



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



# EL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

*EN BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ*

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

JAIME BAEZA FREER

MARÍA CRISTINA ESCUDERO ILLANES

ANDRÉS GÓMEZ DE LA TORRE

EDUARDO PASTRANA

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

ANTONIO JORGE RAMALHO

JOSÉ ROCABADO SÁNCHEZ

DIEGO VERA



**EL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN  
BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ  
RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**





PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**IDEI**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



# **EL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ**

## **RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Jaime Baeza Freer  
María Cristina Escudero Illanes  
Andrés Gómez de la Torre  
Eduardo Pastrana  
Diego Pérez Enríquez  
Antonio Jorge Ramalho  
José Rocabado Sánchez  
Diego Vera

2018

*El nuevo rol de las Fuerzas Armadas  
en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú  
Red de Política de Seguridad*  
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed. - Agosto de 2018

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-12786

ISBN N° 978-9972-671-49-4

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)  
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú  
Email: [idei@pucp.edu.pe](mailto:idei@pucp.edu.pe)  
URL: [www.pucp.edu.pe/idei](http://www.pucp.edu.pe/idei)  
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung  
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)  
Telf: (51-1) 416-6100  
[www.facebook.com/kasenperu](http://www.facebook.com/kasenperu)

Autores:

Jaime Baeza Freer  
María Cristina Escudero Illanes  
Andrés Gómez de la Torre  
Eduardo Pastrana  
Diego Pérez Enríquez  
Antonio Jorge Ramalho  
José Rocabado Sánchez  
Diego Vera

Editora:

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Diseño de carátula: Interactiva Studio

Se terminó de imprimir en agosto de 2018 en:

Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

RUC: 2011735525

Impreso en el Perú – Printed in Peru

# Índice

---

## Presentación

- Relaciones cívico-militares en Brasil.  
Los retos del sector defensa y el rol de los militares  
en la sociedad brasileña contemporánea ..... 11  
*Antonio Jorge Ramalho*
- Fuerzas Armadas de Colombia:  
entre los retos para la superación del conflicto  
armado y las nuevas tareas en el postconflicto ..... 45  
*Eduardo Pastrana / Diego Vera*
- Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades  
polivalentes para las misiones distintas  
a la Guerra. Funciones para el futuro ..... 73  
*Jaime Baeza Freer / María Cristina Escudero Illanes*
- Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología,  
políticas públicas y diálogo civil militar..... 101  
*Diego Pérez Enríquez*
- Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto  
internacional en transformación, 2006-2018 ..... 139  
*José Rocabado Sánchez*
- ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú?..... 171  
*Andrés Gómez de la Torre Rotta*





# Presentación

---

La Red de Política de Seguridad fue constituida en el 2015 por iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania. En esta participan no solo profesores y especialistas de la PUCP sino también de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Esta red tiene múltiples propósitos como son: ampliar el conocimiento sobre los temas de seguridad en los países que la conforman, plantear propuestas de políticas públicas destinadas al fortalecimiento de este sector, identificar amenazas o problemas comunes a efectos de contribuir a su solución y, contribuir a una mayor cooperación y eventual conformación de una comunidad de seguridad entre nuestros países. Para tal efecto, la red no solo cuenta con investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales sino también con una página web que permite una amplia difusión de sus actividades.

En este marco, se presenta a la comunidad académica y al público en general la cuarta publicación de la red *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas*, libro que analiza cual ha sido el papel que históricamente estas han desempeñado en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, las competencias que con el tiempo se les ha ido asignando, para culminar con recomendaciones sobre las funciones que deberían desarrollar a futuro, teniendo en cuenta los retos y necesidades del siglo XXI. Para tal efecto la obra contiene seis estudios elaborados respectivamente por José F. Rocabado, Antonio Jorge Ramalho, Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes, Eduardo Pastrana y Diego Vera, Diego Pérez Enríquez y, Andrés Gómez de la Torre Rotta.

Estamos convencidos de que esta contribución académica servirá para incentivar la reflexión sobre temas tan importantes para la seguridad regional, como el que aborda la presente publicación, enriqueciendo el debate, aportando ideas, proponiendo soluciones, todo ello con el único propósito de favorecer vivir en sociedades más estables y seguras.

Plaza Francia, 1 de julio de 2018



# Relaciones cívico-militares en Brasil. Los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña contemporánea

Antonio Jorge Ramalho\*

---

## 1. Introducción

Este capítulo examina el rol que ha desempeñado las Fuerzas Armadas (FFAA.) en la sociedad brasileña desde una perspectiva histórica, con el propósito de identificar su influencia sobre la definición de los retos del sector defensa en el futuro previsible. El tema parte de una constatación corroborada por la mayoría de los especialistas en relaciones cívico militares en Brasil: históricamente, las FFAA. han desarrollado funciones que van más allá de sus misiones constitucionales, gozando siempre de una considerable legitimidad en la sociedad. En Brasil, este proceso ha establecido una relación singular, compleja y ambigua (a veces, contradictoria) entre las élites civiles y militares.

Esto dificulta, a la vez, conducir políticamente el sector defensa y definir sus prioridades respecto al futuro<sup>1</sup>. La relativa cercanía del último periodo dictatorial tampoco ayuda a la sociedad brasileña a establecer una agenda de largo plazo que exprese lo que ella quiere de sus FFAA. en el futuro, especialmente porque aún no se ha hecho una lectura serena y consensuada del pasado. Como resultado, los propios militares están a la espera de un norte que oriente proyectos del sector en el largo plazo, lo cual no es objeto de preocupación inmediata de las élites políticas nacionales. Por su parte, las élites civiles también se preguntan sobre cuáles serían los nuevos roles a cumplir.

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, investigador del CNPq y Director de la ESUDE-CDS/UNASUR. Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad del autor y no necesariamente corresponden a las posiciones oficiales de las instituciones a las cuales él pertenece.

<sup>1</sup> Definir perfiles y misiones de las FFAA. en el futuro es actualmente controversial en todo el mundo, debido a la evolución tecnológica y a cuestionamientos sobre la naturaleza contemporánea de las guerras, la seguridad multidimensional y los propios referentes de la seguridad.

No habiendo claridad en el diagnóstico del asunto, las FFAA. intentan definir sus prioridades al amparo de lo que imaginan podrá ser la inserción internacional del país y su política exterior en el futuro, sin entera confianza en la sostenibilidad presupuestaria de los proyectos necesarios para construir las capacidades materiales inherentes al eventual empleo de la fuerza.

No es casual que el más notable avance para establecer prioridades para las FFAA. a largo plazo ha sido la formulación de una Estrategia Nacional de Defensa (END), en 2008, en un contexto político muy peculiar: un presidente de la república popular que priorizaba, por sentimientos nacionalistas, el sector defensa (Lula da Silva); un ministro de defensa fuerte (Nelson Jobim) en articulación con un planificador inteligente y ambicioso en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (Magabeira Unger); y un país entusiasmado con el boom de los *commodities*, con elevadas expectativas (infundadas, sin embargo) de crecimiento económico en el mediano plazo. La END estableció ejes de acción y sectores estratégicos, además de prever su actualización cada cuatro años<sup>2</sup>.

Otro reto importante ha sido desarrollar capacidades para participar en operaciones de paz y, al mismo tiempo, encapsular esta actividad, definiéndola como subsidiaria y limitándola cuantitativamente en función de una deseable exposición internacional que permita probar los sistemas y perfeccionar la preparación del personal en tiempos de paz sin asumir gastos o riesgos excesivos. Se intentó hacer lo mismo con el empleo de las FFAA. en la protección de la seguridad interior —operaciones de garantía de la ley y del orden (GLO)—, desafortunadamente sin éxito<sup>3</sup>.

El objetivo de limitar el empleo de las Fuerzas Armadas en pro de la seguridad interna tiene raíces históricas, estructurales y jurídicas. La cultura de violencia está difundida en la sociedad brasileña que, de acuerdo al más reciente Mapa de la violencia (IPEA y FBSP, 2018), registró 62.517 asesinatos en el país, cerca de 30,3 por 100.000 habitantes, más de 71% de los cuales se produjo por ar-

---

<sup>2</sup> Con el objetivo de involucrar a la sociedad en las discusiones sobre defensa, el más reciente proceso de revisión y periódico perfeccionamiento de los documentos de defensa (Política, Estrategia y Libro Blanco de la Defensa Nacional) estuvo abierto a consulta pública, y los documentos están disponibles en la página web del Ministerio de Defensa, recuperado de <http://www.participa.br/estrategia-nacional-de-defesa-end/documentos-estrategicos-de-defesa>. La cuarta edición de la END se está discutiendo ahora y deberá ser presentada al Parlamento en el primer semestre de 2020.

<sup>3</sup> Entre 2010 y 2017, las FFAA. han sido empleadas 29 veces en operaciones de esta naturaleza, lo que preocupa a las autoridades (Defesanet, 2018) y llama la creciente atención de la sociedad (Shalders, 26 de mayo de 2018).

mas de fuego<sup>4</sup>. En ese contexto, millones de personas son estimuladas a buscar estándares de consumo incompatibles con sus capacidades productivas. El sistema judicial es ineficiente y las cárceles son “medievales”, según la opinión del ex-ministro de Justicia de Dilma Rousseff<sup>5</sup>. Peor aún, la Constitución atribuye la responsabilidad primaria de la seguridad a las unidades de la Federación, cada una de las cuales posee dos policías (civil y militar) que raramente operan de manera armónica y colaborativa.

Como resultado, las FFAA., percibidas como capaces y confiables, son llamadas a intervenir, lo que también está previsto en la Constitución Federal (Art. 142). Por su parte, los jefes militares tienen que buscar conciliar sus doctrinas que establecen la preparación para guerras tradicionales y el sentido de deber, inherente al llamado de la sociedad. Intervenciones de esta naturaleza, así como otras acciones subsidiarias, como las llamadas “cívico-sociales”, son también percibidas como oportunidades de reforzar la imagen de las FFAA. ante la sociedad y acceder a presupuestos extraordinarios.

La verdad es que la relación de la sociedad brasileña con sus fuerzas armadas está marcada por la ambigüedad: Una mezcla de respeto y confianza en los militares matizada por la memoria sombría del reciente periodo dictatorial. En ese sentido, Brasil enfrenta dificultades singulares. De inicio, el país posee enormes carencias internas, lo que hace que la agenda interna sea prioritaria. Los propios militares, cuando estuvieron en el poder, hicieron del desarrollo nacional una prioridad, reduciendo el porcentaje del PBI destinado a la compra de armamentos en pro de la implantación de una infraestructura favorable al crecimiento económico y a la integración del territorio, consideradas expresiones del poder nacional tan relevantes como lo militar.

Además de no tener enemigos externos, Brasil se destaca en la región y en el mundo por una diplomacia profesional que defiende con competencia el multilateralismo y su propia tradición de solución pacífica de controversias. En ese marco, las FFAA. han sido empleadas en los dos conflictos mundiales del siglo XX, en condiciones relativamente marginales, pero con actuación profesional y

---

<sup>4</sup> Esto corresponde a aproximadamente 7,13 homicidios por hora, 24 horas por día, 365 días por año. Para dar una idea, es más de 30 veces la media de homicidios en Europa, y más de 4 veces la mundial, de aproximadamente 7/100.000 habitantes. En los últimos 10 años, 553.000 personas han sido asesinadas en Brasil, un poco más que la población estimada de Surinam. Y estos datos corresponden a los registros oficiales del Ministerio de Salud de Brasil, sin contar que hay víctimas de conflictos entre organizaciones criminales cuyos cuerpos desaparecen.

<sup>5</sup> Cardozo declaró que prefería morir a quedarse en una cárcel brasileña, olvidándose que su gobierno era responsable del asunto en el ámbito federal y tenía la obligación de mejorar las condiciones del sistema carcelario (Ribeiro, 13 de noviembre de 2012).

digna. También participan tradicionalmente en operaciones de paz de la ONU y en ejercicios militares que les permiten mostrar su elevado nivel profesional bajo estándares internacionales.

Finalmente, como se discutirá en este texto, a lo largo de la historia los militares han sido más que instrumentos del Estado: han sido actores políticos relevantes. Es cierto que la relación entre civiles y militares se ha transformado profundamente desde el fin del período dictatorial, cuando los militares empezaron a “volver a los cuarteles”<sup>6</sup>.

En otras palabras, en el plano institucional, no quedan dudas de que el país completó con éxito su transición democrática; pero en el plano sociológico el proceso aún está por concretarse. Dos fenómenos llaman la atención en este sentido. El primero es la atribución de responsabilidades por parte de la sociedad, a las élites civiles y militares. El segundo es el hiato entre el tiempo político, por así decir, y el sociocultural.

El tema es complejo e interesante. Por eso pido licencia para explorar brevemente esos fenómenos antes de profundizar el tema medular de este capítulo. Recordemos pues, la tesis principal para que no perdamos el hilo del razonamiento: la compleja y ambigua relación entre civiles y militares en Brasil dificulta la conducción política del sector defensa y la definición de sus prioridades respecto al futuro. Sin embargo, algunos de los retos son evidentes, cómo el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, la promoción de la interoperabilidad y la definición de proyectos militares importantes en línea con las necesidades del país en el escenario internacional y sus condiciones económicas.

Volvamos, pues, a los fenómenos de los que hablábamos, que serán discutidos en el próximo punto. Los otros dos acápites examinarán, respectivamente, la situación actual de las FFAA. a partir de una mirada histórica de la relación cívico-militar y, las reformas pendientes y retos a cumplir con respecto al sector

---

<sup>6</sup> Soares, Castro y D’Araújo (1994, 1994a, 1995) nos presentan una excelente obra que registra la memoria militar de este proceso. D’Araújo (2010) y Saint-Pierre (2007) examinan el asunto de manera más profunda, comparando la experiencia brasileña con la de otros países de la región. Amorim Neto (2015) discute el asunto en relación con la transición democrática.

Los militares ahora vuelven a participar del proceso político en el marco institucional, como candidatos a presidente y gobernador, entre otros cargos públicos, por demanda de la sociedad o estimulados por liderazgos políticos y empresariales, como hacían antes del golpe de 1964. Es el caso del capitán Jair Bolsonaro, retirado del Ejército hace tres décadas para defender una agenda corporativa de interés de los militares, inicialmente en el Estado de Río de Janeiro, después en el Parlamento nacional, donde adoptó una agenda más amplia y tiene hoy posibilidades reales de ser elegido presidente.

defensa en Brasil. Ya veremos, que en el caso brasileño puede ser que las FF.AA. no tengan propiamente nuevos roles que cumplir; sino que sería más apropiado reducir el alcance de su actuación social y darles mejores condiciones para cumplir sus misiones principales.

## **2. Los tiempos de la transición y las responsabilidades de civiles y militares**

La mayoría de la sociedad parece olvidarse que el movimiento de 1964 fue más que un *putsch*, un golpe militar. Parte de las élites civiles participaron activamente del proceso y celebraron la intervención de 31 de marzo de 1964 en los periódicos, en las calles, en los clubes y asociaciones laborales. Era el contexto de la Guerra Fría, no nos olvidemos. Empresarios, periodistas, intelectuales, entre otros ciudadanos de todos los sectores de la sociedad, temiendo una dictadura comunista, apoyaron el golpe y participaron de la gestión de los gobiernos militares que se sucedieron hasta las primeras elecciones en 1989.

No son pocas las narrativas sobre aquel periodo que atribuyen toda la responsabilidad a los militares, olvidándose de la corresponsabilidad civil, tal vez porque algunos de los políticos (y familias políticas) y tecnócratas que lo hicieron, siguen participando de los gobiernos democráticos hasta la actualidad. Por ejemplo, corporaciones policiales, asociaciones, intelectuales, periodistas y empresarios siguen refiriéndose al “régimen militar” como si ninguno de los suyos hubiera participado de las decisiones de aquellos tiempos. El hecho de que los militares hayan decidido mantenerse en silencio sobre este periodo contribuyó para afirmar la percepción de su responsabilidad única por los hechos de entonces.

Con respecto a los militares, los registros son oscuros, las narrativas imprecisas. Se les atribuye, por ejemplo, total responsabilidad por las violaciones de derechos humanos, como si antes y después del régimen no hubiera habido torturas y desapariciones, en un país cuya cultura de violencia contra los marginados de la sociedad se remonta a los tiempos coloniales y se mantiene hasta hoy<sup>7</sup>.

De otra parte, se subraya lo que sería una gestión económica extraordinaria (de la cual participaban también civiles), que ha permitido al país crecer aceleradamente en los años setenta, olvidándose de que la misma política sembró las bases del desastre vivido en los años ochenta, conocido en la literatura especializada como la “década perdida”. Asimismo, la sociedad actualmente asocia

---

<sup>7</sup> Las dificultades se inician con la propia conceptualización de violencia, como recuerda Porto (2015), en su comentario al tercer volumen del prestigioso periódico *Sociedade e Estado* dedicado exclusivamente a debatir el tema. Briceño-León (2007) propuso un marco analítico interesante para discutir la violencia urbana en América Latina, subrayando causas estructurales, a la vez sociológicas y políticas.

a las FFAA. con valores de honestidad, olvidando los eventos de corrupción del pasado<sup>8</sup>.

Lo expuesto no pretende reducir el nivel de responsabilidad que las élites militares han tenido por lo que pasó en Brasil entre 1964 y 1985/1989<sup>9</sup>. Como los propios militares enseñan en sus escuelas, las responsabilidades no se delegan. Pero es forzoso reconocer que ellos no estaban solos en este proceso. La sociedad brasileña sigue sorprendiéndose con informaciones —usualmente encontradas en el exterior— de la participación de líderes civiles en prácticas de violencia política durante el régimen militar<sup>10</sup>. Y hasta la fecha no se ha logrado evaluar apropiadamente, sin pasión o prejuicios, las responsabilidades de unos y otros por errores de ese periodo.

Esta dificultad de lidiar con el pasado perjudica la definición de una relación más clara entre las élites civiles y militares en el presente. Los civiles si bien dudan de interferir en la autonomía de los militares, que siguen cultivando sentimientos institucionales articulados en torno a valores como disciplina, jerar-

---

<sup>8</sup> Loyola (4 de junio de 2018) y Buarque (2018), entre otros, recuerdan la importancia de los episodios de corrupción del régimen militar, recurriendo a archivos de gobiernos extranjeros para tener acceso a información.

<sup>9</sup> La ocasión es propicia para observar que nada en la política brasileña está libre de ambigüedad. Ni siquiera las fechas son consensuales. El proceso de transición “lenta, gradual y segura”, manejado por los militares (y algunos consejeros civiles, como Leitão de Abreu, Delfim Netto y Reis Velloso), buscaba dividir las izquierdas y mantener la influencia de las oligarquías a través de las asociaciones patronales y la prensa. El propio fortalecimiento del liderazgo de Lula da Silva, articulado por Golbery, el principal consejero del ex-presidente Geisel, tenía el propósito de sembrar divisiones entre los partidos de oposición. También la conducción de la política durante el régimen dictatorial fue peculiar. Para evitar caudillismos, se impusieron mandatos a los presidentes y se mantuvo el Parlamento abierto, con breves excepciones, con dos partidos, el del “sí” y el del “sí, señor”, como se decía entonces. El primer presidente civil a asumir el poder, José Sarney, lo hizo por una elección indirecta, habiendo sido presidente del partido “del sí” antes de tornarse candidato a vice-presidente. Collor de Mello, el primer presidente electo directamente, en 1989, también iniciará su carrera política bajo los auspicios de las maquinarias partidistas del gobierno, siendo de una familia tradicional de políticos – su abuelo participó de la revolución que llevó a Vargas, en 1930, al poder. Casi todos los líderes de entonces que no han muerto siguen actuando políticamente, sea con mandatos, como Collor, o en los bastidores, como Delfim y Sarney.

<sup>10</sup> Como fue el caso de la Volkswagen, por ejemplo, que realizó un pedido de disculpas formal. Kopper (2017, p. 112) concluyó que “la VW del Brasil fue irrestrictamente leal al gobierno militar y compartió sus objetivos económicos y de política interna” habiendo informado a la matriz, desde el inicio, en 1969, “la colaboración entre la seguridad industrial y la policía política del gobierno (DEOPS), que solo concluyó en 1979” (traducción del autor, a partir de la versión de la publicación en portugués).



quía y lealtad al Estado, también están a la espera de una dirección política para el sector defensa. Sin embargo, no solo hace falta más conocimiento sobre este sector en la sociedad —que está lejos de ser prioritario debido a las carencias estructurales en tantos sectores— sino que los líderes políticos tienen otras prioridades.

Puede ser que los dos fenómenos estén relacionados, esto es, no se logra atribuir claras responsabilidades porque la sociedad necesita más tiempo para comprender lo que ha sido la relación cívico-militar en Brasil en el pasado reciente y para definir el rol de las FF.AA. en el futuro. Más aún, no se considera el hecho de que la carencia actual de líderes políticos resulta, en parte, una consecuencia de este largo periodo en que parte de las élites brasileñas no tenían espacio o no percibían que tuviera sentido actuar en la política.

