguay-paper.html>
- Besio, F. (2018). Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 69-89. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.261>
- CEEEP. (2019, 13 de mayo). *Las Fuerzas Armadas y su proceso de transformación en Uruguay*. <https://tinyurl.com/3xwtm3uz>
- Charquero, A. (2007). *Seguridad y Fuerzas Armadas. En la política pública de defensa de los países latinoamericanos (1960-1970 y 1980-2006)*. Colibrí. <https://tinyurl.com/3bz8k5wt>
- Cianelli, M. (2021, 13 de enero). Las diferencias y las continuidades en la nueva política de defensa nacional. *La Diaria Política*. <https://tinyurl.com/bdcndf82>
- Constitución de la República. (1967). *Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996*. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Cubides Cárdenas, J., & Ramírez Benítez, E. (2018). Una mirada a la construcción de paz desde la Seguridad humana en Colombia en el escenario de posconflicto. En C. Ardila & J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación con las amenazas a la seguridad del Estado colombiano*. Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698307.05>
- Ellis, E. (2020). Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del Covid-19. En J. Griffiths & J. P. Toro (Eds.), *Desafíos para la seguridad y defensa en el continente americano 2020-2030*. AthenaLab. https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/12/libro_FFAA_athenalab.pdf
- González Gruyer, J. (2014). La contribución de Uruguay para Operaciones de paz de Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su récord. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1). <https://www.redalyc.org/pdf/2973/297338130004.pdf>
- Griffiths, J., & Toro, J. P. (2020). Introducción: Desafíos para la seguridad y defensa en la década 2020-2030 En J. Griffiths & J. P. Toro (Eds.), *Desafíos para la seguridad y defensa en el continente americano 2020-2030*. AthenaLab. https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/12/libro_FFAA_athenalab.pdf
- Karim, S., & Huber, L. (2021). *Uruguay Armed Forces MOWIP Report 2020*. Geneva Centre for Security Sector Governance. <https://tinyurl.com/5cpu73bu>
- López Montiel, A. G. (2008). Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política. *Política y cultura* (29). <https://tinyurl.com/44m95z49>

- Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay. (2005). *La defensa nacional. Aportes para un debate*. <https://www.resdal.org/Archivo/uru-defensa-anexo.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021, 10 de abril). *Política de Defensa Nacional-directivas período 2020-2025*. <https://tinyurl.com/e6c5y4dy>
- Nieves, M. (s.f.). *Uruguay y la ciberseguridad: entre los determinismos regionales y el proceso doméstico*. Selección de trabajos presentados en el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD. <https://tinyurl.com/kuet88sb>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1999a). *Bases para una Política de Defensa Nacional*. Libros de Política de Defensa. <http://www.oas.org/csh/spanish/doc-librdefUrug.asp>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1999b). *Comunicado de prensa C-101/99*. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/100599.html>
- Parlamento de Uruguay. (2019). *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas No. 19.775*. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu6329261529568.html>
- Ramírez Benítez, E., & Ardila Castro, C. (2020). Aproximación a la configuración de los intereses nacionales en Colombia. En P. Sierra & M. Bermúdez (Eds.), *Evaluación jurídica de la seguridad y defensa nacional como política de Estado*. Esdeg.
- RESDAL. (s.f.). *El marco legal–Uruguay*. <https://www.resdal.org/atlas/atlas-uruguay-info.html>

Capítulo 14

El poder blando del Estado colombiano como forma de neutralizar la política pública de seguridad y defensa en Venezuela^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.14>

Fernando Alberto Jiménez Betancourt
Carlos Alberto Ardila Castro

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: En el presente capítulo se pretende establecer distintas herramientas de *poder blando* mediante las cuales el Estado colombiano puede neutralizar la política pública de seguridad y defensa de Venezuela. Para ello, en un primer momento se debe hacer una aproximación a dicha política pública, en aras de determinar los elementos centrales de la política de seguridad del Estado venezolano que pueden representar una amenaza para Colombia, razón por la cual se haría indispensable neutralizar tales elementos. Posteriormente, se hará una breve descripción del concepto *soft power*, con el fin de tener una claridad respecto a la naturaleza de las estrategias que deben utilizarse para neutralizar dicha política de seguridad. Y con base en esa información, finalmente, se determinarán qué estrategias de *soft power* pueden ser convenientes para contrarrestar la política pública de seguridad y defensa del Estado venezolano.

Palabras clave: Defensa, política exterior, política pública, seguridad, *soft power*.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Fernando Alberto Jiménez Betancourt

Coronel, piloto militar, Ejército de Colombia. Administrador de Mantenimiento, profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "José María Córdova", Colombia. Especialista, Administración de Recursos Militares, Escuela Militar de Cadetes "José María Córdova". Magíster, Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Contacto: jimenezfa@esdeg.edu.co

Carlos Alberto Ardila Castro

Doctor (c), Educación, Universidad Internacional Iberoamericana, México. Magíster, Relaciones y Negocios Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia. Investigador asociado, par evaluador reconocido por MinCiencias. Jefe de Investigación, docente investigador, líder grupo de investigación "Centro de Gravedad" reconocido en A1 (MinCiencias), Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0002-8774-6176>.