No es casual que los partidos existentes se hayan estructurado como empresas ni que los hijos y nietos de las familias tradicionales en varios estados de la federación sigan manejando las estructuras de dominación creadas por sus ancestros en la segunda mitad del siglo XX. Tampoco es casual el descrédito que tienen los partidos políticos y el parlamento, percibido como un lugar de negocios, más que como un espacio público de construcción política de la sociedad.

Un estudio reciente de la FGV indica que las FF.AA. y la Iglesia Católica son las instituciones que tienen más confianza de los brasileños, 56% y 53%, respectivamente, mientras que el Congreso Nacional y los partidos políticos, con 7%, y el gobierno federal, con 6%, son las menos confiables para los brasileños (FGV, 2017). Otro instituto de investigación igualmente respetable, el Ibope (2015) registró, dos años antes, números distintos, pero la misma tendencia de reducción de la confianza en las instituciones y casi las mismas posiciones relativas: el cuerpo de Bomberos, la Iglesia y las FF.AA. están en las primeras posiciones, con índices de confianza de 81%, 71% y 63%, respectivamente, mientras que el gobierno federal tiene 30%, el Congreso 22% y los partidos políticos 17% de la confianza de la población<sup>11</sup>.

Las estadísticas adelantan parte del diagnóstico sobre el rol de las FF.AA. en el Brasil contemporáneo, que discutiremos en el próximo punto. Pero antes debemos afirmar que los liderazgos políticos, así como las instituciones, necesitan

---

<sup>11</sup> El estudio del Ibope tiene la ventaja de presentar series históricas desde 2009, que muestran a estas instituciones esencialmente en las mismas posiciones. Un estudio anterior (Ibope, 2002), mostraba a los bomberos (88%), las iglesias (76%) y las fuerzas armadas (71%), así como al Congreso Nacional (35%) y a los partidos políticos (31%) en las mismas posiciones, pero el gobierno federal tenía más confianza de la población (53%).

tiempo para desarrollarse, afirmándose como pilares de una democracia sólida. Asimismo, otros actores sociales necesitan perseverar en el continuo proyecto de perfeccionamiento de los procesos e instituciones democráticas, en vez de buscar atajos golpistas salvadores de la patria.

En ninguna parte del mundo se logró imponer valores y prácticas democráticas. Los argumentos de Dahl (1971) nos enseñan que la participación política y la consolidación institucional son procesos distintos, que influyen uno al otro. En el caso de Brasil, jamás se ha vivido tres décadas bajo reglas constitucionales adoptadas de manera democrática y sin rupturas<sup>12</sup>. De hecho, este proceso de transición democrática ya es el periodo más largo de plena vigencia de la democracia en el país. Y no ha sido simple: dos de los cuatro presidentes electos desde entonces han sufrido procesos de *impeachment*, conducidos en el marco constitucional vigente<sup>13</sup>.

Mientras tanto, la sociedad se educó más ampliamente y la información, incluso sobre actos de corrupción, se universalizó, generando iniciativas populares de moralización de la política. Estos procesos, combinados con el fortalecimiento del Poder Judicial, han conducido al país a una situación inimaginable hace dos o tres décadas: encarcelar líderes políticos y empresariales poderosos mediante procesos transparentes y legítimos, cambiando la secular tradición de impunidad que marcaba la política brasileña.

Si bien es verdad que la sociedad se está educando gradualmente y que las élites políticas son ahora llamadas a presentar resultados más convincentes, todavía hay dudas sobre cuánto tiempo tomará el país para finalmente concretar sus prioridades en términos de políticas públicas. Las reformas pendientes están claras e interrelacionadas, pero son de difícil implementación.

---

<sup>12</sup> Los tiempos de estabilidad política registrados en la memoria nacional se asocian al Imperio, en el Siglo XIX, o a dictaduras como la de Vargas (1930-1945) y la de los generales pos-1964. Asimismo, los brasileños siguen pidiendo intervención militar: En la reciente crisis resultante de un paro de camioneros, según Bérnago (2018), el mismo Ibope produjo un estudio a pedido de la presidencia de la república según el cual 1/3 de la población quería intervención militar inmediata y otro 1/3 la anticipación de las elecciones previstas para octubre. El asunto está en la agenda desde el *impeachment* de la presidenta Rousseff, pero se ha difundido con ocasión del encarcelamiento del ex-presidente Lula da Silva.

<sup>13</sup> En el ámbito económico, no ha sido diferente. Las crisis económicas se han sucedido, pero las élites económicas han llegado a un consenso sobre la necesidad de mantener una estabilidad macroeconómica, y no intentar aventuras irresponsables. El hecho de que todos los candidatos viables hayan presentado asesores económicos técnicamente competentes y aceptados por el mercado, como se aprecia en el debate electoral, indica que el resultado de las elecciones no tendrá gran impacto en la economía.

Por lo general, el mismo diagnóstico se aplica al sector defensa. La agenda está clara, no obstante no haber alcanzado el debate público, pues no es prioridad para las élites políticas. Se trata de fortalecer institucionalmente el Ministerio de Defensa, lo que presupone una clara definición política vinculada a las misiones principales de las FFAA., la creación de una carrera civil y la búsqueda del equilibrio presupuestario en el largo plazo. Volveremos a eso, no sin antes comprender mejor la trayectoria de actuación política de las FFAA. brasileñas en términos históricos.

### **3. Roles históricos y situación actual de las Fuerzas Armadas en Brasil**

Para comprender la situación actual de las (FFAA.) en Brasil, es necesario tener presente, en líneas generales, su historia y la construcción de su identidad en la sociedad brasileña. Por un lado, hay que comprender su auto-imagen, pues ello informa sobre los límites y propósitos de su actuación, desde el punto de vista de los jefes militares en su relación con las autoridades civiles. Por otro lado, hay que tener presente la percepción y las expectativas que la sociedad tiene con relación a las FFAA. Ya vimos que las FFAA. son instituciones respetadas, que tienen la confianza de la población.

La primera información a subrayar es que las FFAA. han desarrollado siempre un rol importante en la sociedad brasileña. Entre sus integrantes más destacados, algunos no solamente se han encargado de las funciones inherentes a las misiones militares, sino que también han participado, a veces decisivamente, de debates sobre los principales retos de la sociedad y de movimientos políticos. Las ocasiones han sido abundantes: en la independencia y en las reacciones conservadoras que le siguieron; en el proceso de construcción de la unidad nacional; en la proclamación de la República; en el movimiento que llevó al fortalecimiento del gobierno central pre y post-revolución de 1930; en el golpe cívico-militar de 1964; entre otros.

En todas las rupturas importantes, así como en los procesos de progresiva construcción de la identidad nacional, las FFAA. han jugado un importante rol. Las evaluaciones sobre la corrección o la pertinencia de los resultados de estas intervenciones cambian, pero nadie les niega relevancia en los procesos políticos. Para ofrecer un ejemplo menos conocido que la proclamación de la República y el golpe de 1964, véase el rol desarrollado por el general Góes Monteiro en el establecimiento del *Estado Novo*, en 1937, y en la deposición de Vargas en 1945<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Fausto (2001), Carvalho (2002) e Hilton (1987), por ejemplo, tratan el tema. Góes Monteiro había sido influyente ya en la revolución de 1930 y, junto con Cordeiro de Farias, advirtió sobre el “riesgo del caudillismo”, en la percepción del “grupo de la Sorbonne”, liderado por Castello Branco, que a partir de 1964, implantó el proceso de profesionalización de las FFAA. en Brasil. Paradójicamente, su pensamiento influyó la

Este rol protagónico de las FF.AA. en la política nacional tiene raíces históricas. Como cualquier metrópoli, Portugal valoraba el uso de la fuerza para mantener el orden colonial. Pero su estrategia durante el periodo colonial fue sofisticada en otro sentido, el de mantener una élite pequeña, esencialmente formada en Coimbra, comprometida con la Corona y con la integridad territorial<sup>15</sup>. Además, sus representantes circulaban en el territorio, buscando expandir las fronteras, en busca de actividades económicas que diesen sentido a la exploración, ante la ausencia de oro y plata en abundancia.

De esto resultó una sociedad marcada por élites muy pequeñas numéricamente y por bajos niveles de educación, en la cual las escuelas militares sirvieron, a la vez, de vehículo de inclusión y ascenso social, y de instrumento de formación de élites intelectuales, las cuales no se restringieron a los roles militares tradicionales. Siendo pocos los actores políticos capaces de pensar en el país, y teniendo los militares una educación formal de buen nivel además de armas, no fue raro observar su activa participación en la vida política de la sociedad.

En ese proceso, las FF.AA. brasileñas construyeron una auto imagen basada en su elevado espíritu de cuerpo y en la convicción de su condición singular de representantes de la nacionalidad. Y, como subraya Alsina Jr. (2009), siempre han cuidado prioritariamente de fortalecer la propia institución. La base material de esta identidad se vincula a su responsabilidad de proteger el territorio nacional. Su presencia en todo el territorio les ofrece una clara visión de la amplitud y diversidad nacional, en donde otras instituciones no logran hacerse presentes, por carecer de condiciones logísticas.

En el plano intelectual, la formación doctrinaria y conservadora —en el marco de una memoria que conserva extensos servicios prestados a la patria desde antes de la independencia— les da un sentido de unidad y permanencia singulares

---

doctrina de la propia Escuela Superior de Guerra, que abrigó el grupo de la Sorbonne. Un análisis más informado de su legado está en Silva (2012).

<sup>15</sup> Carvalho (1980) ofrece el mejor argumento sobre este proceso. Algunos datos son interesantes como referencia. Las primeras escuelas de medicina fueron creadas en 1808, simultáneamente en Río de Janeiro y Salvador, cuando la familia real portuguesa, para no dejarse atrapar por las tropas de Napoleón, se trasladaron a Río de Janeiro. Un año antes, la Escuela Real de Guardas de la Armada se había trasladado para Río de Janeiro, por la misma razón. El estudio de las leyes y de las ciencias humanas a su vez, empezó recién en agosto de 1827, ya con el país independiente, por una Carta Imperial de Pedro I que estableció las facultades de derecho de Salvador y San Pablo. Si temas como salud y leyes no fueron importantes en la colonia, las armas tenían su función: en 1792, se estableció la *Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho del Ejército*, para facilitar la formación local de ingenieros militares y dar seguimiento a la construcción de fortificaciones, iniciada en el siglo XVI.

en una sociedad que tardó en estructurarse institucionalmente. Al respecto se debe anotar que además de contar con un territorio inmenso, Brasil es una federación en la cual los estados tienen autonomía en áreas tan importantes como educación y seguridad interior. La administración pública federal solo se unificó en los años treinta, bajo la dictadura de Getulio Vargas, y con auxilio de las FF.AA., tras más de un siglo de independencia. Hasta la construcción de Brasilia, en 1960, no había caminos interiores importantes uniendo las grandes ciudades del sur con las del norte u occidente. Era más fácil viajar de Porto Alegre a cualquier capital europea que a Manaus o Belém, por ejemplo.

En este amplio espacio que les cabía defender, las FF.AA. se percibían como las únicas instituciones permanentes del Estado. En gran medida, es como se perciben hasta hoy. Efectivamente, las FF.AA. se ven como las instituciones del Estado con amplio conocimiento del territorio y sus dinámicas socioeconómicas y políticas<sup>16</sup>. La autoimagen que han construido en los últimos siglos subraya, además, una auto-atribuida responsabilidad de actuar como una especie de árbitro político, evocando a veces la idea del poder moderador, presente en las constituciones del Imperio.

Como observó Stepan (1975), cuando no protagonizaron intervenciones, los militares solían ser cooptados por las élites civiles responsables de las rupturas políticas. Además de eso, lo que se desprende del estudio del rol desarrollado por las FF.AA. en la formación nacional es que ellas han ocasionalmente asumido la responsabilidad de contribuir a la promoción del desarrollo socioeconómico, condición estructural para, según su doctrina, asegurar la unidad y el poder nacional. El manual doctrinario de la Escuela Superior de Guerra (ESG, 2014), por ejemplo, presenta la economía y el conocimiento científico como “expresiones del poder nacional” tan relevantes como la “expresión militar”; más aún, el capítulo sobre el desarrollo nacional viene antes que el propio sector defensa.

En ese contexto, y a partir del presupuesto de que las FF.AA. son un instrumento del Estado destinadas a implementar políticas de largo plazo, la administración de su personal ha subrayado la importancia del espíritu de cuerpo y de la transcendencia en el tiempo, con el fin de asegurar el control sobre el espacio nacional.<sup>17</sup> Sus oficiales rotan cada dos años, aproximadamente, con el propósito de

---

<sup>16</sup> Ferreira (2000, 2001) examina el proceso de construcción de la mentalidad militar y su influencia política, particularmente sobre las opciones de política exterior, de manera profunda e inteligente.

<sup>17</sup> Referencias relevantes sobre la importancia del espíritu de cuerpo aparecen en Goffman (1967), Lawrence (2005) y, más aplicadas a la experiencia brasileña, Sodré (1968) y Castro (2002).

conocer las realidades locales y consolidar una visión global del país que han jurado proteger.

Se ha promovido el espíritu de cuerpo de varias maneras, comenzando por la idea de una familia militar. En esta rotación, los que salen ayudan a los que llegan, reforzando la idea de una comunidad más amplia, capaz de abrigar a las familias nucleares y de asociarse en pro de la unidad nacional. Esta condición especial encuentra soporte institucional y financiero. Los valores y principios son reforzados en las escuelas, vía sistemas educacionales exclusivos, asegurados en leyes propias. Los sueldos de los militares son los mismos en cualquier lugar del país, como son comparables las condiciones de trabajo y alojamiento —dignas, pero sin lujos—.

Tras una carrera de 30-35 años, que incluye los periodos de formación profesional, los oficiales pasan a la reserva remunerada con los sueldos que tenían en el servicio activo, para mantener el mismo nivel de vida que tenían antes. Sus descendientes son amparados por un sistema de pensiones confiable, así como es confiable el sistema de salud extensivo a las familias. Ambos sistemas cuentan con contribuciones regulares de los militares, pero también con subsidios públicos, como ocurre en otras carreras específicas del Estado, especialmente en los poderes judicial y legislativo, los cuales son conocidos por ofrecer subsidios más generosos.

La pertenencia a esta familia ampliada, así como el sentido de deber expreso en las narrativas que construyen la autoimagen de las FFAA., dan sentido a su acción más allá de las misión principal de prepararse para hacer la guerra y, siempre que sea posible, promover la paz. Como resultado, no han sido pocos los oficiales o ex-militares que, como Prestes, Álvaro Alberto, Cordeiro de Farias, Góes Monteiro, Juracy Magalhães, João Alberto, Dutra, Juarez Távora, Castello Branco, Golbery do Couto e Silva, Hugo Abreu, Eduardo Gomes, Octávio Costa y Henrique Lott, entre otros, han participado de debates y luchas políticas, incluso presentando candidaturas a la Presidencia de la República.

De la misma manera, no son pocas las buenas reflexiones sobre el rol de los militares en la política, especialmente en torno al período 1964-1985, como ilustran Carvalho (1982), Castro (2002), Dreifuss (1981), Gaspari (2002a, 2002b, 2003, 2004), Lamounier (1974), Magalhães (1956), Oliveira (1987), Silva (1984), Sodré (1968), Starling (1986), Stepan (1975, 1988), por mencionar los autores más conocidos. Bastos y Rocha (2003) subrayan cómo su rol se redefinió en base a la revisión del concepto de la propia guerra, permitiéndoles perseguir a los enemigos internos durante la Guerra Fría y, por ende, legitimando formalmente la ampliación de su autonomía para interpretar sus roles en la sociedad.

Tras el periodo dictatorial, las FFAA. volvieron a los cuarteles, con la intención de profesionalizarse y alejarse de la vida política nacional. Los traumas del período 1964-1985 no se han restringido a la sociedad, sino que también se extienden a las propias fuerzas armadas<sup>18</sup>. Paradójicamente, fue durante el régimen militar que las FFAA. establecieron como prioridad su profesionalización. En parte, esto fue así porque los jefes militares se dieron cuenta de que la politización interna, además de generar disensos, perjudicaba la formación y la preparación para su misión principal.

Además, desde el punto de vista del “grupo de la Sorbonne”, el cambio tenía sentido. De un lado, la participación en la Segunda Guerra Mundial les había dado una dimensión de cuánto había que hacer para fortalecer —como decían— la “expresión militar” del poder nacional. Del otro, como se esperaba que la presencia de los militares en el gobierno sería corta, y como muchos estaban siendo transferidos a la reserva (quedando libres para asumir cargos como burócratas civiles o como empleados en las empresas públicas), se consolidó la expectativa de que las transformaciones socioeconómicas serían conducidas por gente comprometida, tras una transferencia ordenada del poder a los tecnócratas civiles.

En cierto sentido, la preocupación central del grupo de la Sorbonne era resolver lo que Weber (1978, p. 246) llamaba el problema de la sucesión (*problem of succession*, a partir de ‘*Nachfolger frage*’, en alemán): porque una sucesión hereditaria no tenía sentido en una organización militar (cómo podría ser el caso en una comunidad política). La manera de despersonalizar la capacidad de gobernar —manteniendo lo que Euclides da Cunha (31 de mayo de 1904) llamó la tradición brasileña, heredada del Imperio, del “espléndido aislamiento” con relación a las repúblicas latinoamericanas, tan fuertemente marcadas por el caudillismo— era transferir el poder a una institución<sup>19</sup>.

Lo que no estaba previsto era que la llamada “línea dura” promovería, a partir de 1967, el primero de los “golpes dentro del golpe”, culminando con el Acto Institucional 5, en 1968, consistente en la conformación de una junta, en lugar

<sup>18</sup> Se trata más profundamente estos temas en Ramalho da Rocha (2011). D’Araújo (2010) ofrece una visión crítica del proceso, en perspectiva comparada.

<sup>19</sup> De ahí viene el esfuerzo de distinguir las FFAA., y los integrantes de la familia militar que la vivifican, en una institución singular, asociada a principios específicos, a los intereses permanentes de la patria (objetivos nacionales permanentes, en el lenguaje de la Escuela Superior de Guerra), y a la unidad nacional. En aquel entonces, y desde la Constitución de 1934, el intérprete de estos intereses era el Consejo de Seguridad Nacional, integrado también por autoridades civiles, que desaparece en la Constitución de 1988, por su presunta complicidad jamás confirmada empíricamente con la violación de derechos humanos.

de permitir la asunción del vice-presidente civil, Pedro Aleixo, tras la deposición de Costa e Silva, en 1969 (Chagas, 2014). Cualesquiera que sean las causas, los militares gradualmente se distanciaron del debate político nacional.

Una de las primeras medidas en ese sentido fue la Ley Número 4.902, de 16 de diciembre de 1965, que estableció límites para la permanencia de oficiales en el puesto de general, además de establecer parámetros para conducir las promociones<sup>20</sup>. Así se quería evitar que surgieran caudillos durante el propio régimen militar, mientras se imponía criterios más técnicos para el ascenso de los oficiales. Al promover constantes renovaciones en las élites militares, los que tenían pretensiones políticas dejaban el servicio activo. Gradualmente, se sustituirían las personalidades por los estados-mayores, el personalismo por las expresiones institucionales de la corporación.

A su vez, la institución militar se marca, ella misma, por un continuo esfuerzo de profesionalización, en el sentido de que sus integrantes son permanentemente sometidos a procesos de entrenamiento bajo supervisión establecida de modo jerárquico y a evaluaciones pautadas por criterios de mérito. Las personas que participan de esas evaluaciones son muchas, de manera que la legitimidad está en el procedimiento. El hecho de que esto no se observó en otras entidades de servidores públicos, excepto de manera muy peculiar en el Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalece el sentimiento de los militares de que son parte de una institución singular del Estado.

Una de las consecuencias de esta política ha sido una disonancia entre las élites civiles y militares en el Brasil contemporáneo, que dificulta su diálogo. Por ejemplo, los jefes militares de hoy no se sienten responsables por las violaciones de derechos humanos ocurridas, incluso en instalaciones militares, durante el periodo dictatorial. Para ellos, este asunto se resolvió con la ley de

---

<sup>20</sup> Desde el punto de vista de las FFAA., esta era la manera de modernizar la institución, al legitimar el cambio de sus autoridades en una organización jerárquica. Inteligentemente, al tornar legítima la regla de sucesión, ya no se cuestionan los jefes que quedan, porque se sabe que no quedarán por mucho tiempo. Los oficiales que salen (al no ser ascendidos) son los que podrían criticar la regla. Pero ellos tienen dos incentivos básicos para soportar y legitimar la regla establecida: en el campo moral, habían legitimado la regla desde siempre guardaban la esperanza de ser ascendidos. Criticar la regla después de no haber sido promovido implicaba una manifestación de resentimiento u orgullo herido, incompatible con su convivencia futura en una institución con las características de las FFAA. En el ámbito material, se retiran aún muy jóvenes, entre 55 y 65 años, y siguen recibiendo el mismo sueldo, con posibilidades de volver a trabajar en cargos civiles, como tecnócratas.



amnistía<sup>21</sup>. Los temas que puedan quedar del pasado son asuntos “de historia-dores y, en caso de demanda, del Poder Judicial”, como afirma el actual ministro de Defensa, un general retirado<sup>22</sup>.

Para las élites civiles, no es así. Ellas no se han renovado enteramente, habiendo, entre políticos, periodistas, intelectuales y empresarios, gente que ha sufrido tortura o ha perdido amigos y familiares en el proceso. Durante el Gobierno de Rouseff —quien fue sometida a torturas durante el periodo militar—, se instaló una Comisión de la Verdad, que funcionó con baja participación de la sociedad y cuyos trabajos han sido percibidos como sesgados.<sup>23</sup> El resultado es que hasta la fecha la sociedad brasileña no ha logrado mirar desapasionadamente este periodo: los traumas relacionados con las violaciones de derechos humanos durante el periodo dictatorial siguen influenciando, de distintas maneras, a las élites civiles y militares.

Peor aún, puede ser que el no haber logrado establecer una narrativa consensuada sobre el pasado dificulte una visión más clara sobre el futuro. No es casual que, desde el tardío establecimiento del Ministerio de Defensa de Brasil (a mediados de 1999), todos los presidentes hayan tenido dificultades para nombrar ministros en esta carpeta, quienes se han mantenido en funciones por

---

<sup>21</sup> Se trata de La Ley 6.683/1979 (Lei Ordinária) del 28/08/1979, que concedió amnistía a todos los que cometieron crímenes políticos o conexos en el período comprendido entre el 02/09/1961 y el 15/08/1979. El reconocimiento de los desaparecidos como muertos solo ocurrió el 04/12/1995, por la Ley 9.140.

<sup>22</sup> La declaración del ministro (interino) de Defensa (Fernandes, 17 de mayo de 2018), un general de Ejército de la reserva, se dio tras la identificación de un memo de la CIA que informaba de la anuencia del presidente Geisel a la política de ejecuciones de presos políticos entonces implementada por el Centro de Inteligencia del Ejército, el que se encuentra disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99> El tema es polémico en Brasil, aunque el nivel de violencia en este periodo haya sido menos intenso que en otros países de la región. El ministro dejó la Academia Militar en diciembre de 1972, ya con la perspectiva de la elección de Geisel y la profundización del proceso de apertura política, asuntos que no llegaban al nivel de los oficiales inferiores. En otras palabras, la generación de los oficiales generales de hoy no ha vivido directamente, sino a lo mejor de manera marginal, estos tiempos.

<sup>23</sup> En sus conclusiones, la Comisión afirma estar en condiciones de “confirmar 434 muertes y desapariciones de víctimas del régimen militar” (Comissão Nacional da Verdade, 2014, p. 963) y documentar gran número de violaciones de derechos humanos. Su informe completo puede ser recuperado en <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/> Hay que observar, que en su propia denominación la Comisión no busca la “reconciliación” de las partes o la “no repetición” de las violaciones, como ha sido la experiencia de otras sociedades, como Sudáfrica o Colombia, sino solo buscar la verdad. Se ha perdido allí una oportunidad de dialogar desapasionadamente sobre aquel periodo y de contribuir al acercamiento entre civiles y militares en la sociedad brasileña.

menos de dos años en promedio<sup>24</sup>. El silencio que los militares se han impuesto respecto a las cuestiones de derechos humanos y el desinterés de la clase política por asuntos de defensa, además de la visión positiva que tiene la sociedad de las FF.AA., contribuye a perpetuar la dinámica de autonomía que marca la conducción de los asuntos militares en Brasil.

En realidad, son muy pocos los políticos brasileños interesados en temas de defensa, seguridad y política exterior. En general estos temas atraen poca atención en Brasil, que está situada en una región relativamente pacífica del globo y tiene, además de fronteras bien establecidas y amistad con los vecinos, una rica tradición diplomática y relaciones exteriores positivas con el resto del mundo. En contraste, los problemas internos son graves, complejos y urgentes, razón por la cual comandan el interés y la atención de las élites políticas. En este contexto, el país enfrenta el desafío de consolidar, en el ámbito social, una transición democrática ya robusta en su dimensión institucional, no habiendo formado élites políticas por más de una generación.

Este es también el contexto en el cual las FF.AA. juegan un rol constitucional, conforme el Art. 142 de la Constitución federal, que define a las FF.AA. como “instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, que se destinan a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, a la garantía de la ley y del orden”. La formulación constitucional es, por lo tanto, ambigua, dejando abierta la posibilidad de empleo de las FF.AA. en la promoción de la seguridad interior<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Desde la creación del Ministerio, en junio de 1999, han pasado 11 ministros de Defensa, habiendo cada uno estado en función por menos de 2 años. Nelson Jobim ha tenido el mandato más largo, con poco más de 4 años, mientras Élcio Álvares ha estado 7 meses en funciones.

<sup>25</sup> Además, el empleo de las FF.AA. en pro de la seguridad interior encuentra raíces profundas en el ordenamiento constitucional brasileño. La primera constitución del Imperio, de 1824, les atribuía la competencia de contribuir para “sostener la integridad del Imperio” (Art 145). Proclamada la República, en 1889, la Constitución de 1891 les encargó defender “La patria en el exterior y mantener las leyes en el interior”, estando obligadas a “sostener las instituciones constitucionales” (Art. 14). Las constituciones de 1946 y de 1967 emplean el mismo lenguaje en artículos distintos (177 y 92, respectivamente): garantizar “los poderes constituidos, la ley y el orden”, reformulada por el ya mencionado art.142 de la Constitución de 1988 vigente. Se considera su empleo excepcional, toda vez que la responsabilidad por la seguridad pública se asocia a los órganos estipulados en el Art 144 de la Constitución. Asimismo, el Decreto N° 3.897, de 24 de agosto de 2001, establece las condiciones de empleo de las FF.AA.: episódico y claramente definido en el espacio y en el tiempo, reservándose a las FF.AA. el control operacional de los órganos de seguridad mientras su empleo esté en vigente.

Desde el punto de vista de la orientación política y doctrinaria, los jefes militares, así como los ministros de defensa, consistentemente reafirman que la función principal de las FFAA. es la disuasión y la defensa en contra de amenazas externas. Pero las leyes que amplían el alcance de su actuación se han sucedido. Por ejemplo, la ley 97/99, que dispone la organización, preparación y empleo de las FFAA., les atribuye funciones como cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, monitorear las zonas de frontera y reprimir delitos ambientales —competencias ampliadas por la ley 136 de 2010, que les confiere poder de policía en esta zona—. En realidad, las tres leyes que tratan del asunto (97/1999; 117/2004 y 136/2010) agregan responsabilidades subsidiarias a las FFAA.<sup>26</sup>

Este aspecto de la relación entre civiles y militares ilustra, como pocos, las ambigüedades inherentes a esta relación. A la carencia de recursos de la sociedad se agrega la incapacidad de las instituciones públicas de ofrecer soluciones efectivas para atender las necesidades de la población. En este contexto, se recurre a los militares, que se muestran organizados, con capacidad de pronta respuesta, hábito de disciplina y sentido del deber. La declaración del actual gobernador de Río de Janeiro, bajo intervención federal, es bien clara a ese respecto, subrayando que se trata de una cuestión de seguridad nacional: [Queremos] “El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea allá. [...]. La violencia no desaparecerá. La violencia es hoy un mal en todo el país. Este será el gran debate de las elecciones. Estamos siendo un laboratorio para el país” (Pezão, 2018)<sup>27</sup>.

El tema es que esta relación singular, compleja y ambigua (como decíamos antes) entre las élites civiles y militares, acaba por generar un impacto sobre la definición de los retos a cumplir por el sector defensa, posponiendo las reformas necesarias, como discutiremos en el próximo punto. Tanto es así que las FFAA. se enorgullecen de realizar innumerables acciones, claramente caracterizadas como subsidiarias, en áreas que van de la investigación científica a la construcción de carreteras, de la formación de jóvenes a la distribución de vacunas, sin mencionar las contribuciones a las políticas sociales sean estas permanentes (como el Proyecto Rondon) o esporádicas, por medio de “acciones cívico-sociales”<sup>28</sup>.

En ninguna otra área este fenómeno se manifiesta tan claramente como en el presupuesto de defensa, el cual se ha incrementado gradualmente. La mayoría de los recursos (alrededor del 75%) se dedica al personal, inclusive a los reti-

---

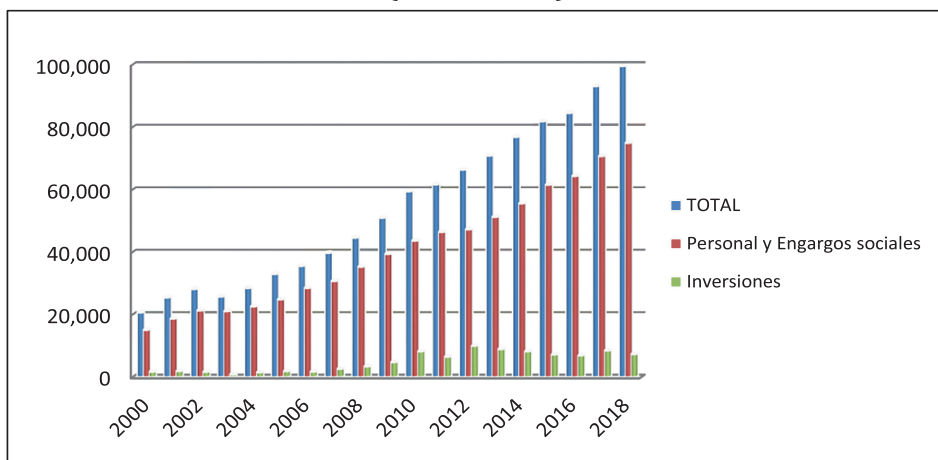
<sup>26</sup> En el ordenamiento constitucional brasileño están previstas leyes complementarias a los mandatos constitucionales, las cuales requieren mayorías más grandes del Parlamento que las leyes ordinarias para ser aprobadas.

<sup>27</sup> Traducción del autor.

<sup>28</sup> Una visita a la página del Ministerio de Defensa <<https://www.defesa.gov.br/>> nos da una visión de la amplitud de las misiones subsidiarias emprendidas por las FFAA.

rados (que, en realidad, reciben más recursos que el personal activo). El gráfico 1 registra la evolución del presupuesto desde la creación del Ministerio de Defensa.

**Gráfico 1**  
**Presupuesto del Ministerio de Defensa**  
**(R\$ Millones)**



Fuente: Ministerio de Defensa (2018)  
Elaboración: Propia

La ampliación del presupuesto puede dar la impresión de que se logró recuperar la capacidad operativa de las FF.AA. Esto no es correcto. De inicio, como ilustra el gráfico, la mayor parte de los recursos se destinan al personal, incluyendo a los retirados y pensionistas y a los encargos sociales<sup>29</sup>. Otra información importante es la inversión en defensa en términos del percentil del PBI, la cual siempre ha estado alrededor del 1,5%, habiendo bajado a 1,35% en los últimos años<sup>30</sup>. A su vez, el presupuesto de defensa como percentil de los gastos agregados del gobierno federal se ha reducido del 10,5% en el año 2000 al 6,7%, en 2016 (Amaral, 2018).

Esta tendencia señala un dilema político que, tarde o temprano, pondrá al Ministerio de Defensa y, en consecuencia, a las élites políticas y militares, frente a

<sup>29</sup> El tema de los pensionistas es también extremadamente sensible para los militares. Hasta 1999, las hijas de militares tenían derecho a pensiones de sus padres, las que sumaron R\$ 5 billones en el 2018. Se estima que estos derechos proseguirán hasta el 2060. Consultadas las FF.AA. sobre estos beneficios, siempre ofrecen respuestas que son percibidas como poco transparentes por especialistas en presupuesto público (Instituto Millennium, 2018).

<sup>30</sup> La media de la América del Sur es de 1,7%. (Matos, 2016).

una crisis, en el caso de que ellas no actúen a tiempo para resolver un problema estructural: definir un diseño de fuerza compatible con una visión estratégica en el largo plazo. Esta es de hecho una de las reformas pendientes, que debe servir de base para orientar los retos del sector defensa en el futuro previsible, los cuales examinaremos en el próximo numeral.

En este punto se debe reiterar que los temas de seguridad y defensa no son prioritarios en la sociedad brasileña, por las razones ya discutidas en este capítulo. Las urgencias y demandas de la sociedad son internas, relacionándose con la promoción del desarrollo socioeconómico, con énfasis en la seguridad interior. Además, la tradición diplomática brasileña logró establecer lazos de amistad con prácticamente todos los países del mundo<sup>31</sup>, siendo el Brasil uno de los pocos países que tienen relaciones diplomáticas con todos los miembros de la ONU. En síntesis, es comprensible que las élites políticas no discutan temas de seguridad y defensa, como se observa en la actual campaña presidencial. Política externa “no da voto”, dicen los políticos brasileños.

Por su parte, América del Sur está relativamente al margen de los retos geopolíticos globales, debatiéndose con iniciativas de cooperación para promover la democracia y combatir la delincuencia transnacional organizada, asuntos que demandan inversiones en áreas distintas de la defensa. Teniendo en cuenta que los países de la región enfrentan enormes dificultades económicas y mantienen relaciones pacíficas unos con los otros — extraordinariamente pacíficas cuando son comparadas con lo que sucede en Europa, Asia y África—, no está en el horizonte, salvo un conflicto global, una elevación sustantiva de sus presupuestos de defensa.

Esto significa que muy difícilmente en un país como Brasil se logrará elevar los gastos relativos a defensa en un 2% del PBI, como vienen planteando, abiertamente, los últimos seis ministros de defensa, cifra que corresponde a la expectativa de la mayoría de los países del mundo, tal vez porque la OTAN ha establecido este parámetro como meta para los países de aquella alianza.

En este contexto, los gastos de personal, más que estables, son crecientes, en tanto cada año se reclutan nuevos militares para remplazar los que dejan el servicio activo. La ampliación de la expectativa de vida también alcanzó a los militares: el ambiente cultural en que viven los conduce a una vida sana, con ejercicios físicos y prácticas de sociabilidad regulares, que prolongan en muchos años el tiempo en que ellos y sus familias van a cobrar sus sueldos y pensiones.

---

<sup>31</sup> De acuerdo al Lowi Index (2018), Brasil es el noveno país en el mundo en número de puestos diplomáticos, tras Estados Unidos, China, Francia, Federación Rusa, Japón, Turquía, Inglaterra y Alemania.

Las FF.AA. brasileñas tienen consciencia de este problema. Ya empezaron a sustituir funciones antes cumplidas por personal efectivo con la contratación de servicios a terceros o con personal temporal, buscando evitar asumir el costo futuro del mantenimiento de personal. También saben que es necesario generar economías de escala, por ejemplo en el área de compras conjuntas, lo que puede favorecer la interoperabilidad (Defesa e Segurança, 2017). Son avances importantes, por cierto.

Pero lo que se desprende de los documentos oficiales (Ministerio de Defensa de Brasil, 2017) es que hay todavía un largo camino por adelante en términos de coordinación de las estrategias y prioridades entre las fuerzas, bajo el principio de interoperabilidad y la coordinación del Ministerio de Defensa. Más que organizar los proyectos estratégicos de cada una de las fuerzas, hay que definir una estrategia combinada, que atienda las necesidades del país en el escenario internacional y sea coherente con sus condiciones económicas y sociopolíticas.

Esto apunta a la necesidad de definir una agenda mínima de reformas que preparen el sector defensa para reducir las vulnerabilidades del presente y enfrentar las amenazas por venir. De esto nos ocuparemos a continuación.

#### **4. Reformas pendientes y retos a cumplir en el sector defensa**

Como introducción a la lista de prioridades de reforma del sector defensa, en particular del Ministerio de Defensa del Brasil, cabe recordar que tales cambios tienen que conducirse en un contexto de ambigüedades, en medio de impulsos contradictorios tanto de las élites civiles como de las militares. Así, mientras las FF.AA. brasileñas buscan un sentido de acción coherente con sus principios e ideas de futuro, no se puede olvidar que ellas también están marcadamente influenciadas por el pasado. Y este pasado no tiene el mismo significado para cada uno de los actores de la sociedad, lo que agrega complejidad al proceso. Más aún, se trata de un proceso a ser conducido por actores políticos que solo dedican atención al sector defensa en momentos de crisis. Por las razones apuntadas antes, el asunto no es prioritario para la clase política brasileña.

Pero este desinterés no implica ausencia de responsabilidad. Las reformas pendientes demandan redefiniciones políticas y no pueden considerarse una tarea exclusiva de las FF.AA.; por el contrario son reformas del sector defensa en Brasil. Algunas ya han avanzado, de manera tímida, como si fueran iniciativas *ad hoc*; otras pueden ser demasiado polémicas para plantearse en toda su complejidad, particularmente en una sociedad preocupada en otros asuntos. Con el propósito de ampliar el interés y de estimular la reflexión sobre el asunto, este texto plantea lo siguiente.

Veamos inicialmente, cuál sería la agenda prioritaria de reformas, a partir de sus premisas y diagnósticos. Hemos visto que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas gozan de una reputación positiva en la sociedad brasileña, tanto por su capacidad de respuesta institucional, como por su imagen de respetabilidad<sup>32</sup>. La recurrente actuación en apoyo a la seguridad de grandes eventos internacionales<sup>33</sup> y en operaciones de garantía de la ley y del orden interno han contribuido a mantener la confianza de la sociedad en las FF.AA. (hecho comprobado en encuestas de opinión pública periódicas), pero ello encierra también un riesgo: al convertirse en rutina, el desempeño de funciones subsidiarias por parte de las fuerzas armadas tiende a perder eficacia, comprometiendo su credibilidad.

Además, se corre el riesgo de que los militares comiencen a involucrarse más frecuentemente en actividades criminales, como ocurrió en otros países. Este temor no es mencionado con frecuencia, pero los jefes militares saben que los soldados son parte de la misma sociedad; por lo tanto, no son incorruptibles. No es casual que se observe atentamente las experiencias de Colombia y de México, donde el involucramiento de las FF.AA. en el combate al narcotráfico generó resultados distintos para las instituciones.

Por el momento, el consenso que prevalece es el de que, a largo plazo, la eficacia de la acción de las FF.AA. como último recurso para garantizar la ley y el orden interno requiere su empleo esporádico, con clara definición de su alcance en el tiempo y en el espacio y unidad de mando de las operaciones, como lo define la ley brasileña. Más aún, se busca recordar insistentemente que esta no es la función principal de las FF.AA., las cuales tienen de prepararse para la guerra.

De hecho, porque “las escuadras no se improvisan” —como decía Ruy Barbosa, un prócer de la República y gran intelectual brasileño, a fines del siglo XIX— hay

---

<sup>32</sup> La más reciente de estas encuestas (Boghossian, 10 de junio de 2018) registra un índice de confianza del 78% (37% confía “mucho” y 41% “un poco”) en los militares, versus 20% que no confían. La Suprema Corte, por ejemplo, tiene un índice de confianza del 58% de la población (14% confía “mucho”; 43% confía “un poco”) y 39% de desconfianza. Mientras tanto, la presidencia de la república tiene la desconfianza del 64% de los brasileños, el parlamento la del 67%, y los partidos políticos la desconfianza del 68% de la población.

<sup>33</sup> Juegos Pan-Americanos (2008); Juegos Mundiales Militares (2011), Rio+20 (2012); Copa de las Confederaciones (2013) y Jornada Mundial de la Juventud; Mundial de Fútbol (2014), Visita del Papa (2015); Juegos Olímpicos (2016). En paralelo, el Ministerio de Defensa coordina una operación inter-agencias en las fronteras brasileñas desde 2011. Progresivamente se avanzó en la capacidad de coordinación de acciones y en la construcción de confianza entre las agencias del poder ejecutivo, y de ellas con las instituciones de las unidades de la federación donde estos eventos han ocurrido.

que prepararse para la guerra en tiempos de paz, o será demasiado tarde. Si bien es cierto que Suramérica está al margen de las grandes tensiones geopolíticas globales y que Brasil tiene una tradición pacífica, esto también era verdad en el siglo XX, cuando el país se vio involucrado, en contra de su interés, en los dos conflictos mundiales.

Aún en el ámbito de diagnósticos y premisas, hay que tener presente que el ministro de Defensa no tiene plena autoridad sobre los comandantes de las fuerzas, cuya dinámica operacional es aún demasiado autónoma unas con relación a las otras. Tres fenómenos constituyen evidencia de esa dinámica: el reemplazo de los ministros de defensa siempre está precedido de consultas con los comandantes (lo que implica que tienen capacidad de vetar las propuestas de la Presidencia); la persistente desconfianza acerca del modo en que las FF.AA. tratan el legado de 1964<sup>34</sup>; y la incapacidad de los ministros para crear una carrera civil que dé permanencia y precedencia a las políticas del Ministerio de Defensa, así como su dificultad para nombrar a civiles calificados para ocupar puestos de mando en el Ministerio.