Citación APA: Jiménez Betancourt, F. A., & Ardila Castro, C. A. (2022). El poder blando del Estado colombiano como forma de neutralizar la política pública de seguridad y defensa en Venezuela. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 361-378). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602304.14>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

En los últimos años, el Gobierno venezolano ha adoptado un tono cada vez más desafiante contra el Estado colombiano. Más allá de las innumerables crisis diplomáticas que han sobrevenido entre ambos Estados desde la primera década del siglo XXI, cuando dos personajes entre sí antagónicos, como Álvaro Uribe Vélez y Hugo Chávez Frías, eran los respectivos jefes de Estado de Colombia y Venezuela, en la actualidad, un régimen chavista en una profunda crisis interna y un creciente aislamiento de alcance internacional se muestra cada vez más amenazador frente a su vecino, con el que comparte la totalidad de su frontera occidental.

A diferencia de los años anteriores, cuando ambas naciones podían tener una percepción de su vecina como amenaza basándose únicamente en sus percepciones de política doméstica e internacional, en los últimos años, por lo menos, el Gobierno venezolano se ha mostrado ya como una amenaza explícita para Colombia. Como muestra ilustrativa de esa hostilidad, cada vez más explícita por parte de Miraflores contra Colombia, se encuentra la entrevista que se emitió en 2018, en la que José Vicente Rangel, una de las cabezas del régimen chavista, con un mapa de Colombia en sus manos, explicó lo que sería el plan de guerra de Venezuela en caso de un conflicto con Colombia. “Nuestros Sukhoi tendrán la responsabilidad de derribar los siete puentes del río Magdalena que atraviesan de norte a sur a Colombia para dividirla en dos” (Espejo, 2018, Párr. 4), fueron las palabras de este vocero del régimen.

Esta no ha sido la única hostilidad que ha manifestado públicamente el Gobierno venezolano contra Colombia en años recientes. En abril de 2021, Diosdado Cabello, quien es considerado la segunda persona en importancia en el régimen chavista, por detrás tan solo del presidente Nicolás Maduro, acusó a Colombia de servir como plataforma para una invasión estadounidense a territorio venezolano, al

mismo tiempo que amenazó a Colombia con que una hipotética guerra sería librada en territorio colombiano, y no en el venezolano (Efe, 2021).

Estos ejemplos citados son apenas unas pocas demostraciones de la hostilidad que el Gobierno venezolano ha manifestado públicamente hacia su vecino. Sin embargo, existen razones de larga data que permiten percibir el Estado de Venezuela como una amenaza para Colombia, como su presunta relación con los grupos armados ilegales colombianos. En este sentido, Antillano (2012) afirma que al gobierno chavista se le ha atribuido un papel activo en la delincuencia, ya sea como causa directa, instigador o cómplice de estas organizaciones delincuenciales.

Según Antillano (2012), no se debe desconocer que el Gobierno venezolano ha sido tolerante y ha dado apoyo activo a entidades como la guerrilla colombiana y el terrorismo islámico. Incluso, cabe destacar que el presidente Chávez fue muy cercano a los gobiernos denominados “Estados forajidos” (Antillano, 2012). Asimismo, es preciso tener en cuenta que Venezuela, en la actualidad, atraviesa por un fenómeno de desprofesionalización de las FF. AA., así como de participación de varios de sus miembros en actividades de narcotráfico y crimen organizado transnacional; especialmente, en la frontera colombo-venezolana (Jácome, 2018).

Estos dos fenómenos, tanto la creciente hostilidad por parte del Estado y la participación del estamento militar en actividades de crimen transnacional organizado, son el resultado de la política de seguridad que diseñó el presidente Chávez tan pronto como obtuvo el poder. Asimismo, los resultados de dicha política pública han hecho que el Estado de Venezuela en manos del régimen chavista sea percibido como una amenaza cada vez mayor para Colombia. Por ello, desde el Estado colombiano deben diseñarse distintas estrategias para neutralizar la amenaza que le supone el régimen chavista gobernando Venezuela. Esto implica contemplar las medidas que se ajusten en mejor medida al contexto y le resulten efectivas al Estado colombiano para responder al desafío que le plantea el Gobierno venezolano. Por ello, se busca plantear una alternativa diferente del uso de la fuerza, de modo que se pueda lograr el objetivo sin involucrar un escenario de escalamiento militar. Así las cosas, en las siguientes páginas se hará una descripción de los elementos centrales de la política pública de seguridad y defensa que convirtió a Venezuela en una amenaza de primer orden para Colombia y, posteriormente, se propondrá la manera como la aplicación de estrategias de poder blando puede servir para contrarrestar dicha amenaza.

Aproximación a la política pública de seguridad y defensa en Venezuela

La actual política pública de seguridad y defensa de Venezuela nació con el ascenso de Hugo Chávez al poder, en 1998. De las primeras acciones de gobierno que llevó a cabo el recién elegido presidente Hugo Chávez, en 1999, fue promulgar una nueva Constitución Política para Venezuela. Entre los aspectos más significativos de ese nuevo texto constitucional se encuentra que “por primera vez en el país el tema de la seguridad adquiere rango constitucional, lo cual da a entender que es un tema central de la vida política de la nación” (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008, p. 14). Por consiguiente, es en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela donde se encuentra la base de su política de seguridad y defensa.