El resultado es que el Ministerio sigue gestionado básicamente por militares retirados, los cuales tienen más en cuenta, como consecuencia de su formación, las agendas individuales de las Fuerzas, no siempre perfectamente coordinadas, más que una agenda inter-operacional de la defensa. Poco a poco, pero muy lentamente, esto viene cambiando. Por estar mucho tiempo en el ministerio, algunos servidores empiezan a desarrollar una visión de conjunto. Se trata de un proceso con dimensiones legal-institucional y sociológica. Si en el ámbito cultural las cosas tardan en pasar, en el institucional se han producido importantes avances. Ejemplos de ello son: la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, de la Secretaría-General, de la Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD), y del Instituto Pandiá Calógeras. El mandato de estos órganos también les obliga a adoptar una visión de conjunto.

A lo mejor debido a la esencia jerárquica de las instituciones militares, la figura del ministro de Estado sigue siendo central en el devenir del Ministerio. Pese a que eso puede favorecer avances cuando se tenga al frente del Ministerio un personaje con reputación de buen servidor público, experiencia administrativa y reconocido liderazgo político, ese perfil es difícil de encontrar en la escena política brasileña contemporánea<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Como vimos, el carácter sesgado del informe de la Comisión de la Verdad (2014), y el contraste entre las reacciones de las élites civiles a su publicación, indican la brecha entre las palabras de los sucesivos ministros y el silencio de las Fuerzas Armadas sobre el asunto.

<sup>35</sup> Como hemos visto, esto es así, en parte, debido a que la sociedad se mantuvo por más de una generación sin formar a líderes políticos, precisamente debido al régimen dictatorial.



En otras palabras, no se puede confiar en que siempre se encontrarán personalidades extraordinarias dispuestas a dar continuidad a las políticas en curso.

A fin de completar con éxito la transición democrática en Brasil y de ampliar la funcionalidad del sector Defensa en el esfuerzo de desarrollo nacional, es necesario realizar cambios institucionales robustos en el propio Ministerio, además de insertar el tema defensa en el debate político de la sociedad brasileña.

Es a un Ministerio robusto que se debe confiar la conducción de las principales reformas pendientes. Pero esto requiere, a su vez, un consenso de las élites civiles y militares en torno de una agenda de reformas prioritarias. Precisamente, a continuación, se abordan brevemente tres reformas que constituirían buenos puntos de partida : (i) la definición de un claro proyecto de Fuerzas Armadas, pensando en las FFAA. de manera conjunta y en función de las necesidades del futuro, más que como un corolario de su pasado<sup>36</sup>; (ii) la efectiva centralización de la preparación de las FFAA. en los Comandos, bajo supervisión de la Secretaría-General del Ministerio de Defensa, y del control del empleo de la fuerza en el Estado-Mayor Conjunto (EMCFA); y (iii) la efectiva implementación de la interoperabilidad, con todo lo que esto implica. Estas reformas están conectadas unas a las otras y la primera de ellas depende de la armonización de tareas con otros órganos de la burocracia federal, de manera de crear una visión de Estado, articulada y orientada hacia el largo plazo.

Veamos, entonces, cuales serían los pasos para implementar estas reformas.

Con respecto a (i) **la definición de un claro proyecto de fuerzas armadas, pensándolas de manera conjunta y en función de las necesidades del sector defensa en el futuro**, sería relevante:

- Exponer en los documentos políticos del más alto nivel (Política y Estrategia Nacional de Defensa) una narrativa clara sobre la gran estrategia brasileña. ¿Qué quiere Brasil en el escenario internacional? ¿Qué grado de autonomía quiere tener, en su política externa y de defensa, con respecto a las grandes potencias y a las potencias medias? ¿Qué vulnerabilidades y amenazas enfrenta Brasil en el ambiente internacional? ¿Qué grado de interacción quiere tener con sus vecinos suramericanos? Por cierto, esto no depende solo del Ministerio de Defensa; por el contrario, conviene que resulte de un consenso de las élites políticas nacionales, aunque esto no sea su prioridad. Entonces hay que establecer un marco conceptual claro,

---

<sup>36</sup> Esto requiere medidas burocrático-administrativas de largo plazo necesarias que sostengan este proyecto.

a partir de los principios que pautan la actuación internacional del país, en permanente diálogo con el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>37</sup>.

- Fortalecer las asesorías de planificación institucional, de comunicación social y parlamentaria, permitiendo comunicar mejor al parlamento y a la sociedad los retos de la defensa nacional en el futuro. Si no se difunden las contribuciones del sector defensa al desarrollo nacional en el parlamento y, más ampliamente, en la sociedad, el Ministerio de Defensa no logrará ampliar su presupuesto. Además, la sociedad solo se dispondrá a soportar inversiones en el sector defensa en caso tenga la expectativa de retornos en otras áreas, ya que los recursos son escasos y las carencias internas muy importantes<sup>38</sup>.
- Dar prioridad y sentido estratégico al área internacional del Ministerio de Defensa, asociándola con la gestión de las relaciones internacionales de Brasil. La percepción que se tiene de Brasil en el exterior está en línea con su auto-imagen: un país pacífico y comprometido con el fortalecimiento de un mundo regido por normas, más que por la fuerza. De hecho, defensa y relaciones exteriores son dos lados de la misma moneda y deben presentarse de esta manera en las narrativas de política exterior, particularmente cuando el mundo se torna un lugar cada vez más peligroso. La participación en operaciones de paz, por ejemplo, permite construir este puente conceptual, así como lo hacen, en el ámbito económico, los impactos duales de las inversiones en el sector defensa<sup>39</sup>.
- Establecer una comisión de interlocución permanente asociada a los ministerios de Relaciones Exteriores, Desarrollo, Industria y Comercio, Ciencia, Tecnología e Innovación, además de Finanzas y Planificación en favor

---

<sup>37</sup> El Instituto Pandiá Calógeras se creó con este propósito de aclarar permanentemente este sentido estratégico de la defensa, asesorando al ministro de forma independiente, estimulando el diálogo con formadores de opinión en Brasil y en el exterior.

<sup>38</sup> La asociación de proyectos de modernización de equipos a la innovación de otros sectores de la economía, por ejemplo, que es bien conocida por los expertos, no se divulga ampliamente en la sociedad.

<sup>39</sup> Las ganancias obtenidas con el reequipamiento no pueden ser percibidas como amenazas por socios cercanos o distantes; pueden incluso ser instrumento de construcción de confianza, como se intenta hacer en el ámbito del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR. Pero esto reclama un proyecto a largo plazo para la actuación internacional del Ministerio de Defensa, en un marco institucional que permita evaluar los avances concretos. Requiere también hacer uso sistemático de los agregados militares para avanzar en los intereses políticos y económicos del país, al servicio de una estrategia de actuación internacional orientada a materializar los objetivos a largo plazo de la END.

de la consolidación de la Industria de Defensa Nacional y de condiciones favorables a la innovación<sup>40</sup>.

- Promover entre las FFAA. estudios conjuntos sobre su diseño ideal para enfrentar las guerras del futuro, considerando tanto las expectativas de presupuesto como las necesidades derivadas de los compromisos asumidos con los actuales reservistas y pensionistas. Esto puede apuntar a la necesidad de reestructurar las carreras de oficiales, en cuyo caso convendría fortalecer las actividades inter-operativas y el tiempo de servicio en el Ministerio<sup>41</sup>.

**(ii) La centralización del control de la preparación de las FFAA. en los comandos, bajo supervisión de la Secretaría-General, y del empleo de las FFAA. en el Estado-Mayor Conjunto.** Esto requiere valorizar la jerarquía del Ministerio y, entre sus órganos, los que tienen responsabilidades políticas más amplias:

- Robustecer formalmente la Secretaría-General (SG) y el EMCFA, en ese orden, atribuyéndoles la misma capacidad que los Comandantes de sustituir al ministro de Estado en su ausencia<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> En el pasado esta articulación se daba en el marco del Consejo de Seguridad Nacional. En los últimos años se ha incrementado mucho el nivel de articulación entre los ministerios, particularmente entre Defensa y Relaciones Exteriores, pero hace falta una rutina sistemática de reuniones destinadas a armonizar las políticas públicas de áreas afines. La Cámara de Comercio Exterior que el MD integra, puede servir de modelo a este proceso.

<sup>41</sup> Hay que tener en cuenta que los militares del presente —y, más aún, los del futuro— solo pueden ser efectivos en su misión si tienen la preparación adecuada. Como operan sistemas complejos, son personas inteligentes y sofisticadas, que cuesta mucho formar y retener. Sus competencias pueden ser empleadas en otros sectores de la economía, que ofrecen salarios y condiciones a veces más interesantes que las FFAA. Este dilema es real en todo el mundo, así como el que impone el aumento de la expectativa de vida, el cual genera presiones presupuestarias relacionadas con el mantenimiento de las pensiones. Por esta razón, los ministerios de Defensa en todo el mundo están reduciendo los efectivos, buscando pagar mejores sueldos a los oficiales que muestran verdadera vocación para el servicio militar.

<sup>42</sup> Actualmente solo los comandantes tienen la competencia de sustituir el ministro de defensa cuando el no está. Esto lanza a toda la tropa, a los servidores civiles del ministerio y a la sociedad, una señal muy clara: tanto el secretario-general (correspondiente a vice-ministro, con responsabilidades políticas y administrativas), como el jefe del EMCFA (responsable operacional por el empleo de las FFAA., siempre un oficial general de 4 estrellas), tienen menos poder que los comandantes de fuerza.

- En esta lógica, los Comandantes deben mantener la prerrogativa de la preparación militar, a la luz de hipótesis formuladas en el marco del Ministerio de Defensa, bajo la coordinación de la SG.
- Para funcionar adecuada y continuamente, la Secretaría General necesitará de cuadros permanentes. Hace falta, entonces, realizar concursos públicos para proveer de servidores permanentes, civiles o militares, a la Administración Central del Ministerio. Este cuerpo adquirirá poco a poco un sentido corporativo al servicio del Estado, como pasa con el cuerpo diplomático<sup>43</sup>.
- Esto permitirá mejorar la capacidad administrativa del ministerio, favoreciendo centralizar la provisión de servicios y la compra de equipos con ganancias de escala, y ampliando la interoperabilidad. Más importante aún, al proveer servicios a las FF.AA., el Ministerio de Defensa permitirá que los militares concentren la mayor parte de su tiempo en la preparación adecuada de sus miembros para el combate, dejando las actividades administrativas en manos del cuerpo técnico.

(iii) Finalmente, **la efectiva implementación de la interoperabilidad** requiere:

- Asegurar al jefe del EMCFA la unidad de comando sobre el empleo de las fuerzas<sup>44</sup>.
- Promover la rotación del CHEMCFA entre las FF.AA., preferentemente mediante la fijación de mandatos de tres años para los jefes. Esto permitiría a las tres fuerzas iniciar la preparación de los oficiales que podrán ser seleccionados por el presidente para el cargo. Un mandato fijo de 3 años conferiría estabilidad a esta función. Los remplazos raramente coincidirían con cambios de ministros, asegurando la continuidad de las tareas e institucionalizando la transición entre las Fuerzas<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Una vez seleccionados, los servidores tendrán sus referencias en la carrera que han abrazado, importando más su calificación que su formación original. En este sentido, podrán ser civiles o militares, pero sus lealtades tenderán a fijarse en la burocracia del Ministerio; su atención estará en el presente y en el futuro, más que en el pasado. Esto permitirá planificar para el largo plazo, manteniendo el control sobre informaciones estratégicas, que ya no estarán a merced de las rotaciones periódicas inherentes a las carreras militares. Además de administradores de políticas públicas, hay que prever cupos para ingenieros, fortaleciendo la Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD).

<sup>44</sup> Conviene asignar al jefe del EMCFA primacía en el empleo de las Fuerzas, con conexión directa (y más antigüedad) con los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas. Así se podrá tener la expectativa de que los jefes de los estados mayores de las tres fuerzas seguirán las órdenes del jefe del EMCFA.

<sup>45</sup> Este proceso favorecería profundizar el grado de interoperabilidad, ya que oficiales superiores de la Fuerza cuyo Jefe esté al frente del EMCFA tendrán que entender mejor

- Promover la gradual unificación conceptual de los mandatos regionales de las FF.AA., haciéndolos conjuntos. Actualmente cada fuerza organiza sus actividades en función de su definición propia. Ocurre que estas definiciones no coinciden: en el terreno, el comandante de cada fuerza en una región específica necesita articular sus operaciones con más de un comando regional de las fuerzas hermanas, lo que no tiene sentido desde el punto de vista de una acción conjunta. Habría, pues, que unificar la acción desde el punto de vista geográfico<sup>46</sup>.

En síntesis, como estas reformas apuntan, el Ministerio de Defensa tiene todavía mucho que avanzar en su desafío de consolidarse institucionalmente, asumiendo el protagonismo de la formulación y conducción de una política de defensa que armonice los esfuerzos de las tres FF.AA. bajo una visión de largo plazo. Para ello, es necesario fijar prioridades claras e interrelacionadas en los sectores internacional y productivo (Innovación e Industria de Defensa), así como indicadores que permitan medir el progreso en la ejecución de esas políticas. Es necesario fortalecer y dar precedencia a la SG y al Jefe del EMCFA. En la articulación con las fuerzas, hay que distinguir las funciones de preparación y empleo, correspondiendo a la SG coordinar, con los comandantes, la preparación, y al EMCFA conducir el empleo. Es necesario avanzar en la construcción de comandos combinados y crear una carrera civil, dotando al Ministerio de capacidad administrativa para manejar la política, proporcionando a los militares mejores condiciones de preparación para el combate.

En lo que concierne al ministro, los desafíos son aún más complejos, toda vez que se trata de contribuir a profundizar la armonía entre las élites civiles y militares, completando, en el ámbito cultural, la transición democrática. El gabinete del ministro necesita de un asesoramiento estratégico que le permita hablar “hacia afuera” de manera coordinada —lo que implica vincular acciones de planificación estratégica, asesoría parlamentaria y comunicación social— para presentar la visión institucional de fortalecimiento del Ministerio de Defensa.

## **5. Conclusiones**

Este capítulo ha examinado el rol de las FF.AA. en la sociedad brasileña desde una perspectiva histórica. Habiendo cumplido roles bastante más amplios que los tradicionalmente asociados a su misión principal, los militares brasileños desde siempre han establecido con las élites civiles una relación compleja y am-

---

el funcionamiento de las demás. Gradualmente, ese conocimiento mutuo permeará a las tres Fuerzas, estableciéndose una visión común del empleo de la fuerza.

<sup>46</sup> Esto facilitaría también la actuación del EMCFA. Brasil ya tiene una exitosa experiencia en este sentido, el COMDABRA, que puede inspirar la planificación de esta transformación en el largo plazo.

bigua. Las memorias remotas y recientes, tanto entre los civiles como entre los militares, tornan este proceso más complejo y delicado. Por ejemplo, las percepciones que tienen unos y otros del régimen dictatorial son distintas, perjudicando un diálogo desapasionado sobre las intenciones y los hechos producidos en el periodo 1964-1985.

A su vez, la transición tutelada hacia la democracia consolidó la progresiva profesionalización de los militares, que doctrinariamente ya no incluyen entre sus prioridades la promoción del desarrollo socioeconómico del país, aunque la consideran como una de las “expresiones del poder nacional”. Eso no significa que el papel ambiguo de los militares en la sociedad haya desaparecido. En una sociedad carente de recursos y de instituciones públicas capaces de atender a las demandas de la población, el sentido de responsabilidad colectiva y de deber típico de los militares se combina con la singularidad de la institución, haciendo de ella un recurso al que la sociedad recurre para enfrentar problemas que apenas indirectamente tienen relación con la defensa nacional.

Esto ocurre porque la sociedad confía en las FF.AA. y les atribuye la capacidad de coordinar los esfuerzos nacionales en pro de objetivos colectivos, una tarea esencialmente política. De allí su excesivo empleo en operaciones de garantía de la ley y del orden interno, además de acciones subsidiarias en áreas que van desde la construcción de carreteras a la distribución de vacunas y aportes a políticas sociales.

El hecho de que las élites políticas presenten resultados insuficientes en términos de atender a las expectativas de la población —en parte porque no se ha formado una élite política competente durante el periodo dictatorial—, sumada a la profunda decepción asociada a los actos de corrupción, contribuye a ampliar esta demanda a las FF.AA. en el sentido de cumplir funciones que no les corresponden.

Apenas asociados al tema en discusión en este capítulo (los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña contemporánea), estos fenómenos integran el proceso de transición democrática en curso en el país, que jamás ha logrado por tanto tiempo resolver sus problemas en el marco de las instituciones democráticas. Estas cosas toman tiempo. En el caso brasileño, se está avanzando de manera firme; gradualmente se fortalecen las instituciones democráticas y se profundiza la educación política de la sociedad. Como en otras sociedades, será necesario perseverar en el esfuerzo de consolidar un régimen democrático en el cual las élites políticas definan legítimamente las prioridades del sector defensa respecto al futuro.

El contexto es crucial, por lo tanto, para comprender los retos del sector defensa en el futuro y las dificultades para enfrentarlos. Pero algunos de ellos son evidentes, como el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, la promoción de la interoperabilidad y la definición de proyectos en línea con las necesidades del país en el escenario internacional y con sus condiciones económicas. Esto solo se podrá materializar con medidas destinadas a promover el profesionalismo de los militares y su especialización en función de estrategias conjuntas de largo plazo en base a escenarios de seguridad definidos políticamente.

También será necesario unificar el comando de la preparación y del empleo de las FF.AA., promoviendo la armonización doctrinaria al punto de materializar la interoperabilidad, permitiendo el uso de los mismos equipamientos por las tres fuerzas. Será necesario, finalmente, enfrentar el problema pensionario en el marco de las cuentas nacionales, reclutar y preparar a los militares en función de capacidades necesarias en el largo plazo e imprimir una sólida política de retención de talentos.

Tan clara como la definición de los montos de recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de las misiones principales de las FF.AA. tiene que ser la de los recursos a emplearse en las misiones subsidiarias, en particular las operaciones de paz y las de garantía de la ley y del orden interno. De no ser así, el sector defensa puede quedar como rehén de las necesidades urgentes de la sociedad, descuidándose de sus responsabilidades constitucionales. En otras palabras, no se debe perder de vista que el compromiso político de la sociedad con sus FF.AA. les atribuye el propósito de defender a la patria, garantizar los poderes constitucionales y, solamente por iniciativa de cualquiera de ellos, la ley y el orden interno.

Quizás en el caso de Brasil el desafío no sea identificar nuevos roles a cumplir, sino reducir los roles actualmente cumplidos por las FF.AA.

## Referencias

- Alsina Jr., J.P.S. (2009). *Política externa e poder militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Amaral, L. (2018). Orçamento limitado por teto pode deixar Forças Armadas mais obsoletas e preocupa militares. *UOL Notícias*. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/01/20/orcamento-limitado-por-teto-pode-ampliar-obsolencia-das-forcas-armadas-e-preocupa-oficiais.htm?cmpid=copiaecola>
- Amorim Neto, O. (2015). *Democracia e relações civis-militares no Brasil*. En L. Avelar y A.O. Cintra (Org), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Bastos, R.C.R. y Rocha, E. G.T. (2003). Os militares e a ordem constitucional republicana brasileira – de 1898 a 1964. *Revista de Informação Legislativa*, 40(158), pp. 241-255.
- Benideli, T. (18 de diciembre de 2017). Volkswagen admite lazos con a ditadura militar, mas falha ao não detalhar participação, diz pesquisador. *El País*. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/15/politica/1513361742\\_096853.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/15/politica/1513361742_096853.html).
- Bérgamo, M. (2018). Estudo diz que 1/3 queria intervenção de forças armadas e outro 1/3 pedia eleições antecipadas. *Folha de S.Paulo*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/06/pesquisa-do-governo-mostra-que-23-da-populacao-querem-militares-ou-diretas-ja.shtml>
- Boghossian, B. (10 de junio de 2018). Reprovação aumenta e torna Temer o presidente mais impopular da história. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/reprovacao-aumenta-e-torna-temer-o-presidente-mais-impopular-da-historia.shtml>
- Briceño-León, R. (2007). *Sociología de La Violencia en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Buarque, D. (2 de junio de 2018). Ditadura abafou apuração de corrupção dos anos 70, revelam documentos britânicos. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/ditadura-abafou-apuracao-de-corrupcao-dos-anos-70-revelam-documentos-britanicos.shtml>
- Carvalho, J.M. (1980). *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus.



- Carvalho, J.M. (1982). *As forças armadas e a política no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Castro, C. (2002). *A invenção do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Chagas, C. (2014). *A Ditadura Militar e os Golpes Dentro do Golpe: 1964-1969*. Rio de Janeiro: Record.
- Comissão Nacional da Verdade. (2014). *Relatório Comissão Nacional da Verdade*. Brasília: Comissão Nacional da Verdade.
- Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil*. (24 de febrero de 1892). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)
- Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil*. (16 de julio de 1934). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)
- Cunha, E. (31 de mayo de 1904). Solidariedade Sul-Americana. *O País*. 31/05/1904.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- D'Araújo M.C. (2010). *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Defesa e Segurança. (2017). Retrospectiva 2017. Recuperado de <http://defesaeseguranca.com.br/retrospectiva-2017/>
- Defesanet. (2018). *Emprego das Forças Armadas em ações que as desviam de suas funções é um grande risco, Cobertura Especial MOUT*, recuperado de <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/28186/Emprego-das-Forcas-Armadas-em-acoes-que-as-desviam-de-suas-funcoes-e-um-grande-risco/>
- Dreifuss, R. A. (1981). *A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. 3. ed. Petrópolis: Vozes.
- ESG. (2014). *Manual Básico da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: ESG.
- Fausto, Boris. (2001). *O pensamento nacionalista autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Fernandes, T. (17 de mayo de 2018). Para ministro de defesa, documento da CIA sobre Geisel é tema para historiadores. *Folha de S.Paulo*. Recuperado de

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/para-ministro-da-defesa-documento-da-cia-sobre-geisel-e-tema-para-historiadores.shtml>.

- Ferreira, O. (2000). *Morte e vida do partido fardado*. São Paulo: Senac.
- Ferreira, O. (2001). *A crise na política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Revan.
- FGV. (24 de outubro de 2017). *Relatório ICJ Brasil*. Recuperado de <https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>
- Gaspari, E. (2002a). *A ditadura envergonhada*. Vol. I. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2002). *A ditadura escancarada*. Vol. 2. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2003). *A ditadura derrotada*. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2004). *A ditadura encurralada*. Vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras.
- Goffman, E. (1967). *Interaction ritual: essay on face-to-face behavior*. Nueva York: Anchor Books.
- Hilton, S. (1987). *O ditador e o embaixador. Getúlio Vargas, Adolf Berle Jr. e a queda do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Record.
- Ibope. (2002). À prova de confiança. *Índice de Confiança Social. IBOPE Inteligência*. Recuperado de <http://www4.ibope.com.br/giroibope/14edicao/capa02.html>
- Ibope. (2015). *Instituições políticas perdem ainda mais a confiança dos brasileiros*. Recuperado de <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicoes-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>
- Instituto Millennium. (2018). *Pensões de filhas de militares superam R\$ 5 bilhões*, recuperado de <https://www.institutomillennium.org.br/blog/pensoes-de-filhas-de-militares-superam-r-5-bilhoes/>
- IPEA y FBSP. (2018). *Atlas da Violência 2018*. Brasília: IPEA.
- Kopper, C. (2017). *A VW do Brasil durante a Ditadura Militar Brasileira 1964-1985. Uma abordagem histórica*. Wolfsburg: Volkswagen Aktiengesellschaft.
- Lamounier, B. (1974). *Ideology and authoritarian regimes: Theoretical perspectives and a study of the Brazilian case*. Phd Thesis, University of California, Los Angeles.

- Lawrence, T. E. (2005). *A matriz*. Río de Janeiro: Record.
- Leyes Complementares 97, 117 y 136 (1999). Recuperadas de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm).
- Loyola, L. (4 de junio de 2018). *Telegrama secreto dos EUA relata corrupção na Ditadura Militar. O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/brasil/telegrama-secreto-dos-eua-relata-corrupcao-na-ditadura-militar-22742570>.
- Lowy Institute. (2017). *Lowy Institute Global Diplomatic Index 2017*. Recuperado de [https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country\\_rank.html](https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html)
- Magalhães, J. B. (1956). *A evolução militar no Brasil*. Río de Janeiro: Bibliex.
- Matos, P.O. (2016). *Cooperação Regional em Defesa: as limitações do orçamento militar na América do Sul (2000-2015)*. Texto presentado en el encuentro de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa ENABED.
- Ministerio de Defesa de Brasil. (2017). Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>
- Ministerio de Defesa de Brasil. (2018). *Série Histórica Global da Execução Orçamentária*. Recuperado de <http://dados.gov.br/dataset/serie-historica/resource/dc29f9f3-d554-4dee-b24e-291a302a0def>
- Oliveira, E. R. (2009). A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, pp. 71-83.
- Oliveira, E. R. (1987). *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papirus.
- Pezão, L.F. (2018). Rio com intervenção federal. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/rio/com-intervencao-federal-no-rio-54-presidios-entram-em-alerta-maximo-contra-fugas-22409243>
- Porto, M.S.G. (2015). A violência, entre práticas e representações sociais: uma trajetória de pesquisa. *Sociedade e Estado*, 30(1). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100019).
- Ramalho da Rocha, A.J. (2011). *Militares e política no Brasil*. Texto para discussão 1670. Brasília: IPEA.
- Ribeiro, M. (13 de noviembre de 2012). Ministro diz que prefere morrer a passar anos em cadeias brasileiras. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo>.

com/brasil/ministro-diz-que-prefere-morrer-passar-anos-em-cadeias-brasileiras-6718740#ixzz5HbxPyrXN

- Saint-Pierre, H. (2007). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP.
- Shalders, A (26 de mayo de 2018). Três perguntas para entender a ‘intervenção militar’ de Temer contra os caminhoneiros. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44248222>.
- Silva, H. (1984). *O poder militar*. Rio Grande do Sul: L&PM.
- Silva, L.C.T. (2012). *A liderança do General Góes Monteiro nas transformações políticas do Exército na Era Vargas*. Dissertação (Mestrado), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.
- Skidmore, T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 5a Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Soares, G. A. D., Castro, C. y D’Araújo, M. C. (1994). *Visões do Golpe. A memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Soares, G. A. D., Castro, C. y D’Araújo, M. C. (1994a). *Os anos de Chumbo. A memória militar da repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Soares, G. A. D., Castro, C. y D’Araújo, M. C. (1995). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Sodré, N. W. (1968). *A História Militar do Brasil*. 2a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Starling, H. M. M. (1986). *Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe de 1964*, 2ª Ed. Petrópolis: Vozes.
- Stepan, A. (1975). *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the southern cone*. Princeton-NJ: Princeton University Press.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. 2. Berkeley: University of California Press.

# Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto

Eduardo Pastrana\*  
Diego Vera\*\*

---

Colombia se halla hoy ante la posibilidad del fin del conflicto armado interno por la vía de las negociaciones de paz con las guerrillas y el inicio de la consolidación de su situación de seguridad, dependiendo de aspectos como la implementación de los acuerdos, el resultado del proceso de reintegración de los excombatientes, la asertividad de la nueva estrategia contra el narcotráfico y la capacidad institucional de gestión y de cooperación internacional para llevar la gobernabilidad democrática y las oportunidades económicas legales a los territorios interiores y fronterizos más vulnerables. Entretanto los instrumentos convencionales de políticas públicas, justicia y policía no estén plenamente disponibles para garantizar el orden público y la convivencia y existan actores armados con el poder de desestabilizar el Estado Social de Derecho y dañar gravemente a la población, la opción estratégica colombiana tiende a ser la continuidad del involucramiento doméstico intenso de sus Fuerzas Militares. De la consolidación de la paz y el postconflicto dependerá parcialmente el futuro de las Fuerzas Armadas.

Pero de manera paralela, a medida que se contempla la “normalización” del Estado colombiano, aún más teórica que fáctica, el Gobierno nacional y el Ministerio de Defensa en conjunto con la cúpula militar han venido delineando conceptos y objetivos para externalizar e internacionalizar las actividades de las Fuerzas. Esto presume un cambio de doctrina, de estrategia y de roles, en donde resultan notorias las aspiraciones de ofrecer cooperación internacional en seguridad y defensa y de aprender de los estándares y “buenas prácticas” militares de otros países por su participación en alianzas militares, ejercicios de

---

\* Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de Leipzig. Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

\*\* Politólogo por la Pontificia Universidad Javeriana y Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales por la Universidad del Rosario. Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Departamento de Relaciones Internacionales.

defensa y operaciones de paz. Así como la política exterior colombiana parece en una etapa de transición a medida que mejoran los indicadores económicos, sociales y de seguridad pública del país, procurando salir de una diplomacia modesta y de bajo perfil, algo similar acontece con la política de seguridad y defensa y por ende con las Fuerzas Armadas. Por el momento, abundan las expectativas de cambio y apenas surgen algunas ventanas de oportunidad para encausar coherentemente las iniciativas trazadas, pero resulta sin dudas un momento de interés considerable.

En este capítulo se discutirán brevemente y de manera introductoria algunas fuentes de continuidad y cambio en las Fuerzas Armadas de Colombia y sus roles, enfatizando los planes y acciones que se han llevado a cabo durante el doble Gobierno de Juan Manuel Santos.

### **1. Trasfondo: de la seguridad democrática a la prosperidad democrática**

Entre los Gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), las Fuerzas Armadas de Colombia (FFAA.) han venido experimentando importantes estímulos de transformación y readaptación a las condiciones domésticas e internacionales que encara el país. No solamente por los cambios propios del ambiente de seguridad, donde ocupa un lugar central la evolución de los factores de amenaza y de riesgo identificados, sino igualmente por la dinámica de los ambientes social y político y las variaciones en las expectativas gubernamentales, militares y de la sociedad que se han expuesto en dos períodos distintos del conflicto armado interno. Durante Uribe y el predominio de la Política de Seguridad Democrática (PSD), se pudo percibir una expectativa colectiva compartida por las mayorías en torno a la posibilidad de vencer militarmente a los actores armados, de conducirlos a través de intensas ofensivas e incentivos individuales hacia su desmovilización unilateral.

En la administración Uribe, el énfasis de reforma estuvo puesto en la modernización en aras de derrotar a los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOAL) y sus vínculos con el narcotráfico, tal como interpretó la exigencia de los votantes en un trasfondo en el que especialmente las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y en menor medida el ELN (Ejército de Liberación Nacional) venían expandiéndose territorialmente y elevando su poder de confrontación frente a la fuerza pública. Se procuró aumentar el tamaño de la tropa, extender las áreas de despliegue, lograr su implantación en las zonas neurálgicas, elevar la capacidad técnico-operativa, y más tardíamente, entre fuertes presiones internacionales y críticas endógenas a los efectos no deseados de las operaciones militares, incentivar una enseñanza y doctrina ancladas en los límites que imponen los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) (SchultzeKraft, 2012, p. 408).

La percepción gubernamental y castrense pareció altamente motivada por el respaldo financiero, militar y logístico de Estados Unidos de América (EE.UU.) a través del aumento del componente “duro” del Plan Colombia durante algunos años de la doble administración de George W. Bush. El aumento de la presencia permanente y el despliegue territorial, junto con el incremento en su movilidad y capacidad de reacción, fueron elementos clave de la estrategia militar de Uribe. En el período 2002-2009 se crearon tres nuevas divisiones —la Sexta División, en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, la Séptima División, en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre y Chocó y la Octava División, en los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Vichada y cinco municipios de Boyacá— y se construyeron 168 estaciones, 146 subestaciones y catorce puestos de policía en diferentes partes de los 1.100 municipios de Colombia. Además, se crearon seis batallones de alta montaña, sesenta batallones de contraguerrilla, once agrupaciones de fuerzas especiales antiterroristas urbanas, nueve batallones y catorce compañías de apoyo y servicio para el combate. La estructura vertebral de las Fuerzas también se modernizó con la introducción de comandos conjuntos en el 2004 y la creación de la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC) en el 2008. La formación de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) también facilitó la coordinación táctica y estratégica de las FF.AA. (SchultzeKraft, 2012, pp. 410-412).

Pese a las cifras relativamente favorables en materia de bajas insurgentes, capturas, desmovilizaciones individuales, corredores ilegales neutralizados y áreas “recuperadas”, puede establecerse que el punto más alto de eficiencia militar había sugerido un tope casi infranqueable. A mitad del segundo mandato de Uribe, la PSD estaba encarando un franco desgaste encarnado en recurrentes cuestionamientos por el deterioro de los derechos humanos, las bajas civiles, los efectos de derrame del conflicto sobre países vecinos como Venezuela y Ecuador, y sobre todo, la incapacidad para conducir a las FARC a su rendición.

Influyeron las condiciones complejas de este conflicto irregular y asimétrico, incluyendo elementos como diversas fuentes de abundante financiación ilegal (narcotráfico, secuestro, minería ilícita) para los GAOAL, puntos de baja accesibilidad geográfica, prácticas de reclutamiento forzado (incluyendo niños) y el uso de armas y explosivos no convencionales que multiplican los riesgos para el personal. La PSD inicia enfrentando unos 17.000 hombres armados de las FARC en 2002 (sin contar unos 10.000 civiles de apoyo) pero a pesar de ocho años de campañas intensas que combinaron hostigamiento, ofensivas directas, incautación y destrucción de recursos ilícitos y la difusión de propaganda para la desmovilización de desertores, en 2010 se calculaba que las FARC aún contaban con aproximadamente 8.000 combatientes sin contar sus redes de apoyo civil (Aguilera, 2013, p. 93).

Ese dato adquiere más significado cuando se observa que también 2002 fue el año de mayor intensidad del conflicto por número de acciones bélicas tanto de las FFAA. (cerca de 800) como de las FARC (más de 1000), y aunque tienden a volver a escalar entre 2005 y 2007, se produce un declive general de las confrontaciones, pero en medio de una percepción creciente de la imposibilidad de la victoria total y un inquietante aumento de las infracciones al DIH (CINEP, 2012, pp. 8 y 12). Por añadir una muestra, cabe recordar que el número anual de víctimas de minas antipersonales y municiones sin explotar entre 2002 y 2012 fue notablemente superior al del período 1985-2001, y el punto histórico más alto fue 2006 con más de 1200 víctimas (CNMH, 2013, p. 93). También se descubriría en el segundo periodo de Uribe que las presiones gubernamentales por resultados contra la insurgencia y la oferta de estímulos a las tropas —tales como días de licencia o puntos para la promoción interna para aquellos que reportaran bajas a las guerrillas— terminaron facilitando la comisión de ejecuciones extrajudiciales, con 324 casos estimados en 2007 y más de 170 en 2008 (Pachón, 2008, p. 335).

Durante los dos primeros años del Gobierno de Santos se tiende a continuar la ofensiva contra los GAOAL, pero hay algunas expectativas y lineamientos que se van traduciendo en fuente de cambio para las FFAA. Tienen efecto considerable la nueva política de seguridad, las estrategias que de ahí se desprenden y sobre todo, las implicaciones del avance de las negociaciones de paz con las FARC que inician oficialmente en 2012 y que integraron un cese de hostilidades, primero unilateral de las FARC y luego bilateral.

Frente a sus antecesoras, la Política de Seguridad Democrática (PSD) o Fase I y la Política de Consolidación de la Seguridad (PCSD) o Fase II (legados de los períodos 1 y 2 de Uribe), la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del presidente Santos presenta los siguientes objetivos generales: 1) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos; 2) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Ministerio de Defensa de Colombia, 2011, pp. 32-39). Frente a las metas rectoras de la PSD, el componente 4 (disuasión) es relativamente nuevo en definición porque se refiere primordialmente a la seguridad externa del Estado y no a sus amenazas internas, como ha sido frecuente.

En cuanto a la adquisición de capacidades defensivas, Santos negó planes de compra de aviones F-16 a los EE.UU., optando por repotenciar las actuales unidades Tucano, Super-Tucano y Kfir (Blu Radio, 6 de agosto de 2013). Sin embar-



go, para las tareas internas se adquirieron dos aviones pesados tipo C-40 y dos aviones medianos tipo C-295, tres sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas (ART) o drones y siete helicópteros Black-Hawk del tipo S70i (última generación), además de prever la incorporación de 24 vehículos mecanizados 8x8 LAV III, ocho equipos de combate fluvial anfibios tipo Hovercraft y 6 lanchas patrulleras de río LPR blindadas (Ministerio de Defensa de Colombia, 2013, pp. 66-67).

Santos continuó las líneas del incremento del gasto militar y de la incorporación de efectivos heredadas de la PSD. En cuanto al gasto militar, en 2002, Colombia gastaba unos 5.379 millones de dólares (constantes) y aumentó progresivamente este componente presupuestal cada año del doble Gobierno de Uribe, hasta alcanzar en 2010 unos 8.486 millones de dólares (SIPRI, 2018). A pesar de un ligero descenso del gasto en 2011 y 2012, el Gobierno de Santos mantuvo un gasto anual superior al de su antecesor, llegando a los 9.930 millones de dólares en 2016. En materia de personal, Uribe había recibido en 2002 unos 262.600 hombres en Fuerzas Armadas y dejó a Santos unos 441.828 hacia 2010 (Banco Mundial, 2018). Hacia el año 2015, el Gobierno de Santos reportaba la disponibilidad de unos 481.100 efectivos.

Asimismo, el Gobierno de Santos erigió seis pilares de seguridad, a saber: a) la mejora sustancial de la inteligencia; b) el fortalecimiento del mando y control; c) el aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; d) la protección estratégica de la población; e) la aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente, f) el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa de Colombia, 2011, pp. 40-41). Es indudable que parte de la visión institucional de las FF.AA. en Colombia ha sido penetrada por la doctrina de EE.UU. Un ejemplo de ello es la creación en 2010 por parte del presidente Santos, del Consejo de Seguridad Nacional. El mismo mandatario argumentó haber “copiado” el modelo, que funciona como un grupo de alto nivel que reúne al propio presidente, al ministro de Defensa, al ministro de Relaciones Exteriores y al de Interior y Justicia (Presidencia de la República de Colombia, 17 de setiembre de 2010).

Algo trascendental del punto sobre la construcción de capacidades disuasivas es que se compagina con los planes recientes de modernización de las industrias de defensa colombianas, es decir, INDUMIL, la CIAC (Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana) y COTECMAR (astilleros de la Armada), no solo para efectos de auto-abastecimiento sino además por planes de comercialización externa. No obstante, existe una gran desactualización de la flota aérea de combate (postergación de la compra de cazas) y la práctica ausencia de una “carrera espacial” colombiana, aunque en 2013 se creó el Programa Presidencial para el Desarrollo Espacial Colombiano (PPDEC) (Presidencia de la República de Colombia, 2013).

El Gobierno y las FFAA. parecen muy interesados en construir una identidad en defensa y seguridad a partir de los vínculos históricos con la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los demás componentes del Sistema Interamericano. Al mismo tiempo, ha reforzado valores y alianzas con el Norte a partir de sus mayores vínculos con el Comando Sur de los EE.UU. (Southcom) y su nueva cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). A pesar de que Colombia viene respaldando la creación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en el Consejo de Defensa Suramericano y puso en la mesa regional la iniciativa del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sus afinidades ideológicas y en seguridad con los países Alianza Pacífico (AP) podrían acentuarse a medida que avanza económicamente dicho bloque, donde México, Chile y Perú cuentan con lazos muy fuertes con el Gobierno, FFAA. y agencias de seguridad de los EE.UU.

Aspiraciones como esta representarían la “ventana de oportunidad” que el Ministerio de Defensa y las FFAA. buscan para mantener su gran tamaño actual y metas de modernización, profesionalización e innovación, sobre todo al estimar la necesidad de replantearse algunas de sus funciones ante la desaparición de sus principales enemigos históricos (las FARC y el ELN). Intensificar las operaciones antidrogas y de monitoreo con el Southcom y sus socios andinos de la AP, centroamericanos y del Caribe, harían parte de esta re-configuración. El Estado colombiano buscaría desarrollar el concepto de seguridad colectiva mediante su preparación para brindar asistencia en caso de agresión externa con base en el TIAR, mientras formaliza el de seguridad cooperativa recurriendo al intercambio libre de prácticas, información y tecnologías en temas de interés común con sus aliados de la AP y de OTAN (Strong y Jaramillo, 2014, p. 221).

La estrategia general de Colombia entre los Gobiernos Uribe y Santos apuntó a la consolidación interna y la proyección externa de la seguridad contra amenazas transnacionales, y por ello tiende a ser la estrategia de un Estado del tipo “débil” y “premoderno” (Buzan y Weavever, 2003), con mejoras parciales en soberanía interna y legitimidad internacional pero grandes obstáculos para la consolidación de las instituciones estatales en la totalidad de su territorio. Colombia es —junto a Cuba, México y República Dominicana— uno de los pocos países latinoamericanos (entre 17 observados) que no introducen una diferencia política u operacional entre defensa y seguridad, a diferencia de otros como Brasil (Donadio y Tibiletti, 2012, pp. 40-41).

Por ello, las oportunidades de externalización de los objetivos y presencia de las FFAA. y que incluyen participar de dinámicas de cooperación en seguridad y defensa subregional, regional y extra-regional, resultan fuentes potenciales

de transformación de la doctrina convencional y roles de las Fuerzas. El espaldarazo de Washington a la internacionalización de las FF.AA. colombianas en la era Obama resultó un input esencial. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, EE.UU. se propuso apoyar la conclusión de las negociaciones entre el Gobierno de Santos y las FARC y afirmó: “Overall, we have deepened our strategic partnership with Colombia, which is a key contributor to international peace and security” (Presidente de los Estados Unidos de América, 2015, p. 28).