En cuanto a la constitucionalización de la seguridad, la Constitución Política de Venezuela dispone lo siguiente:

Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 322)

De este artículo de la Carta Magna se extrae como elemento de especial atención la adjudicación de la responsabilidad en términos de defensa a todos los venezolanos, sin importar su naturaleza civil. Este sería el fundamento de lo que se denominaría en el artículo 326 de dicho texto constitucional la “corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 326), lo cual no es otra cosa que la difuminación de la línea que separa a los civiles y los militares, pues dicho *principio de corresponsabilidad* no es sino el otorgamiento de funciones militares a la población civil.

La política pública de seguridad del régimen chavista se consolidó en 2002, con la expedición de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Dicha ley reafirma el principio de corresponsabilidad establecido en la Constitución de 1999, consistente en la participación de las personas naturales y jurídicas, ya sea de derecho

público o privado, en las actividades de defensa integral, con el objeto de salvaguardar la integridad e independencia del Estado y el territorio venezolanos (Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, 2002).

Esta confusión de lo civil con lo militar no solo se refleja en el establecimiento y desarrollo del principio de corresponsabilidad, sino que se refleja en el contenido mismo de esta ley. Por ello, la mencionada ley orgánica, en su articulado, lejos de regular únicamente los aspectos administrativos de la defensa venezolana, trata diversos aspectos no relacionados con los asuntos militares o de seguridad, como la pluralidad política y la participación ciudadana, la familia, el patrimonio cultural, los pueblos indígenas, la biodiversidad, el genoma humano, la política exterior y la calidad de vida.

En ese sentido, el aspecto fundamental de la política de seguridad del Estado venezolano es la concreción de una nueva relación entre lo civil y lo militar. Este nuevo ordenamiento destruye la tradición del monopolio estatal del uso de la fuerza, propio del Estado weberiano, y la reemplaza por un nuevo modelo de Estado, en el que los civiles adquieren obligaciones en materia militar, al mismo tiempo que los militares se convierten en un actor político con una influencia creciente en todos los aspectos de la vida nacional.

En cuanto a la politización de las FF. AA., cabe resaltar, especialmente, que los cambios institucionales promovidos por el chavismo las convirtieron en un instrumento al servicio del régimen. Ello se debe a que “Hugo Chávez siempre concibió a la Fuerza Armada, junto con el pueblo, como los actores centrales del proyecto revolucionario” (Ramos Pismataro, 2018, p. 263). En tal sentido, se impulsó una serie de cambios desde la Constitución de 1999, destinados a convertir el estamento militar en el corazón del régimen. Como uno de los primeros cambios, “la Fuerza Armada dejó de ser ‘apolítica, obediente y no deliberante’ para ser concebida simplemente como una institución ‘sin militancia política’” (Ramos Pismataro, 2018, p. 264). De acuerdo con Herbert Koenke (citado por Ramos Pismataro & Otálvaro, 2008), este cambio les permitió a los militares deliberar en materia política, siempre y cuando no tuviesen una adhesión formal a una organización partidista. De igual manera, el artículo 330 de la Constitución de Venezuela otorgó a los militares el derecho al voto (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008).

Según Ramos Pismataro y Otálvaro (2008), la Constitución de 1999 incluye el proyecto político de la Revolución bolivariana y establece el deber de la Fuerza Armada Nacional de defenderlo. Esto coincide, además, con la exclusión del aseguramiento de las instituciones como una de las funciones de la Fuerza Armada

Nacional, en contraste con el anterior texto constitucional (1961), pues lo importante es la defensa del proyecto político bolivariano, y no la preservación de un sistema democrático (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008).

Por lo anterior, Ramos Pistamaro y Otálvaro (2008) afirman que la Fuerza Armada se constituye en un actor esencial para el desarrollo del proyecto político que el gobierno de Hugo Chávez plasmó en la Constitución. Por tal motivo, es prioritaria la unidad de la Fuerza Armada, por lo que las antiguas FF. AA. fueron reducidas a la categoría de componentes de una fuerza armada, con un solo estado mayor (Romero, 2006). Es decir, se constituyó una sola Fuerza Armada Nacional (FAN), compuesta por cuatro componentes, lo que significó la desaparición de las antiguas FF. AA. y su conjunción bajo un mando unificado (Romero, 2006). Dicho mando unificado es encabezado, desde luego, por el presidente de la República, quien, por mandato constitucional, es el comandante en jefe de la FAN, además de que, en virtud de su investidura, recibe un rango militar (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008).

Para asegurarse el total control de las FAN por parte del gobierno chavista, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) eliminó la atribución que le correspondía al legislativo de autorizar al presidente en lo concerniente a los ascensos militares. Por ende, los ascensos de los uniformados quedaron bajo la exclusiva potestad del ejecutivo, de manera que el estamento militar se independizó de las instituciones representativas de la democracia, al mismo tiempo que su relación con el poder ejecutivo se amplió de manera importante.

Por otra parte, en lo que respecta a la participación de los civiles en funciones de carácter militar —lo que es la otra cara de esta fusión de lo civil y lo militar—, se debe resaltar, en primera medida, la creación de la Reserva Militar Nacional y de las defensas populares. Dichos cuerpos se componen de civiles venezolanos en edad militar que están armados de manera permanente (Romero, 2006). De igual manera, estos civiles armados sirven como redes de inteligencia en las distintas organizaciones de la sociedad civil y cuentan con formación militar (Romero, 2006). Así, en cuanto a los civiles armados, la Reserva Militar Nacional es un ejército de reserva constituido por 100.000 efectivos con instrucción militar y entrenamientos periódicos, mientras que la defensa popular se trata de armar a sectores populares afectos al gobierno chavista, ante la eventualidad de una invasión estadounidense o una insurrección popular contra el gobierno (Romero, 2006).