El trato que recibe Colombia en el “nuevo partenariado” no es tan simétrico pero le ha implicado la posibilidad de recibir asesoría para construir drones y el apoyo de la Armada de EE.UU. para convertir la Armada Nacional colombiana en una fuerza de capacidad mediana en el escenario regional (semejante a la de Chile) y que podría viabilizarse más sacándola de las operaciones anti-insurgentes y re-potenciándola en operaciones de intercepción, interdicción y vigilancia en el Pacífico y el Caribe.

El respaldo de EE.UU. para las FF.AA. colombianas en un “escenario transformado” (Strong y Jaramillo, 2014) contando con que FARC y ELN se desmovilizan plenamente, es significativo para los planes que tiene Colombia con OTAN. Con esta alianza, Colombia ya participa de programas de cooperación en transparencia de la defensa y el intercambio de estándares, y en 2012 realizó para OTAN una operación de Reabastecimiento en Vuelo como forma de exhibir las capacidades que la Fuerza Aérea puede brindar a organizaciones y alianzas internacionales dentro del principio de la interoperabilidad, pensando en poner a disposición futura de la OTAN sus aviones tanqueros Boeing KC-137 y KC-767 (Fuerza Aérea Colombiana, 2012). En junio de 2013, Colombia firma un Acuerdo (*Agreement on the Security of Information*) con OTAN para explorar temas adicionales de cooperación, lo cual constituiría el primer paso para solicitar el *status* de socio (*partner*). Actualmente, la Alianza transatlántica desarrolla vínculos de diálogo político y cooperación por temas con 41 Estados socios (no-miembros), y si Colombia es aceptado en esa calidad, sería el único país latinoamericano en ese *status*. A finales de mayo de 2018 fue declarada oficialmente la aceptación de Colombia en *status* de socio por parte del Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg quien añadió que este país contribuyó con la alianza en 2015 para combatir la piratería y proteger los corredores de navegación en el cuerno de África (OTAN, 31 de mayo de 2018).

Lo que a Colombia puede interesarle de la asesoría de OTAN pasa por temas como la formulación de políticas de defensa democráticas, transparentes y bajo control civil, el re-entrenamiento de personal dado de baja, la destrucción de armas y municiones sobrantes, la preparación contra desastres naturales y humanitarios, la cooperación científica, la diplomacia militar y conocimiento sobre terrorismo, no proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y ci-

berdefensa. Es curioso que en algunos de estos temas (p.ej. desminado, reformas cívico-militares, funciones militares de apoyo a la seguridad pública y hasta ciberdefensa) Brasil haya ofrecido una oferta paralela pero que parece recibir poco interés por parte de Bogotá. Ahora bien, lo que Colombia desea “poner al servicio” de cualquier país de la OTAN que lo solicite, es su experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, mientras encuentra en OTAN una forma de redefinir la visión para las FF.AA. (Semana, 9 de noviembre de 2013).

Pese a que este acuerdo es solo exploratorio, cuando se divulga causa reacciones de incomodidad en toda la región, empezando por Brasil y los países del ALBA. Se interpreta como la “puerta de entrada” a la OTAN en diversos asuntos suramericanos, a pesar de que el ministro de Defensa Pinzón clarificó que no implica el ingreso de Colombia a la Alianza (inviabile por definición jurídica y geopolítica) ni la presencia de tropas o vehículos de la OTAN en territorio suramericano, lo cual evidencia la profundidad de la discrepancia geoestratégica entre los que más apoyan una arquitectura de seguridad y defensa en UNASUR y lo que Colombia busca y podría reproducir en la AP. A pesar de las aclaraciones colombianas, un aspecto que sigue inquietando a la región es que el rol extra-regional (tipo, profundidad y amplitud de operaciones) de OTAN después de la reforma de su concepto estratégico (2010), no es claro, y al darle la posibilidad de actuar “por solicitud” de un gobierno no europeo y potencial receptor de la ayuda de la alianza, o por mandato expreso del Consejo de Seguridad de la ONU en una crisis de seguridad fuera de Europa (como en Libia), la esfera de acción de ese esquema militar se expande casi ilimitada e indefinidamente.

Esta perspectiva de las funciones “actualizadas” de OTAN para reinventarse en un sistema internacional post-soviético y post-bipolar causa más interrogantes cuando se piensa en el conflicto entre Reino Unido y Argentina por las islas Malvinas, el impulso de Brasil al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y la Escuela Suramericana de Defensa mientras se considera “anacrónica” la continuidad de OTAN. Más aún, la existencia de una “cláusula de confidencialidad” en el acuerdo de Colombia y la OTAN para no divulgar a terceros Estados los contenidos del “material” e información intercambiada (Artículo 1 numeral iv), parece no compaginar con la idea de la divulgación voluntaria y abierta de los acuerdos y alianzas en el sector de la Defensa, y de su naturaleza y alcance, que Brasil y la mayoría de miembros del CDS han tratado de incentivar desde su creación, lo cual dio lugar a que se fueran divulgando desde 2008 en Suramérica los libros blancos de defensa (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

Por el lado de la estabilidad regional, Perú, Panamá, algunos países centroamericanos ligados a la cadena de comercialización de la cocaína y México, tienden a comprometerse en las interdependencias de cooperación lideradas por agen-

cias de EE.UU. como la DEA o divisiones como Southcom, donde el Plan Colombia ha sido tanto eslabón inicial de esta cadena internacional de reacción como un “modelo piloto” de intervención para crear y ajustar planes sub-regionales como “CARSI” (*Central America Regional Security Initiative*), la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe, (CBSI) y el Plan Mérida (México y su entorno). Llamen la atención la “Operación Martillo” (2012-2015) y los ejercicios navales y aéreos que Colombia viene realizando recientemente junto con Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua (a pesar de sus discursos anti-hegemónicos) y Panamá, coordinados por el *Joint Interagency Task Force South* (del Southcom) de EE.UU. y apoyados por fuerzas de Holanda, España, Reino Unido y Francia.

Santos ha hallado una oportunidad de “liderar” (bajo el visto bueno y logística del Southcom) relaciones de cooperación en seguridad terrestre, marítima y aérea contra el narcotráfico y el contrabando, e incluso para empezar a participar como “oferente” de cooperación Sur-Sur, en zonas donde paralelamente se viene intensificando el trabajo cívico-militar del Southcom para trasladar personal militar, médico e ingeniería estadounidense en misiones médicas, dentales y humanitarias. En parte, esta confianza en sí misma para “co-liderar” con EE.UU. ha estado amparada en un discurso que comparten varios representantes estadounidenses y que anota que Colombia, con apoyo de Washington, se ha convertido en un “modelo” de seguridad antinarcóticos e incluso en un “modelo de reconstrucción estatal” (Rojas, 2013, p. 124).

El factor interpersonal también pudo operar a favor de esa construcción inicial de la imagen de co-liderazgo regional, en la medida en que, mientras estuvo a cargo del Southcom (2006-2009) e incluso como 16avo comandante de las Fuerzas Aliadas de Europa en OTAN o SACEUR (2009-2013), el almirante (R) James Stavridis pudo haber desarrollado una sinergia importante con algunos funcionarios de la cúpula militar de Colombia. Esto pudo haber facilitado su deseo de impulsar regionalmente tanto la experiencia de las FFAA. colombianas en las tareas asociadas a las luchas contra narcotráfico y terrorismo como identificar oportunidades para la inserción de esas FFAA. en otros esquemas internacionales de cooperación, incluyendo OTAN. En particular, Stavridis se ha mostrado a favor de aplicar algunas “lecciones aprendidas” del Plan Colombia en la región conocida como el Triángulo Norte, que integra a Guatemala, Honduras y El Salvador, particularmente en tres aspectos: usar personal militar y civil más especializado en lugar de un gran contingente, combinar instrumentos de defensa con herramientas diplomáticas y financieras y; fortalecer las operaciones de interceptación marítima en lugar de reducir presupuesto y personal de Marina y Guardia costera (Stavridis, 18 de marzo de 2015). Y aunque reconoce que la guerra contra las drogas no debe perpetuarse, enfatiza que es necesario combinar la represión a las organizaciones criminales con los llamados instru-

mentos del “poder inteligente” (*Smart Power*). En específico, se trataría de integrar tres pilares: combinar enfoques internacionales y multinacionales, desarrollar enfoques interagenciales combinando las 3 Ds (Defensa, Diplomacia y Desarrollo), y por último, fomentar los programas de alianzas público-privadas. Pone incluso a Colombia y los Balcanes como “ejemplos” de esta clase de poder.

Otros componentes de la orientación de las actividades militares, aparece en el contexto en el que Colombia se prepara para implementar el Acuerdo Final de paz que se firmó con las FARC y donde las Fuerzas Armadas del Estado han venido sobrellevando tareas asociadas a la protección de los excombatientes para su desmovilización, el despliegue en zonas con débil presencia de la autoridad gubernamental, el apoyo a la erradicación de cultivos ilícitos y el desminado. En suma, actividades para la construcción de Estado y la consolidación de la paz.

Pero también ha sido un escenario en donde se ha discutido, prospectivamente, qué papel deberían asumir en o hacia el postconflicto, estimando la inestabilidad que se prevé en la etapa de posacuerdo y que incluye la posibilidad de reincidencia de las disidencias de los grupos desmovilizados y el aumento de la criminalidad armada y transnacional. Así lo advierten los espejos de los conflictos internos centroamericanos en su fase de cierre o los resquicios del proceso de desmovilización, desarme y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Recientemente, se ha corroborado la persistencia y capacidad de adaptación del narcotráfico, con un aumento preocupante de los cultivos ilegales y el papel central de bandas de cuarta o quinta generación en sociedad con carteles mexicanos. Esto produjo en concreto la decisión del Ministerio de Defensa de utilizar bombardeos aéreos contra las Bandas Armadas Criminales (BACRIM) en medio de la polémica por sus posibles efectos colaterales contra personas e infraestructura civil y por aplicarse en un contexto de supuesta transición democrática y reconciliación. La DEA (*Drug Erradication Agency*) estimó un incremento en la producción de cocaína colombiana del 35% entre 2015 y 2016 y el señalamiento al Clan del Golfo, los Úsuga y disidencias de las FARC apoyados por carteles mexicanos (Amorocho, 23 de octubre de 2017).

Antes, durante y en medio de las negociaciones de paz con las FARC y las aproximaciones con el ELN, otra fuente de discusiones sobre el cambio de las FF.AA. fue la posible reforma de las FF.AA. de cara a una paz duradera. También se manifestaron distintas opiniones y críticas sobre su rol actual. De acuerdo con una investigación periodística (León, 29 de octubre de 2014), se identificaron cuatro aspectos o temores de la Policía y el Ejército Nacional durante las negociaciones de paz, los cuales son: estabilidad laboral, juicios legales e históricos, contrataciones del sector defensa e ideología.

El primero, la estabilidad laboral, se refiere al malestar de los miembros de las FFAA. ante una posible reducción del pie de fuerza, así como del recorte de diferentes derechos como prestaciones, cesantías, entre otros, considerando que estas instituciones son percibidas como vehículos de movilidad social.

En cuanto a los juicios legales e históricos, por un lado, se manifestó el temor a la falta de garantías para asegurar que los militares acusados de cometer delitos sean juzgados con los mismos beneficios otorgados a los excombatientes guerrilleros, así como otros tampoco están de acuerdo en que los miembros de las FFAA. sean juzgados bajo el mismo mecanismo usado para Las FARC (la Justicia Especial para la Paz o JEP).

Por otra parte, la documentación de diferentes organizaciones de víctimas frente a la construcción de verdad histórica también generó incomodidad ante la posibilidad de señalamientos a militares inocentes, que en algunos casos se vieron forzados a encubrir violaciones de derechos humanos cometidas por sus superiores por la inexistencia de una justicia militar independiente que les diera garantías para denunciarlas en su momento.

Las contrataciones del sector defensa, muchas veces a cargo de militares retirados, es otro punto crítico, ya que la logística encargada desde la compra de objetos como dotación de uniformes, hasta contratos de equipos y repuestos de la industria militar serían reevaluadas por la finalización del conflicto interno. Las funciones del Ejército que justifican parte de esta logística pasarían a ser funciones de la Policía Nacional y por ende el monto presupuestal se reduciría significativamente.

Por último, el factor ideológico trata de la aceptación del estatus político de las FARC; para los miembros de las FFAA. representa un reto cambiar la percepción sobre los excombatientes, al haber sido entrenados ideológicamente para combatirlos. Incluso se cree que esta cuestión ideológica ha servido como fundamento para los sectores políticos en contra del proceso de paz para obtener la simpatía del sector militar.

La transformación del Ejército (Ejército del futuro), también se ha criticado por no cumplir necesariamente con las expectativas de un escenario de postconflicto. Una reforma al Ejército ajena a las características del Estado colombiano y el desequilibrio entre las tres instituciones que conforman las FFAA. (Ejército, Fuerza Aérea y la Armada) son dos de las críticas (Leal Buitrago, 3 de julio de 2017). El “Ejército del futuro” toma como referencia los lineamientos de la OTAN y de EE.UU. para su modernización, sin embargo, la crítica radica en que dichos lineamientos están basados en una confrontación entre Estados, lo cual no es el caso ni de Colombia, ni de la región latinoamericana en general.

Lo que se espera es, precisamente, una transformación que esté en sintonía con la finalización del conflicto armado y no que se priorice la participación en misiones de paz u objetivos que resultan de alguna manera sobredimensionados si se comparan con las problemáticas internas que no requieren obligatoriamente una reconversión de esta magnitud. Así mismo se menciona la necesidad de equilibrar y articular la Armada y la Fuerza Aérea con los objetivos del Ejército, esperando obtener mejores resultados al actuar de manera conjunta en los retos en seguridad que enfrentan cada uno de ellos. El Ministerio define a los GAOAL de la siguiente manera: “Los grupos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2016a). Bajo este supuesto, varios grupos ilegales dedicados al narcotráfico que cumplen con dichas características han de ser neutralizados por la vía militar y no será responsabilidad directa de otra institución, como la Policía Nacional. Lo anterior indica que la visión de guerra irregular, sin guerrillas, persiste según el Ministerio, mientras que en la visión del Ejército del futuro prevalece un enfoque dirigido a situaciones externas, demostrando entonces una desarticulación entre las dos concepciones (Leal Buitrago, 3 de julio de 2017).

Algunos analistas, como Ariel Ávila, exigen una reforma a las fuerzas de seguridad de inmediato. El primer paso sería desvincular a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y como opciones se tendría que convertirla en parte del Ministerio del Interior, crear un Ministerio de Convivencia o establecer una figura intermedia como una alta consejería que se haga cargo de esta institución (Semana, 5 de junio de 2017). Las razones que justificarían esta reforma son: a) el objetivo de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya que entre sus recomendaciones está la de desligar a la Policía del Ministerio de Defensa, y b) la necesidad de que sea una fuerza policial la que ocupe los municipios dejados por las FARC. Ello además exigiría un incremento sustancial del personal policial porque, según Ávila, el 49% de la Policía se encuentra en tan solo el 1% del territorio nacional, dejando para el 51% restante cubrir más del 90% del Estado colombiano (Semana, 5 de junio de 2017).

Lo siguiente podría ser la instauración de dos jefaturas policiales, una urbana y otra rural, dándole prioridad a esta última por el escenario del post conflicto (Semana, 5 de junio de 2017). Pero los mayores obstáculos para realizar esta reforma son para Ávila la falta de presupuesto y la presión de algunos sectores políticos argumentando que esto busca dar algún tipo de concesión a las FARC (Semana, 5 de junio de 2017). Quizás el punto más polémico de la investigación para dicha reforma ante los ojos de la opinión pública y entre los miembros de las instituciones a cargo de la seguridad, sería incluir a desmovilizados de las



FARC como miembros de la policía rural. Esta propuesta serviría según Ávila como un escenario de reubicación para aquellos ex-guerrilleros que estuvieron dedicados exclusivamente al combate y que según otras experiencias de procesos de paz, deben ser nuevamente adoctrinados. Además, se aprovecharía el conocimiento y experiencia de estos ex-combatientes de las zonas para la implementación de la nueva policía rural. A todas luces, esto por el momento resulta inviable política y jurídicamente en el país, empezando por la impugnación de militares retirados y en servicio.

A continuación, se abordará la situación y rol actual de las FFAA. en cuanto a las amenazas tradicionales y el rol frente a nuevos desafíos y amenazas a partir del recuento de sus actuaciones y resultados.

## **2. Actividades, roles tradicionales y nuevos roles de las FFAA.**

En cuanto a las amenazas tradicionales, el narcotráfico y los GAOAL siguen siendo los dos principales desafíos que enfrentan las FFAA. El Plan Espada de Honor, diseñado para el debilitamiento de grupos insurgentes y puesto en funcionamiento desde comienzos del 2012, fue la principal estrategia para hacer frente a dichas amenazas incluso durante las negociaciones de paz con las FARC. La creación de nueve Fuerzas de Tarea Conjunta dentro de este plan, dio como resultado durante su primer año de funcionamiento, un descenso en el número de ataques por parte de las FARC, ya que solo 51 de sus 122 estructuras pudieron realizar algún acto terrorista (Ministerio de Defensa, 2013). Por otra parte, durante ese mismo año, hubo una reducción del 25% de cultivos ilícitos, pasando de 63.765 hectáreas en 2011 a 47.970 hectáreas en el siguiente año. Se presumen así resultados positivos antes del debate sobre el reasenso reciente de los cultivos ilícitos.

Una vez anunciados los diálogos de paz en septiembre de 2012, se da continuidad al Plan Espada de Honor, el cual reporta resultados como la incautación de 102 toneladas de cocaína y 114 toneladas de marihuana para finales de 2015 (Ministerio de Defensa de Colombia, 2015). Sumado a esto, se implementó el Plan República enfocado en neutralizar acciones contra la infraestructura, alcanzando una reducción del 35% en atentados terroristas por parte del ELN y las FARC para el 2015, tomando como referencia cifras de un periodo de doce años (2003-2015) (Ministerio de Defensa de Colombia, 2015). También se mostraron resultados en reducción de voladuras de torres de energía comparando el mismo periodo de tiempo, contrastando las cifras del primer semestre del 2015 donde se presentaron 22 de estos casos, con 155 y 107 casos en 2003 y 2008 respectivamente.

Entre los datos más recientes, en el último informe entregado por el Ministerio de Defensa en febrero del presente año, en los logros de la política de seguridad

y defensa, se enfatiza el fortalecimiento a la seguridad pública, indicando que en los dos últimos años (2016 y 2017) la cifra de actos terroristas fue de 224 y 124, respectivamente; un indicador bajo comparado con un promedio anual de 541 actos terroristas efectuados entre 2009 y 2017 (Ministerio de Defensa de Colombia, 2018). Había que añadir, para no dar todo el crédito solo a las FFAA., que el proceso mismo de paz y especialmente el cese de hostilidades tuvo un efecto muy positivo sobre diversos indicadores de seguridad pública.

Por otra parte, se ha conseguido la neutralización de 2.231 miembros de GAOAL en 2016 y 1.711 para 2017, cifra que resulta algo baja si se compara con años anteriores, ya que, por ejemplo, en 2014 el número de delincuentes neutralizados fue de 4.493 (Ministerio de Defensa de Colombia, 2018). Esto podría explicarse como parte de las nuevas dinámicas de las BACRIM, estructuras con menos miembros que las de los GAOAL conocidos pero más descentralizadas y activas. En este informe, además, se aclara que desde el 1 de septiembre de 2017 las FARC son reconocidas como partido político, suprimiendo su categorización como grupo subversivo, y por tanto, aquellas facciones que no se acogieron al proceso de paz han sido clasificadas como Grupo Armado Organizado Residual (GAO-R) (Ministerio de Defensa de Colombia, 2018).

Esta será una amenaza central que ya ha sido prevista por los organismos de seguridad colombianos, pero ante la cual no parece haber una estrategia omnicompreensiva y diseñada específicamente. La cooperación internacional será un instrumento vital para encarar a las BACRIM y los GAO-R, estimando que sus conexiones transnacionales harán más ardua la tarea de erradicarlas domésticamente. No sobra mencionar el lamentable caso de los 2 periodistas ecuatorianos del diario *El Comercio* y su conductor, asesinados presumiblemente por alias "Guacho" (Wálter Patricio Artízala), disidente de las FARC que se encuentra imbricado en una red de subversión y narcotráfico que opera en el Pacífico colombiano, la frontera colombo-ecuatoriana y departamentos fronterizos del Ecuador (Pulzo, 2018).

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico, las cifras de incautaciones de cocaína son de 521 toneladas en 2016 y 444 toneladas para 2017 (Ministerio de Defensa de Colombia, 2018). Si bien este volumen de incautaciones responde a cifras similares de incautaciones anuales en los últimos 9 años (entre 400 y 500 toneladas aproximadamente), es necesario referirse al aumento de cultivos ilícitos. De acuerdo con un informe de Naciones Unidas sobre territorios afectados por cultivos ilícitos, se ha incrementado el número de estos, pasando de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 en 2016 (UNODC, 2017). Lo anterior ratifica cómo, a pesar de vislumbrarse una transformación relativamente positiva del conflicto armado, aún se mantiene la necesidad de ejercer roles intensos por parte de las FFAA. en cuestiones internas, incluyendo las operaciones de erradicación

forzada y que revisten peligros como la siembra de minas y el uso de francotiradores por parte de GAOAL y disidencias buscando obstaculizar la destrucción de los cultivos ilegales.