Un aspecto esencial de la política pública de seguridad y defensa creada por el régimen chavista consiste en el fundamento que la ha inspirado. Según Ramos

Pistamaro y Otálvaro (2008), el nuevo pensamiento militar venezolano se basa en un enfoque ideológico antiimperialista o, lo que es lo mismo, antiestadounidense. Asimismo, la “doctrina militar bolivariana” tiene un tinte de reivindicación histórica, pues se la difunde como un renacer de los valores que guiaron a los próceres de la Independencia (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008). Debido a ello, el régimen chavista evoca con frecuencia a próceres venezolanos como Bolívar, Sucre y Miranda, presentados haciendo las veces de inspiradores del proyecto político del gobierno.

En cuanto al uso de los héroes históricos del pueblo venezolano como instrumentos de legitimación del régimen, Cardozo (2006) señala que el gobierno del presidente Chávez encomendó para la elaboración del nuevo pensamiento militar venezolano “rebuscar en el pasado y actualizar el auténtico pensamiento militar venezolano y borrar todo vestigio de la inyección que nos hicieron o nos aplicaron de la doctrina imperialista” (Cardozo, 2006, p. 21). Como se puede ver, el elemento central de esta política es la lucha contra el “imperialismo”: ese que en la época de Bolívar encarnaba el Imperio español y que hoy en día tiene a Estados Unidos como su mayor expresión, según lo considera el Estado de Venezuela.

Frente a ese antagonismo entre Estados Unidos y Venezuela, Romero afirma:

En este marco, EEUU y Venezuela se enfrentan, cada quien, con una visión confrontacional de la guerra, observándola como teatro; la defensa de Occidente vs. la defensa en contra del imperialismo, como un mandato mesiánico y no como un instrumento de la política, en el marco del desarrollo de una “zona gris” entre la diplomacia y la cooperación y la amenaza de un conflicto existencial. (Romero, 2006, p. 21)

Consciente de su evidente inferioridad militar respecto a Estados Unidos, el Estado venezolano se ha inclinado por la posibilidad de desarrollar una guerra asimétrica. Romero (2006) sugiere que dicho proceso de integración civil-militar, ya descrito líneas arriba, es la estrategia que ha adoptado Venezuela para desarrollar una guerra asimétrica, y que acepta así la hipótesis de guerra consistente en una invasión de su territorio por parte de tropas del titán del norte. Este escenario de guerra haría indispensable una “guerra de todo el pueblo”, consistente en la mezcla de acciones regulares e irregulares.

Para responder a este desafío, la FAN ha asumido como factible la hipótesis de guerra contra Estados Unidos, por lo que ha reorientado sus políticas de adquisición de armamento, se ha aliado con Cuba y estima conveniente prevenir una escalada militar de Estados Unidos a través de Colombia (Romero, 2006). Este último

punto es la razón por la que dicha política de seguridad del Gobierno venezolano constituye una amenaza para Colombia, pues tal política percibe a Colombia como una amenaza, en el sentido de que puede servir como plataforma para que los estadounidenses se lancen a la invasión del territorio venezolano.

En tal sentido, Ramos Pistamaro y Otálvaro (2008) han establecido las tres líneas estratégicas que orientan la doctrina militar venezolana: el fortalecimiento del poder militar de la nación, la consolidación de la unión cívico-militar y la participación popular en la defensa nacional. La primera línea se refiere exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad operativa de la FAN, entendida como la compra de nuevo armamento. La segunda línea es la difusión de lo civil y lo militar, ya tratada en el presente texto, consistente en la intromisión de los militares en los asuntos civiles. Y la tercera es,

[...] según el propio presidente, la más importante en la medida en que toca la médula del concepto de la defensa integral de la nación, tiene que ver con la organización de los ciudadanos para cumplir funciones de resistencia y/o defensa del territorio ante cualquier agresión interna o externa. (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008, p. 28)

Es decir, se trata de la estrategia de defensa popular fundamentada en el principio de corresponsabilidad consagrado en la Constitución de 1999.

Como se ha venido insistiendo, la doctrina militar venezolana se fundamenta en las consideraciones del régimen respecto a los escenarios probables de conflicto producto de su lucha “antiimperialista”. Es preciso recordar que “la principal amenaza para el proyecto político de Revolución Bolivariana es la potencia mundial [Estados Unidos]” (Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008, p. 32). Por tal razón, todos los escenarios probables de conflicto para el régimen tienen que ver con ese Estado. Dichos escenarios, en palabras del general en jefe Raúl Isaías Baudel (citado por Ramos Pistamaro & Otálvaro, 2008) son: guerra asimétrica con el propósito de desestabilizar el país, para, finalmente, destruir el Estado nación; golpe de Estado o subversión, promovidos por organizaciones políticas transnacionales; un conflicto regional, y una intervención militar en coalición semejante a la de Irak.

Para responder a las mencionadas amenazas, la política de seguridad del Estado venezolano ha establecido distintas cuestiones consideradas fundamentales, y que deben ser observadas con cuidado, para evitar la consolidación de alguno de los escenarios de conflicto descritos en el párrafo anterior. Cardozo

(2006) afirma que esos puntos fundamentales para un constante monitoreo son los siguientes:

- Las divergencias políticas con Estados Unidos.
- La cooperación de todo tipo entre países de la región y Estados Unidos.
- La dependencia del armamento y de todo equipamiento militar suministrado por Estados Unidos.
- Los proyectos de integración e interconexión energética.
- Los procesos políticos latinoamericanos y lo que representan en el plano internacional para el proyecto político bolivariano.
- La evolución política de Colombia y Brasil, y su significado para la proyección del proceso político venezolano.
- La inseguridad en las fronteras.

Esta política pública de seguridad y defensa que el Gobierno venezolano fue construyendo desde la promulgación de la Constitución de 1999 tuvo como principal resultado una creciente influencia de los militares en los asuntos políticos y civiles. Respecto a esto, Francine Jácome afirma que

El creciente papel de los militares en la economía y la política de Venezuela durante los últimos 18 años ha ido a contracorriente de los objetivos de un mayor control democrático sobre los sectores de seguridad y defensa que se plantearon en varios países de América Latina y el Caribe. (Jácome, 2018, p. 119)

Este resultado no es nada sorprendente si se tiene en cuenta que, precisamente, la intención de la política de seguridad del gobierno chavista fue diluir la distinción entre lo civil y lo militar. Esa disolución no solo consistió en asignarles funciones de defensa a los civiles, conforme al principio constitucional de corresponsabilidad, sino que, como se vio en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002), todo asunto de interés nacional era, por tanto, un asunto de competencia de la defensa de la nación.

También, como se explicó en los párrafos anteriores, esta política pública de seguridad se diseñó pensando en la preservación del proyecto político de la Revolución bolivariana. No se pensó jamás en la preservación del sistema democrático, sino en elaborar un diseño institucional que le diera soporte al proyecto autoritario del gobierno. En este sentido, Jácome (2018) afirma que Venezuela es el caso emblemático de los países que durante el siglo XXI han desarrollado modelos de gobernabilidad autoritaria caracterizados por tener una institucionalidad

democrática formal, pero con gobiernos caudillistas basados en las FF. AA. como fuente del uso abusivo del poder.

De acuerdo con Jácome (2018), la política de seguridad de Venezuela puede dividirse en tres etapas. La primera de ellas comprende de 1999 a 2007, y se caracterizó por la emergencia y consolidación de una élite económica, política y militar que desarrolló los cambios ya descritos en la doctrina militar. La segunda etapa, llevada a cabo de 2007 a 2013, se centró, por su parte, en el proyecto del “socialismo del siglo XXI”, y se caracterizó por una mayor politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Y la tercera etapa, que se inició en 2013 con la muerte de Hugo Chávez, se caracterizó por un incremento en el poderío económico de los militares, debido a la necesidad de Nicolás Maduro de valerse de ellos para permanecer en el poder (Jácome, 2018).

Este proceso, que inició en 1999 con una paulatina militarización de la sociedad, culminó con el resultado de que “en Venezuela los militares han estado al mando de la sociedad, de su dinámica política y económica, especialmente entre 2013 y la actualidad” (Jácome, 2018, p.121). Este completo dominio de los militares en la economía venezolana es consecuencia de la crisis económica, que los ha convertido en el soporte indispensable del gobierno de Nicolás Maduro, razón por la cual este se ha visto obligado a entregarles cada vez mayores riquezas y poder. Mientras en el gobierno de Hugo Chávez los militares habían desempeñado actividades en algunos sectores económicos, como la distribución de alimentos, en el gobierno de Nicolás Maduro su papel pasó a ser predominante, pues se les entregó el dominio de distintos sectores económicos, como el metro de Caracas, las empresas de aluminio, hierro y acero, los puertos, el sector eléctrico y la economía extractiva (Jácome, 2018).

De esta manera, la política pública de seguridad y defensa que pretendió la difuminación de la línea que separa lo civil de lo militar, auspiciada por el desastre económico, tuvo como resultado final el completo dominio de los militares en todos los asuntos públicos de Venezuela. El producto final de dicha política, formulada con la misma carta constitucional, es la realidad que se observa hoy en día, que es la del completo dominio político y económico del país por parte de los militares, la existencia de una Fuerza Armada —en singular— al servicio del régimen y, por ende, el único soporte de este, y miles de civiles armados con el único fin de defender la Revolución bolivariana hasta las últimas consecuencias. Todos estos puntos son la materialización de la política de seguridad planeada desde 1999.

El poder blando como forma de neutralizar la amenaza del Estado venezolano

Para responder al interrogante sobre cómo el poder blando puede servir para neutralizar la amenaza del Estado venezolano, como primera medida, es pertinente conceptualizar qué es poder blando, ya que sin la claridad respecto a dicho concepto sería imposible responder a nuestra pregunta de investigación.

Así las cosas, el término *poder blando*, o *soft power*, es un concepto práctico que, si bien no debe de ser nuevo en las relaciones internacionales —pues, sin duda, se ha presentado desde tiempos remotos—, fue acuñado en 1990 por Joseph Nye (Villamizar Lamus, 2011). Este autor desarrolla por primera vez tal concepto en su obra titulada *Bound to Lead. Changing Nature of American Power*, y luego lo profundiza en sus obras *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone* (2002) y *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004) (Villamizar Lamus, 2011).