Ahora bien, en cuanto a nuevas tareas, desde 2012, en un contexto de transformación militar y el nuevo rol del Ejército, se lleva a cabo el proyecto del “Ejército del futuro” (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2015). El Ministerio de Defensa propone una transformación de acuerdo con los lineamientos de seguridad humana, la cual surge de la evolución del concepto de seguridad e invita a hacer frente a nuevas amenazas y transformaciones sociales sin descuidar las funciones clásicas de seguridad y defensa (Ciro y Correa, 2014).

Se identifican así nuevos escenarios donde se espera la incidencia del nuevo rol de las FFAA. (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2015). El primero, es el de las regiones de postconflicto, donde su misión es contribuir a la consolidación estatal en zonas anteriormente controladas por grupos subversivos. El segundo escenario es el control fronterizo, el cual no había podido desarrollarse con mayor profundidad debido al conflicto interno, y en el cual se espera mayor control en flujos transnacionales ilegales (armas, drogas, contrabando y tráfico de personas). Por último, están la proyección diplomática, la cooperación con otros ejércitos y países vecinos y la búsqueda de espacios de innovación tecnológica.

La “doctrina de acción integral” también es relevante a la hora de considerar la atención a las regiones de postconflicto. Si bien durante la PSD esta doctrina se entendió como una estrategia para abordar la recuperación del control territorial y presencia del Estado, donde el único o principal actor era el Ejército, en los años posteriores, se amplía para fortalecer la relación civil-militar, haciendo uso de mecanismos no solo militares sino también políticos, sociales y económicos (Silva, 2014). Esta consta de tres líneas estratégicas; la primera es denominada “línea de acción integral general” encargada de respaldar la intervención militar por medio de la buena imagen institucional. Para esto, hace uso de grupos especiales de operaciones psicológicas, encargados de comunicaciones, difusión de propaganda, acercamiento a líderes comunales y el uso de emisoras institucionales con el mismo fin (Silva, 2014).

La segunda línea, “acción integral coordinada” es la encargada de la labor social del Ejército, donde el área de cooperación cívico-militar brinda apoyo a las actividades en pro de mejorar las condiciones de vida a las comunidades vulnerables tales como brigadas de salud, donaciones, servicios técnicos, entre otros (Silva, 2014). La sección de asuntos indígenas, área también perteneciente a esta línea de acción, funciona como garante de los derechos humanos de esta

minoría, así como la protección de sus territorios frente a GAOAL. Por último, la línea de acción resolutoria, es la encargada de direccionar estrategias tanto económicas, sociales, políticas y militares para la reconstrucción de territorios, una vez estos hayan sido recuperados de manos de los GAOAL (Silva, 2014).

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del Ejército (documento alineado con el Plan Estratégico del Ejército del Futuro), la primera línea estratégica para cumplir con los objetivos de la institución es el Plan Victoria. Este consiste en “contribuir en el control institucional del territorio y la construcción de una Paz estable y duradera” (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 21 de febrero de 2017). Este plan ha priorizado 160 municipios, entre ellos antiguos territorios de presencia de las FARC. Además de la recuperación de territorio, entre los objetivos está la neutralización del ELN y otros GAOAL, así como también enfrentar el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de migrantes y de armas, entre otros (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 21 de febrero de 2017).

El desminado humanitario es imprescindible en la recuperación de territorio, y para ello se creó la Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH), conformada por 7 batallones, estimando que para el 2021 el territorio nacional sea libre de minas (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 21 de febrero de 2017). Según la dirección para la acción integral contra las minas antipersona, a la fecha, 225 de 673 municipios han sido totalmente despejados cumpliendo con un 33% de esta labor, así como también hubo un descenso significativo de víctimas por minas antipersona (-70%) pasando de 89 víctimas en 2016 a 56 en 2017, de los cuales 16 corresponden a militares y 40 a civiles (DAICMA, 2018).

La Comandancia General de las Fuerzas Militares indicó que el balance del Plan Victoria durante su primer trimestre de funcionamiento fue positivo, puesto que ha logrado cumplir con su tarea fundamental de alcanzar y controlar zonas de antigua influencia de las FARC, evitando la llegada de otros grupos armados a dichas regiones. Entre sus logros está la neutralización de 3.834 criminales, en su mayoría identificados como delincuencia común, seguido de miembros de ELN, disidentes de las FARC y otros grupos armados como el Clan del Golfo, incluyendo la destrucción de 627 laboratorios e incautación de 32.546 kilos de cocaína (Dussán, 2017).

Las dos líneas estratégicas siguientes son el Comando Estratégico de Transición (COET), y el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF). El primero, es entidad responsable de coordinar la dejación de armas de las FARC, y el segundo, es encargado de la transformación, que consta de tres fases: (2014-2018) consolidación del Ejército y apoyo al proceso de paz, (2018-2022) fortalecer capacidades por áreas de operación, y (2023-2030) consolidar un Ejército

multi-misión que abarque desde el mantenimiento del orden interno, hasta la participación en misiones internacionales y diferentes temas relevantes para la agenda mundial como temas ambientales y atención a desastres (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 21 de febrero de 2017). Por último, será importante la línea de defensa nacional, la cual se centra en las amenazas externas.

El Plan Victoria fue proyectado hasta finales de 2017 y se re-estructura para seguir en funcionamiento en 2018, recibiendo el nombre de Plan Estratégico Militar “Victoria Plus”, que busca seguir brindando una presencia integral en territorios históricamente golpeados por el conflicto y refuerza sus operaciones con el Plan Horus, el cual prioriza los municipios y veredas<sup>1</sup> más inestables (Semana, 4 de febrero de 2018).

Algunos ejemplos de planes de acción de las Fuerzas Militares en su nuevo rol en relación con la sociedad civil son la construcción de dos muelles flotantes en los municipios de Puerto Milán y Solano, proyectado para beneficiar a más de 50.000 personas en cuanto a mejoramiento en las vías de acceso (La Nación, 3 de abril de 2018). También se resalta el refuerzo de la presencia de la Fuerza Aérea en el Amazonas, que si bien tiene como prioridad el control de delitos transnacionales, también tiene como objetivo misiones de protección al medio ambiente y recursos naturales (Infodefensa, 21 de marzo de 2018).

Como último ejemplo, está la creación del Programa Fe en Colombia, donde se articula el Ejército con diferentes organizaciones gubernamentales y privadas con el fin de mejorar la calidad de vida en diferentes comunidades, interviniendo en factores como infraestructura, economía y productividad regional, reintegración social, entre otros (CAAID, 22 de marzo de 2018). Putumayo, Nariño, Caquetá y Amazonas han sido algunos de los departamentos beneficiados.

Hasta este punto, la doctrina de acción integral se ve como un eje transversal en cada uno de estos planes estratégicos. El apoyo para la construcción de tejido social y el fortalecimiento de la relación civil-militar es la característica sobresaliente de los nuevos roles de las Fuerzas Militares, sin perder de vista las funciones tradicionales.

---

<sup>1</sup> En los niveles de jurisdicción administrativa de Colombia, de menor a mayor, las veredas comprenden caminos rurales que conectan caseríos, comunidades y/o municipios (1.122 registrados) comprenden la división territorial que integra a los departamentos (32), y estos últimos, son la unidad de gestión pública por debajo de la nación y que reciben directamente los recursos del Estado central.

Por otra parte, otro rol que ha tomado protagonismo en el contexto de los acuerdos de paz ha sido el de la proyección diplomática y exportación de seguridad. Tras la creación de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC) en 2011, que trata aspectos generales de cooperación y trabaja en conjunto con la “Estrategia para la cooperación internacional en seguridad integral” que fue fundada específicamente para asuntos de seguridad, se destaca la denominada Diplomacia para la Seguridad y Defensa, como pilar de dicha estrategia centrada en las capacidades y potencialidades en el sector de defensa que Colombia ha desarrollado para continuar posicionando los objetivos logrados como un punto de referencia (Ministerio de Defensa de Colombia, 2016b).

En este contexto, Colombia quiere pasar de ser un Estado que requiere ayuda extranjera para fortalecer su aparato militar, a un Estado poseedor de conocimiento y experiencia en el campo militar. El presidente Santos hace referencia a las Fuerzas Militares como el “Ejército de la paz”, exaltando las cualidades adquiridas durante el conflicto armado para combatir insurgencia, terrorismo y narcotráfico, posicionándolo como referente internacional (Tamayo, 2015). Incluso en las proyecciones del Plan Victoria, se tiene trazado para el año 2026 ser líder regional en Seguridad Defensa y Desarrollo Tecnológico Militar (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 21 de febrero de 2017).

El programa *U.S.-Colombia Action Plan* (USCAP) acordado entre el Ministerio de Defensa y el Southcom es el principal ejemplo de cómo el Ejército colombiano ejerce este nuevo rol como referente en la región latinoamericana. Establecido desde 2012, este programa consiste en asistencia técnica de las Fuerzas Militares colombianas (financiadas por el Gobierno estadounidense bajo la modalidad de cooperación triangular) a los países centroamericanos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, focalizada en temas como narcotráfico y crimen transnacional (Ministerio de Defensa de Colombia, 2013). De acuerdo a las cifras oficiales entre 2012 y 2016, 1.494 soldados han sido capacitados por Colombia en los distintos programas de entrenamiento que varían desde cursos de operaciones aéreas, inteligencia e interdicciones (Ministerio de Defensa de Colombia, 2015).

En cuanto a la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas, no se ha realizado un despliegue de tropas militares a la fecha y tradicionalmente la participación en estas misiones ha sido representada por cuerpos policiales. Sin embargo, en la cumbre de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en 2015, el presidente Santos anunció el compromiso de ampliar el número de tropas para las misiones de paz, estimando aportar hasta 5.000 efectivos (Chinchilla y Vargas, 2016).

Desde la firma del acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno colombiano realizado el 26 de enero de 2015, solamente hay registro de dos oficiales del Ejército asignados para las misiones de UNIFIL (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano) y MINUSCA (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana), respectivamente (Trujillo, 2016). En noviembre de 2017, durante la Cumbre de Ministros de Defensa de la ONU sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz, se conoció la Fuerza de Tarea Colombia (FTC), que será la unidad encargada de participar en dichas operaciones a partir del 2019, para entrenar 2.700 personas y desplegar inicialmente unos 900 efectivos (Trujillo, 2016).

La cooperación con la OTAN, como se entrevió en el segmento anterior, ha sido otro mecanismo para la internacionalización de las fuerzas. El acuerdo marco de 2013 que se mencionó, fue aprobado hasta el 2017 por parte del Congreso de la República (Presidencia de la República de Colombia, 2017). El despliegue de tropas colombianas como apoyo en la misión de la OTAN en Afganistán ha sido una posibilidad, pero hasta ahora no hay un comunicado oficial de alguna de las dos partes que lo ratifique.

Mas allá de la cooperación triangular con EE.UU. y los países de Centroamérica, además de la gestión con organismos multilaterales como Naciones Unidas y la OTAN para explotar su experticia construida por más de cincuenta años durante el conflicto armado, se evidencia el reto de promover las relaciones de seguridad con los países vecinos.

La Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (COMBIFRON) es el principal mecanismo mediante el cual se coordina, evalúa y supervisa el cumplimiento de los compromisos militares y policiales con países fronterizos, además de proponer mecanismos de asistencia para temas de seguridad. El control migratorio, el tráfico de drogas y el crimen transnacional son el común denominador entre las temáticas a tratar con Venezuela, Ecuador, Panamá y Perú, a excepción de Brasil, donde el componente ambiental para la preservación de la Amazonía es de los principales en la agenda (Ministerio de Defensa de Colombia, 2015). Entre los logros más importantes de este mecanismo bilateral con el Perú, en los últimos dos años, se destacan rondas de conversación entre altos mandos militares, ejercicios de interdicción aérea y jornadas binacionales de apoyo al desarrollo en el ámbito operacional y de consolidación (Ejército Nacional de Colombia, 2017). La relación con Panamá se ha centrado en el plan operacional de las fuerzas aéreas de ambos países para controlar el espacio aéreo (específicamente el tráfico de aeronaves ilegales).

Para el actual ministro de Defensa Luis Carlos Villegas, las fronteras con Venezuela, Ecuador y Panamá son los principales focos de incidencia del conflicto

armado. En Venezuela, se ha dispuesto la presencia de 17.000 miembros de las fuerzas militares en la frontera para hacer frente a la migración ilegal, tráfico de armas, narcotráfico y GAOAL (Semana, 4 de febrero de 2018); así como también se ha realizado el despliegue de 10.000 efectivos en la zona de Nariño para controlar la actividad ilícita en la frontera ecuatoriana (Agencia EFE, 8 de abril de 2018).

En el caso de Brasil, la experticia de las FFAA. colombianas en embarcaciones fluviales dio pie para la creación en conjunto del proyecto de construcción llamado Buque Patrullero para operaciones en el río Amazonas (Ejército Nacional de Colombia, 2017). A pesar de las controversias por el significado de la OTAN para Colombia y la región, tras el cambio de Gobierno de Brasil —de Rousseff a Temer—, se produce un hito de cooperación internacional poco común. A mediados de 2017 se producen unos ejercicios militares “inéditos” en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de EE.UU. (Southcom), instalando la primera base militar internacional temporal en la frontera amazónica, donde se ejecutó la Operación América Unida con más de 10 simulaciones militares de “logística humanitaria” y lucha contra el crimen organizado transnacional (COT) (Senra, 6 de mayo de 2017). Y aunque el ejercicio se produjo por iniciativa de las FFAA. de Brasil, inspirados por una experiencia de cooperación internacional a la que fueron invitados por la OTAN en Hungría (en 2015), Colombia tiene la oportunidad de elevar su nivel actual de cooperación trilateral contra el crimen organizado transnacional.

Igual que en el plano doméstico, en el de la cooperación internacional existen falencias y potencialidades. Pero se trata de un espectro de posibilidades de externalización de las FFAA. que habrá que seguir minuciosamente y que podría consolidarse a pesar del cambio de gobierno en agosto de 2018.

### **3. A modo de breve conclusión**

En este capítulo se ha ofrecido una mirada exploratoria, descriptiva y parcialmente crítica del presente y el futuro tentativo de las FFAA. de Colombia. Se identificó un trasfondo contextual heredado de la doble administración de Álvaro Uribe y el marco general de la estrategia de seguridad y defensa del doble Gobierno de Juan Manuel Santos. Pudieron denotarse elementos de fuerte continuidad en los roles y concepción de las FFAA. en el enfrentamiento de fenómenos domésticos, que dependen no solamente de la persistente presencia y readaptación de algunos de estos factores de amenaza, como el narcotráfico (BACRIM), los GAOAL y los GAO-R. También se relacionan directamente con el cambio o no de expectativas sobre la paz, el postconflicto y las propias FFAA. en un entorno político y social de arduos debates en medio y después de las negociaciones con las FARC. Por el momento, Gobierno nacional y FFAA. activos y retirados no contemplan aspectos como la reducción de las tropas, la separa-



ción de los asuntos e instituciones militares y policiales o la incorporación de excombatientes.

Se han identificado varios escenarios promisorios para reforzar la modernización de las FF.AA. y su adaptación a nuevas fuentes de amenazas y riesgos. Se evidencia una formulación exhaustiva de lineamientos y planes para repotenciar las actividades militares de cara a las dificultades de seguridad típicas de las fases de postconflicto, donde se resaltan la ocupación de los territorios débiles institucionalmente o recuperados frente a los GAOAL, el apoyo de las Fuerzas a la construcción de Estado y de condiciones económicas para la integración social, e incluso la difusión de la legitimidad de las FF.AA. mediante intensas campañas de educación y publicidad. Doctrinas como las de acción integral, el Ejército del Futuro y los roles multimisión enfatizan la contribución potencial de la tropa al logro de la seguridad humana y al desarrollo nacional. Las relaciones cívico-militares positivas son un eje esencial hacia un propósito de reconciliación, pero la prevalente militarización de la seguridad deja para muchos una inquietud profunda pensando en la total normalización del Estado colombiano, ya que las tareas de consolidación interna resultan adecuadas para Estados débiles, pero deberían haber sido superadas en un verdadero postconflicto y un Estado democráticamente maduro.

En la esfera internacional, aparecen múltiples ventanas de oportunidad que en parte se explican por una política exterior cuya aspiración es la apuesta por demostraciones de liderazgo. El activismo creciente de Colombia en la era Santos ha conducido al Ministerio de Defensa a trazarse metas de comercialización de productos militares, de contribución a la estabilidad, seguridad y paz vía alianzas como OTAN, misiones de paz de la ONU o mecanismos de cooperación con Southcom y eventualmente dentro de los esquemas de coordinación que se promuevan contra el crimen organizado transnacional en la Alianza del Pacífico. Allí aparece el conocimiento y experiencia en el marco del Plan Colombia y de la guerra contrainsurgente como un insumo que se intenta transferir a otros países. El respaldo político y financiero de EE.UU. resulta un innegable factor explicativo, pero Gobierno y cúpula militar también parecen converger en expectativas prospectivas. Allí abundan las iniciativas de externalización, pero también quedan grandes interrogantes sobre los beneficios directos de esas participaciones, los costos que se asumirán y las prioridades del país acorde a sus recursos y valores nacionales.

A pesar de haber avanzado en una articulación de operaciones militares conjuntas con algunos de sus vecinos vía COMBIFRON y otros mecanismos de alto nivel, el deseo de Colombia de exportar su conocimiento y ser un proveedor regional en materia de seguridad se obstaculiza parcialmente con los retos del postconflicto, traducidos en problemáticas que parecen perpetuarse, como es

el caso del narcotráfico o la persistencia de grupos armados. Esto se suma a cuestiones externas como las tensiones políticas regionales por las presencias de EE.UU. u OTAN en Suramérica o la crisis humanitaria de Venezuela, ya que tiene que hacer frente a la migración masiva hacia el territorio colombiano y las consecuencias que esto conlleva, como el crecimiento del crimen organizado en la frontera colombo venezolana. Es decir, tiene incontables tareas pendientes para hablar con propiedad de postconflicto y para brindar una imagen consistente como ejemplo y líder de seguridad internacional.