Según Villamizar Lamus (2011), en sus obras Nye afirma que el poder tiene dos facetas o dos caras, las cuales son el poder duro, o *hard power*, y poder blando, o *soft power*. Las diferencias entre las dos facetas del poder son definidas por este autor de la siguiente manera:

El poder militar y el poder económico son ejemplos de poder duro, del poder de mando que puede emplearse para inducir a terceros a cambiar de postura. El poder duro debe basarse en incentivos (zanahorias) o amenazas (garrotes). Pero también hay una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieran seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura. En este sentido, es tan importante tener la vista puesta en la política mundial y atraer a terceros como obligar a otros a cambiar mediante amenazas o el uso de armas militares o económicas. Este aspecto del poder-lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona— es lo que yo llamo poder blando. Más que coaccionar, absorbe a terceros. (Nye, 2002, p. 30)

El poder blando, entonces, consiste en ejercer una influencia sutil o persuasiva sobre otros Estados. Ejercer el poder blando significa ser atractivo, de manera que los demás actores se alineen a los intereses propios sin que obre de por medio una amenaza o un incentivo, los cuales son elementos del poder duro. En otras

palabras, el poder blando implica persuadir de manera sutil a otro Estado u otros Estados para que aquellos, por el mero impulso de su voluntad, hagan lo que el Estado que ejerce el poder blando espera.

Así, Nye (2004) afirma que el poder blando, o *soft power*, no es sino la habilidad para atraer. En el mismo sentido, Leylaverigne y Parra (2009) señalan que dicho concepto se entiende como la capacidad para obtener lo que se desea por medio de la atracción, en lugar de la amenaza o el pago. Asimismo, estos últimos autores explican el poder blando como "la capacidad para un actor 'A' de influir en un actor 'B' para que éste adopte el punto de vista del actor 'A' por la vía de medios culturales y/o ideológicos" (Leylaverigne & Parra, 2009, p. 186).

Nye (2004) clasifica en tres las fuentes del poder blando, o *soft power*: la cultura, la política exterior y los valores políticos. En el mismo sentido apuntan Leylaverigne y Parra (2009) cuando sugieren que el poder blando, o *soft power*

[...] se trata de un poder que se basa en el atractivo que se puede ejercer a partir de la cultura y su imagen, de los valores políticos que se comparten y en la política exterior que se define por la forma en la que se actúa en el contexto internacional. (Leylaverigne & Parra, 2009, p. 186)

Los mencionados elementos son esenciales para determinar cómo el Estado colombiano puede, mediante el ejercicio del poder blando, neutralizar la amenaza que le supone la política pública de seguridad y defensa del Estado venezolano.

De esa manera, se pueden presentar estrategias de poder blando según esas tres dimensiones o fuentes mencionadas líneas arriba. El fin esencial de las estrategias de poder blando es convertirse en un actor atractivo al incrementar su presencia en el escenario internacional y hacerse, por tanto, más influyente (Leylaverigne & Parra, 2009). Así, en este caso, Colombia debe buscar, a partir de estas tres dimensiones, las estrategias que la conviertan en un actor atractivo e influyente a escala internacional, de modo que Venezuela se sienta disuadida de ejercer alguna hostilidad contra el Estado, la población y el territorio colombianos.

En cuanto a la dimensión de la cultura, tratándose el presente escrito sobre las estrategias necesarias para contrarrestar específicamente la amenaza que representa la política de seguridad venezolana, no se tratará esta dimensión ya que el poder blando ejercido desde esa dimensión tiene un carácter más general. Por tal motivo, el poder blando que puede ser ejercido por Colombia frente a Venezuela se debe enfocar en las otras dos dimensiones: política exterior y valores políticos.

En cuanto al poder blando ejercido a través de la política exterior, Colombia está frente a una gran oportunidad, que es la falta de legitimidad del Gobierno venezolano en la escena exterior. La legitimidad del gobierno chavista es tan discutida que, incluso, existe un gobierno paralelo, encabezado por Juan Guaidó, con amplio reconocimiento internacional. Esta situación ha sido aprovechada por el gobierno de Iván Duque para llevar a cabo una diplomacia agresiva en torno a la situación venezolana, la que ha denominado “cerco diplomático” contra el régimen chavista.

Si bien la estrategia diplomática del gobierno Duque no ha cumplido con su propósito de restaurar la democracia en Venezuela, sí ha logrado, y de manera exitosa, aislar cada vez más al régimen. El Gobierno venezolano continúa en ejercicio del poder y siendo una amenaza latente para el Estado colombiano, pero, dicho aislamiento, o cerco diplomático, como lo llamó el presidente Duque, ha logrado neutralizar tal amenaza al generar la percepción de que Venezuela es un país prácticamente solo en la escena internacional, mientras que Colombia se halla plenamente integrada en la comunidad internacional. De esta manera, la diplomacia ejercida por el Gobierno colombiano ha sido exitosa en dos sentidos: aislar al Estado venezolano y aumentar el prestigio del Estado colombiano, debido a su liderazgo diplomático en contra de un régimen autoritario.

Igual o más importante que la diplomacia agresiva que ha llevado a cabo el Gobierno colombiano es la práctica del humanitarismo. En su estudio de caso sobre Noruega, Jevne (2015) aseguró que dicho país ha utilizado la asistencia a los procesos de paz como herramienta diplomática para satisfacer sus propios intereses. Frente a Colombia, por ejemplo, la asistencia de Noruega a sus procesos de paz le ha permitido al país nórdico fortalecer sus relaciones con el Estado colombiano, a tal punto que ambos tienen un acuerdo de libre comercio desde septiembre de 2014 (Jevne, 2015). Curiosamente, en la fecha Colombia atravesaba por un proceso de paz con las FARC-EP que contaba con el total apoyo del Estado noruego.

En ese sentido, “la ayuda humanitaria es, consecuentemente, no un acto altruista, sino un acto en búsqueda de los intereses nacionales” (Jevne, 2015, p.26). Así, Colombia debe aprovechar la crisis migratoria de venezolanos para practicar el humanitarismo, y así mostrarse al mundo como un Estado que no solo es un oasis de libertad para la población migrante, sino que les tiende la mano a miles de personas que están sufriendo y necesitan un lugar donde reestablecer sus vidas. Es decir, así como, de acuerdo con Jevne (2015), Noruega fortalece su *soft power* al mostrarse como un Estado que apoya la libertad y la paz, Colombia puede hacer

lo mismo mostrándose como un ejemplo de humanitarismo al recibir y apoyar a toda la población migrante.

Por consiguiente, un gran acierto del Gobierno colombiano fue la expedición del Decreto 216 de 2021, en el que se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, destinado, específicamente, a permitir la entrada y permanencia de la población migrante en el territorio colombiano, así como el acceso a derechos básicos como la seguridad social o la posibilidad de adquirir un trabajo digno en condiciones similares a las de un ciudadano colombiano. La creación de dicho Estatuto fue una muestra enorme de humanitarismo y un acierto rotundo como estrategia de poder blando, a tal punto que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lo señaló como el gesto humanitario más importante que se hizo en América Latina (Presidencia de la República, 2021).

Por otra parte, Colombia puede encontrar una gran herramienta de poder blando en la defensa de los valores políticos de la democracia liberal. Leylavergne y Parra (2009) afirman que las organizaciones internacionales ejercen *soft power* cuando defienden valores universales como la libertad o la democracia. Pues, en esa medida, frente a Venezuela, Estado reconocido internacionalmente como autoritario y violatorio de las más básicas libertades humanas, Colombia puede mostrarse frente al mundo como el defensor de esos valores universales de la democracia y la libertad humana.

Esa defensa de la libertad y la democracia no implica, únicamente, la realización de un discurso de cara a la comunidad internacional, sino constituir a Colombia en un ejemplo de aplicación de dichos valores políticos. Es decir, no es suficiente con el discurso que ha llevado a cabo el Gobierno colombiano utilizando estos valores para denunciar al Estado venezolano en su diplomacia contra este, sino que Colombia debe hacer esfuerzos por perfeccionar cada vez más su propia democracia y ampliar los espacios de libertad para sus ciudadanos desde todos los ámbitos. Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2013) señalan que los recursos del *soft power* abarcan aspectos que el Estado no puede controlar, sino que provienen de la sociedad civil, como las empresas, los medios de comunicación o las ONG. En tal sentido, una buena estrategia del *soft power* colombiano frente al Estado de Venezuela puede ser la ampliación de las libertades civiles y económicas, de manera que la sociedad civil de Colombia le ayude a mostrarse como un lugar de progreso y bienestar frente a ese otro Estado en crisis política y económica que es Venezuela. Por consiguiente, el poder blando se puede ejercer desde el Estado y desde los distintos niveles de la sociedad civil.

Conclusión

A partir de lo mencionado a lo largo de estas páginas, se pueden sacar distintas conclusiones que, en una secuencia lógica, nos permiten aproximarnos al objeto de este trabajo, el cual es determinar las herramientas de poder blando que puede utilizar el Estado colombiano para neutralizar la amenaza que le supone el Estado venezolano en virtud de su política pública de seguridad y defensa.

La primera de estas conclusiones es que la política pública de seguridad y defensa de Venezuela fijó a Colombia como una amenaza para neutralizar por parte de Venezuela. Esta política de seguridad y defensa fue hecha con base en las posiciones políticas del gobierno del presidente Chávez, por lo que se estableció a Estados Unidos como la principal amenaza contra la Revolución bolivariana, y a Colombia, como la plataforma de ataque del país del norte contra Venezuela. Por tal razón, la política de seguridad se diseñó como preparación para una guerra contra esos dos Estados.

Esta política de seguridad resultó en los fenómenos que se presentan hoy por hoy. En Venezuela, se eliminó la barrera que separaba el poder militar del poder civil, de manera que miles de ciudadanos afines al régimen han sido armados y recibido entrenamiento militar, al mismo tiempo que los militares se han adueñado de todo el poder político y económico del país. De igual manera, esa élite militar se ha visto involucrada en negocios ilícitos con los GAO, los cuales son los principales desafíos de seguridad para Colombia.

Además de los nexos entre el Estado venezolano y dichos grupos irregulares, el régimen chavista ha mostrado un lenguaje cada vez más hostil contra Colombia. La amenaza de una guerra entre los dos Estados es mencionada esporádicamente en medios de comunicación por personajes importantes del régimen. La premisa que fundamenta estas amenazas es la misma que sustenta su política de seguridad y defensa: Colombia se entiende como la plataforma de ataque de Estados Unidos contra Venezuela.

Para responder a la amenaza directa que le supone la política de seguridad venezolana, el Estado colombiano debe hacer uso de todas las herramientas de política exterior que le puedan representar un beneficio y que se ajusten a sus necesidades. Así, las estrategias de poder duro no serían las más propicias, ya que Colombia debe concentrar su fuerza militar contra sus amenazas internas y no tiene el poder económico suficiente para influir de esta manera sobre Venezuela. En ese sentido, lo ideal es aplicar estrategias de poder blando, ya que “Estados

pequeños (basado en los mismos términos) no tienen la oportunidad de buscar el *hard power* y consecuentemente buscan el *soft power*" (Jevne, 2015, p. 26).

Por consiguiente, el Estado colombiano debe hacer uso de distintas herramientas de poder blando que le permita neutralizar la amenaza que produce la política de seguridad de Venezuela. En el presente capítulo se han tratado tres herramientas de esta naturaleza cuya aplicación se ajusta a dicho objeto: el desarrollo de una diplomacia rigurosa tendiente a aislar al régimen, la práctica del humanitarismo con la población migrante y la defensa de los valores políticos de la libertad y la democracia.

Lo que se trata de hacer, por medio de tales estrategias de *soft power* es aprovechar las fragilidades que tiene el Estado venezolano. De acuerdo con Tomás Straka (citado por Jácome, 2018), los grandes retos del gobierno de Nicolás Maduro son la falta de apoyo popular, el desastre económico y el descrédito internacional. A esos tres aspectos, por tanto, deben apuntar las estrategias de poder blando del Estado colombiano para neutralizar tal amenaza: la defensa de los valores democráticos en contraposición de un gobierno ilegítimo, el humanitarismo como respuesta a los efectos del desastre económico, y una diplomacia tendiente a mantener el descrédito internacional del régimen. Asimismo, Colombia debe promover dentro de su territorio los espacios de libertad que le permitan a la sociedad civil contribuir a reflejar esa imagen del Estado colombiano como adalid de la libertad y la democracia, pues desde el sector privado también se ejerce en gran manera el poder blando.

Referencias

- Antillano, A. (2012). Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: La seguridad en el debate político venezolano entre 1998-2009. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 4(21), 701-726.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1999, 30 de diciembre). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999*. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2002, 18 de diciembre). *Ley Orgánica de seguridad de la Nación*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6667.pdf>.
- Bilbao Terk, M. (2001). La globalización de las ciudades. Integración Regional desde la gestión local. *Revista Venezolana de Gerencia*, 6(16), 515-526. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29061602>
- Cardozo, E. (2006). *Brasil y Colombia en la Agenda de Seguridad de Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Castro, F. (1979). *Fidel Castro*. Alocución frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Consejo de Europa. (2001). *Convenio sobre la ciberdelincuencia, Budapest, 23.CI.2001*. Serie de Tratados Europeos N.º 185. https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf
- EFE. (2021, 8 de abril). La guerra será en Colombia, dice Venezuela sobre un posible conflicto. *Portafolio*. <https://tinyurl.com/2p8znp67>.
- Espejo, G. (2018, 9 de julio). Chavismo plantea ataque a Colombia y derribar puentes sobre río Magdalena. *RCN Radio*. <https://tinyurl.com/yckshjj6>.
- Jácome, F. (2018). Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva sociedad*, 274, 119-128.
- Jevne, A. (2015). *Intereses de Noruega en Colombia y Guatemala: entre el humanitarismo y la geoestrategia* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/18548>.
- Leylaverigne, J., & Parra, A. (2009). La cooperación: ¿un instrumento de refuerzo del soft power? *El ágora USB*, 9(1), 183-209.
- Nye, J. (2002). *The paradox of American power. Why the World's only superpower can't go it alone*. Oxford University Press.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Ramos Pismataro, F. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, 260-282. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>.
- Ramos Pismataro, F., & Otálvaro, A. (2008). La Fuerza Armada Nacional en la Revolución Bolivariana. *Desafíos*, 18, 15-49.
- Romero, C. (2006). *Las relaciones de seguridad entre Venezuela y los Estados Unidos: entre la diplomacia y el conflicto*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Villamizar Lamus, F. (2011). El "soft power" chino: un acercamiento. *Revista Enfoques*, 14(9), 75-88.



Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas

El libro *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas* es un esfuerzo colectivo para comprender hacia dónde va la discusión sobre la seguridad de las sociedades en el continente Americano. Para ello, los autores tomaron diferentes estudios de caso, logrando una perspectiva matizada de la discusión en el Hemisferio. El recorrido trae perspectivas tan variadas que incluyen países con una visión global y hegemónica como Estados Unidos, junto a otros que tienen la obligación de pensar la seguridad y la defensa a partir de marcos colectivos como Canadá con la OTAN, países que tienen el objetivo de ser potencia media como Brasil, junto a otros de aparentemente menor alcance pero que hoy son protagónicos en medio de agendas de seguridad marcadas por las migraciones, la convergencia criminal y el ciberdelito, como es el caso de Costa Rica.

Evidentemente, Colombia aparece de forma transversal en varios capítulos y tiene una razón de ser clara. Esta obra pretende ofrecer un insumo de alto valor para poder realizar análisis comparados, donde no solo se conocen las perspectivas de otros países en el hemisferio, sino que permanentemente se trazan paralelos con el enfoque pasado y presente colombiano.

Sin lugar a duda, esta obra es un referente obligado para conocer y comprender la forma en la cual América en bloque, piensa y redefine su seguridad y su defensa, lo que a la postre es su lugar estratégico en el sistema internacional.



ISBN 978-628-7602-29-8