## Referencias

- Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebre de su modelo de guerra. *Análisis Político*, 26(77), 85-111.
- Amorocho, J. (23 de octubre de 2017). DEA alerta sobre aumento en cultivo de coca en Colombia. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/colombia/dea-resalta-aumento-en-cultivo-de-coca-en-colombia-HG7549382>
- Banco Mundial. (2018). Personal de las fuerzas armadas, total. Colombia. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1?locations=CO>
- Blu Radio. (6 de agosto de 2013). Santos desmintió compra de aviones F16 para la flota de la Fuerza Aérea. Recuperado de <http://www.bluradio.com/38240/santos-desmintio-compra-de-aviones-f16-que-serian-financiados-por-el-gobierno>
- Buzan, B. y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. doi:10.1017/CB09780511491252
- CAAID – Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo. (22 de marzo de 2018). Programa Fe en Colombia – Pasión Putumayo llega al sur del país. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=432680>
- Chinchilla, F. y Vargas, J. (2016). Peacekeeping country profile: Colombia. Providing for peacekeeping. Recuperado de <http://www.providingforpeacekeeping.org/2016/06/23/peacekeeping-country-profile-colombia/>
- CNMH – Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Basta ya: memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>
- CINEP (2012). *Primer informe especial. Conflicto armado en Colombia durante 2011*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular y Programa por la Paz. Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/152325.pdf>
- Ciro, A. R. y Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19-88. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v12n13/v12n13a02.pdf>

- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2015). Las Fuerzas Militares y de Policía se preparan para nuevos escenarios de 2030. *Revista del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia*, 36. Recuperado de <http://www.cgfm.mil.co/wp-content/uploads/2017/05/36-LAS-FUERZAS-2015.pdf>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (21 de febrero de 2017). Plan Victoria por una paz estable y duradera. Recuperado de <http://www.cgfm.mil.co/2017/02/21/plan-militar-victoria-una-paz-estable-duradera/>
- DAICMA. (4 de abril de 2018). Prensa: Colombia ya liberó el 33% de los municipios contaminados con minas antipersona. Recuperado de [http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/Colombia-ya-libero-33\\_por ciento-municipios-contaminados-con-minas-antipersonal.aspx](http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/Colombia-ya-libero-33_por ciento-municipios-contaminados-con-minas-antipersonal.aspx)
- Donadio, M. y Tibiletti, M.P. (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Recuperado de [http://www.colegio-id.org/assets/c4\\_resdal\\_atlas\\_completo\\_2012\\_espanhol.pdf](http://www.colegio-id.org/assets/c4_resdal_atlas_completo_2012_espanhol.pdf)
- Dussán, Y. (2017). Fuerzas Militares de Colombia activan Plan Victoria. *Diálogo. Revista Militar Digital*. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/colombian-armed-forces-activate-plan-victoria>
- EFE. (8 de abril de 2018). Mindefensa advierte que las fronteras son el nuevo foco de conflicto armado. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/mindefensa-advierte-que-las-fronteras-son-el-nuevo-foco-de-conflicto-armado-articulo-747891>
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del Ejército*. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=390030>
- Fuerza Aérea Colombiana (2012). FAC en la Comunidad de la OTAN de Reabastecimiento en Vuelo. Recuperado de <https://www.fac.mil.co/fac-en-la-comunidad-de-la-otan-de-reabastecimiento-en-vuelo-1>
- Infodefensa. (21 de marzo de 2018). La FAC refuerza presencia en el Amazonas. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2018/03/21/noticia-refuerza-presencia-amazonas-cessna.html>
- La Nación. (3 de abril de 2018). Milán y Solano tienen muelles. Recuperado de <http://www.lanacion.com.co/2018/04/03/milan-solano-tienen-muelles/>

- Leal Buitrago, F. (3 de julio de 2017). Expectativas en el posacuerdo. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/expectativas-en-el-posacuerdo>
- León, J. (29 de octubre de 2014). Los cuatro temores de los militares frente al proceso de paz. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/historia-militares-juanita-49005>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2013). Memorias al Congreso 2012-2013. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2015). Memorias al Congreso 2014-2015. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2014-2015.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2016a). Directiva permanente N. 0015-2016. Recuperado de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2016b). Memorias al Congreso 2015-2016. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/memorias2015-2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/memorias2015-2016.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2017). Memorias al Congreso 2016-2017. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.com/?idcategoria=424308download=Y>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2018). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País*. Recuperado de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\\_sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)
- OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte. (31 de mayo de 2018). Secretary General welcomes President of Colombia to NATO. Recuperado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_155030.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_155030.htm)

- Pachón, M. (2008). Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 327–353. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2009000200005](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000200005)
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de setiembre de 2010). Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917\\_11.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx)
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de noviembre de 2013). Nuevo Programa Presidencial para el Desarrollo Espacial Colombiano. Recuperado de <http://www.desarrolloespacial.gov.co/multimedia/2013/Paginas/131129-Nuevo-Programa-Presidencial-para-el-Desarrollo-Espacial-Colombiano.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Acuerdo entre la Republica de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201839%20DEL%2012%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf>
- Pulzo. (16 de abril de 2018). Alias ‘Guacho’, el más degradado jefe criminal de las disidencias de las Farc. Recuperado de <http://www.pulzo.com/nacion/guacho-degradado-jefe-criminal-disidencias-farc-PP470682>
- Rojas, D. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿Llegó la hora del post conflicto? *Análisis político*, 79, 121–138. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n79/v26n79a07.pdf>
- SchultzeKraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz en Colombia* (pp. 405-433). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Semana. (9 de noviembre de 2013). Las claves del acuerdo de Colombia con la OTAN. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-claves-del-acuerdo-de-colombia-con-la-otan/357294-3>
- Semana. (5 de junio de 2017). La Policía debe separarse del Ministerio de Defensa: Ariel Ávila. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/ariel-avila-habla-sobre-su-libro-y-su-propuesta-de-cambiar-la-policia-nacional/524321>

- Semana. (4 de febrero de 2018). Se ordenó la presencia de 17.000 efectivos desplegados a lo largo de la frontera con Venezuela: Luis Carlos Villegas. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-al-ministro-de-defensa-luis-villegas-sobre-venezolanos-en-colombia/562203>
- Senra, R. (6 de mayo de 2017). Los ejercicios militares “inéditos” que tendrán lugar en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de Estados Unidos. *BBC Mundo*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39826017>
- Silva, M. (2014). La acción integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y la defensa nacional (Trabajo de Grado para optar por título de Especialista en Alta Gerencia de la Defensa Nacional). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13730/2/LA%20ACCIÓN%20INTEGRAL%20COMO%20UNA%20ESTRATEGIA%20EFECTIVA%20HACIA%20LA%20CONSOLIDACIÓN%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20Y%20LA%20DEFENSA%20NACIONAL%20CON%20COME.pdf>
- SIPRI. (2017). *Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m., 2007-2016*. Recuperado de <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>
- Stavridis, J. (18 de marzo de 2015). We Know How to End Drug Violence in Central America. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2015/03/18/we-know-how-to-end-drug-violence-in-central-america-colombia-drug-war/>
- Strong, J.P. y Jaramillo, M. (2014). *La Fuerza Aérea Colombiana y sus nuevos retos: campos de acción en un escenario interno transformado*. Bogotá: ESDE-GUE-DEFAC.
- Tamayo, E. (2015). Colombia: “Un ejército para la Guerra y para la Paz”. *Science Po. Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*. Recuperado de <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/colombia-un-ejercito-para-la-guerra-y-para-la-paz>
- Presidente de los Estados Unidos de América (2015). *National Security Strategy (NSS)*. Washington D.C.: White House, U.S. G.P.O. Recuperado de <http://ns-sarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>

Trujillo, A. (2016). La participación de la Fuerza en Operaciones de Mantenimiento de Paz. *Revista Ejército*, 188, 28-31. Recuperado de [https://dicoe.mil.co/revista\\_ejercito/revista/Revista\\_188/Revista\\_188.pdf](https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_188/Revista_188.pdf)

UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contras las Drogas y el Delito. (2017). *Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos ilícitos 2016*. Bogotá: UNODC y el Gobierno de Colombia. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)



# Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la Guerra. Funciones para el futuro

Jaime Baeza Freer\*  
María Cristina Escudero Illanes\*\*

---

## 1. Introducción

Las FFAA. chilenas a lo largo de su historia han evolucionado en su profesionalización y relaciones cívico-militares a la par de muchos países latinoamericanos. Sin embargo, los escenarios de conflicto clásico han sido superados por la historia. Chile enfrentó traumáticos episodios bélicos con sus vecinos del norte, siendo la más notoria la Guerra del Pacífico entre 1879 y 1883. Pero desde entonces el país no ha tenido una sola instancia de guerra interestatal, aunque nominalmente rompió con el Eje germano-italiano-japonés, y fue de hecho el último país en declararle la guerra a la potencia asiática. Quizás si la única real tensión fue el conflicto limítrofe con Argentina en 1978 y que terminó con la mediación papal de San Juan Pablo II.

Es decir, no hay episodios bélicos de relevancia por más de 130 años de historia. En consecuencia, cabe preguntarse cuáles son los escenarios de acción para las instituciones castrenses, en el marco más amplio de una política de defensa y que excede la idea de una guerra clásica. Es en este contexto donde surge la

---

\* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, EE.UU. Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center for Political Science and Public Affairs de la American Political Science Association en Washington D.C.

\*\* Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ex asesora del gabinete del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue visiting researcher de la Universidad de Georgetown. En los últimos años, ha desarrollado actividades de investigación académica en el área de política comparada con especial énfasis en cambio institucional, procesos constituyentes y recientemente en seguridad y cooperación.

idea de FF.AA. polivalentes, cuestión que es tratada por el Libro de la Defensa de 2017 que edita el Ministerio de Defensa Nacional. Además, se asume que la planificación con que se construyen los medios y dotaciones de las instituciones migra de pensar en amenazas vecinales por una basada en las capacidades propias para proveer en las necesidades de Defensa del país.

Es así que en este trabajo analizaremos cuatro aspectos fundamentales que permiten entender los roles y funciones actuales de las FF.AA. chilenas. En primer término, analizamos la evolución de las instituciones armadas en el Siglo XIX y en el inicio del Siglo XX. Mucho se ha discutido sobre los roles a partir de la doctrina de la seguridad nacional y, en particular, las burocracias autoritarias que asolaron en el continente. También se ha escrito sobre el rol que tuvieron para el caso particular de Chile durante la dictadura de Pinochet (Valenzuela y Constable, 1989; Barros, 2002). Sin embargo, menos se sabe de lo que ocurrió previo a la Guerra Fría y a la construcción de las FF.AA. tal como las conocemos hoy.

En una segunda parte nos hacemos cargo de describir y dejar constancia de los roles clásicos que enfrentaron las FF.AA., tanto en Chile como en el mundo occidental. Para lo anterior es deber recordar trabajos seminales tales como Huntington (1995) y Janowitz (1967) que teorizaron sobre los roles del soldado. También miramos a autores como Stepan (1988) y otros más contemporáneos que se enfocaron en la región de América Latina. Particularmente interesante es este último que fue quien acuñó el enfoque de nuevo profesionalismo para las FF.AA., y que este no tenía que ver necesariamente con la doctrina de la seguridad nacional, pero que de alguna manera la informaba. En virtud de lo que descubrió en su oportunidad el autor estadounidense, una de las consecuencias de la Guerra Fría en algunas academias de Guerra —particularmente en Brasil y Perú— fue entender que el internacionalismo proletario afectaba la sobrevivencia del bien máspreciado que tenían los militares para defender: El Estado-nación.

Es así que para lograr ese objetivo no solo debían ser expertos en el arte de la guerra, sino que también debían ser capaces de asumir todas las profesiones liberales, tales como abogacía, sociología, ingeniería, ciencia política, entre otras muchas. Así, y solamente así, podrían estar en condiciones de asumir el poder y desarrollar políticas públicas si la sobrevivencia del Estado se veía afectado. Esta visión, más otras que se desarrollan en ese apartado, demuestran que los militares no volverían solo a prepararse para una muy hipotética guerra interestatal. Algo de eso sobrevivió a las dictaduras y comenzó a discutirse en los corredores del poder en la subsiguiente democracia. Por eso es que en la tercera parte de este trabajo argumentan los nuevos desafíos que enfrenta la función de la defensa, cuestión que es operacionalizada por las FF.AA. La principal discusión sostiene que existe un ámbito distinto a la guerra donde

el concepto de soberanía tradicional se ha visto cuestionado. Consideramos a Haass (2017) quien plantea que la responsabilidad de proteger —que proviene del mandato de Naciones Unidas para preservar la paz y los derechos humanos— está por sobre la soberanía convencional de los Estados. Esto que podría parecer una amenaza para las instituciones armadas, resulta finalmente todo lo contrario, pues las obligan a replantearse en dos áreas fundamentales de su accionar actual y que hace algunos años no hubiera sido siquiera discutido.

Por una parte, la propia Constitución, y quienes diseñan las políticas públicas del sector a través del Libro de la Defensa, sostienen que deben entenderse como parte de las funciones de las FF.AA. ejercer la soberanía dentro del territorio asegurando la presencia del Estado, manteniendo la conectividad y, además, de llegar con servicios básicos donde nadie más puede hacerlo. De esa manera se asegura la continuidad territorial y nadie podría decir que existe sobre ese lugar un *res derelictae* o tierra de nadie. Por otro lado, el ejercicio de la soberanía implica también cuidar de los intereses nacionales en el exterior, para lo cual la seguridad internacional cumple un rol. Están en ese marco tanto proteger las rutas de comercio como así mismo proveer de certezas al resto de la comunidad internacional. Así mismo, son las FF.AA. las llamadas a participar de manera activa, y a decisión de la autoridad política, en el manejo y solución para las catástrofes. Chile provee una serie de esos ejemplos y en una relación donde las autoridades civiles no siempre confiaron en las militares. Acá abundamos en el caso del terremoto de 2010 en la provincia de Concepción, y en donde el no llamado a la participación de los militares estuvo basado en algún grado de prejuicio ideológico. Sin embargo, desde esa fecha en adelante ha mejorado mucho la coordinación y confianza de la autoridad política, hasta casi hacerlo hoy una rutina. Debe entenderse que esto se produce en el marco constitucional de estados de excepción y no es una rutina.

También —y como se explica en la parte final de este trabajo— no rompe con la necesidad de separar la seguridad interna policial de la defensa externa. Las FF.AA. chilenas no están constitucionalmente permitidas de participar en ninguna acción policial fuera de restaurar el orden público en caso de estado de excepción constitucional, y que esto por tanto los inhibe de perseguir delitos y desarrollar tareas contra el narcotráfico, la trata de personas u otros ilícitos muy extendidos en América Latina actual.

A lo anterior debe agregarse un rol internacional. Esto significa que parte de la defensa se alcanza por medio de transformarse en un activo de colaboración para el resto de las naciones, o algo así como que se pagan los gastos comunes de este edificio planetario. Por lo anterior, la decisión es ser una fuerza lista y dispuesta para participar de operaciones de establecimiento y mantenimiento

de la paz bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo que no es asunto optativo para las instituciones de la defensa en Chile. Todo lo anterior contribuye a la idea de polivalencia y lo conjunto que tienen las misiones distintas a la guerra en las que están embarcadas las instituciones castrenses del país.

Finalmente, este trabajo concluye por valorar la actividad actual de las FF.AA. y lo que ha significado que la Planificación de la Defensa mutó desde una basada en amenazas vecinales para hipótesis de crisis interestatal regional que ya no tienen asidero con la realidad hacia una visión prospectiva y global de las necesidades de cada rama castrense y del conjunto del sector defensa. Así, se generan capacidades que son necesarias para cumplir los objetivos nacionales trazados (seguridad internacional, economía, comercio, calidad de la democracia, soberanía territorial ejercida, asistencia a catástrofes, etc.), por sobre lo que otros en la región o fuera del mundo estén desarrollando conceptualmente. Por lo tanto, su arsenal de guerra no está en función de una carrera armamentista, sino de las necesidades nacionales.

## **2. Desarrollo de las Fuerzas Armadas en Chile**

El Ejército chileno —que surge en 1810 de la mano de las luchas por la independencia— no es un cuerpo profesional anterior a la actividad política sino, por el contrario, líderes políticos que teniendo como objetivo la emancipación, crean sus propias milicias para enfrentar la etapa armada de esta empresa. Por lo tanto, en las décadas que siguen a la independencia, la formación del Ejército es un proceso cuyo contexto son los conflictos propios de un sistema institucional en ciernes con una marcada inestabilidad política producto de las luchas entre facciones y grupos semi organizados cuyos resultados eran siempre de corta duración. Como consecuencia lógica, las FF.AA. como institución (en un principio compuesta solo por el Ejército) era precaria y sus miembros no tenían interiorizada las competencias exclusivas de su función, sino por el contrario, los personajes políticos que marcaron los principales hitos de la época eran a su vez generales como, por ejemplo, los generales Blanco Encalada, Borgoño, Pinto, Prieto, Freire, entre otros (Ramírez, 1984, p. 19).

Sin perjuicio de lo entrelazados que estaban la función política de la militar a los inicios de la república, las FF.AA. chilenas nunca aparecieron en su desarrollo como una institución paralela a la civil o en conflicto con ella. Por el contrario, la inestabilidad política que caracterizó las primeras dos décadas de vida independiente no fue por las luchas de poder entre militares y civiles, sino por proyectos liderados por personas que tenían dentro de sus atributos ser generales, pero que en ningún caso actuaban en forma corporativa. Es decir, no hubo nunca la intención de un tutelaje de los militares sobre las nuevas estructuras

que adoptaría el Estado chileno. Este periodo de conflictos se dispó luego de la batalla de Lircay en 1831, donde los liderazgos políticos-militares se dividieron como reflejo del fraccionamiento del país entre las posturas de los “pipiolos” de la mano del general Fraire y de los “pelucones”, liderados por el general José Joaquín Prieto (futuros liberales o conservadores, respectivamente). El triunfo de Prieto marca el comienzo de la república conservadora que protagonizó la historia de Chile el resto del siglo, de la cual el general Prieto fue presidente (electo) por 10 años. Esta nueva fase se caracterizó por el esfuerzo de la aristocracia conservadora por establecer el control civil por sobre el militar, estableciendo la división de funciones propias de lo que marcaría el desarrollo institucional chileno.

Esta época será el momento crítico para definir el carácter y roles dentro de los cuales se moverán las FFAA. En efecto, se establece su carencia total de autonomía, su deber de obediencia y el inicio de su profesionalización. Para lograr estos objetivos se restableció el funcionamiento de la Escuela Militar para quienes querían cursar la carrera en el Ejército<sup>1</sup>, mientras que paralelamente se creó una escuela náutica no muy bien dotada (Ramírez, 1984, p. 32). Pese a este voluntarismo de conferir a las FFAA. un rol eminentemente militar, el partido conservador optó por apoyar para la presidencia a destacados políticos que poseían el grado de general e incluir como miembros del Consejo de Estado a un militar de alto rango. Sin embargo, nuevamente, el impulso no era militarizar la política sino valerse del prestigio de algunos líderes político-militares que sirvieran para consolidar el poder y validar un diseño donde la aristocracia le confería el rol de brazo armado del Estado, a las FFAA.<sup>2</sup>

En efecto, la Constitución de 1833 no trata en forma especial a las FFAA., sino que hace mención a ellas para señalar que serán obedientes y no deliberante. Es el presidente de la República quien posee el control sobre ellas (Constitución de 1833, artículos 82 n°16 y 157), lo cual marca una diferencia con la Constitución anterior de 1828 que establecía un capítulo especial de referencia para las FFAA. La intervención de los militares en la llamada *república portaleana* se aboca a consolidar la soberanía nacional mediante la ocupación efectiva del territorio bajo las órdenes del poder Ejecutivo el cual se propone establecer orden, disciplina y superioridad jerárquica mediante la eliminación y exilio de

---

<sup>1</sup> La Escuela Militar había sido fundada durante el gobierno de O’Higgins (1817–1823), pero su funcionamiento había resultado accidentado e intermitente.

<sup>2</sup> Desde 1931 a 1961, presidieron al país dos generales electos y reelectos por votación ciudadana: Prieto (triunfador de la batalla de Lircay) y Bulnes. Por otra parte, pese a que el Consejo de Estado era un órgano consultivo importante del presidente, su composición era mayoritariamente civil y, por lo tanto, la presencia de un general no impone una tutela militar sobre el poder civil.

toda posibilidad de disidencia (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1866). Como precaución Portales fortaleció la Guardia Nacional para que sirva de contrapeso al Ejército en general y de evitar posibles caudillajes dentro de sus filas que quisieran hacerse del poder político, en particular (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1866). Tres funciones fueron esenciales para esta institución: auxilio al patrullaje rural, resguardo de cárceles y servir de reserva militar.

En consecuencia, el siglo XIX fue formativo de las funciones que las FFAA. han tenido en democracia. Estas definieron muy tempranamente su rol subordinado al poder civil y, pese a la inestabilidad política, estas no fueron un reemplazo de la capacidad de las elites de dirigir el país. En un contexto de poca profesionalización inicial, el Ejército chileno emprendió varias campañas de conquista o defensa de la soberanía nacional además de la independencia y de la llamada Guerra a Muerte en los años siguientes a ella, cuyo objeto era fortalecer la emancipación en el centro y sur del país (1817-1832). Otros de sus principales hitos son la conquista de Chiloé (1820-1826), la guerra contra la Confederación peruano-boliviana (1836-1839), la ocupación de la Araucanía (1861-1883) y la Guerra del Pacífico (1879-1883).

En suma, durante el periodo comprendido entre 1818 y finales del siglo XIX, las FFAA. dieron un salto en su profesionalización y lograron una relativa coherencia entre sus funciones de defensa de la soberanía y su autopercepción como brazo armado de la proyección del poder del Estado (Varas, 2006, p. 88). Esta profesionalización se hizo luego de que en 1840 el gobierno se preocupara de la formación de los uniformados, lo cual hizo con instructores franceses de infantería, caballería, artillería e ingeniería militar; mientras que la influencia inglesa permeó la Armada. También mejoró su artillería y la infraestructura. Por otra parte, la importancia de la Guardia Nacional decayó porque a fines de ese siglo se subordinó la gestión al Ejército y la instauración del servicio militar obligatorio en 1900.

Un elemento a destacar es que la función de seguridad interior policial, nunca fue ejercida directamente ni por la Guardia Nacional, ni por las FFAA. Esta función era contratada por el Estado bajo varias modalidades, en particular, la policía rural para los sectores no urbanos y, para las ciudades, la policía fiscal. A comienzos del siglo XX, se crea la Escuela de Carabineros, pero es recién en el gobierno del general Ibáñez del Campo en 1927, en el que la Policía Fiscal y el Cuerpo de Carabineros se fusionan en una sola institución, dependiente del Ministerio del Interior. Lo anterior no implica que los militares no fueran llamados por el Gobierno para controlar focos de desorden público, es decir, sí fueron utilizados en algunas ocasiones para reprimir cuando el poder civil lo disponía, tal como lo fue la Matanza de Santa María de Iquique en 1907 y en donde murieron más de un centenar de obreros salitreros.

Hubo varios factores que mermaron la dinámica civil-militar y su marcado rol de defensa y consolidación de la soberanía nacional a finales del siglo XIX: la modernización de corte prusiano de las FF.AA. después de la Guerra del Pacífico. La instrucción alemana en la Escuela Militar y en la Academia de Guerra le otorgó a las fuerzas militares espíritu de cuerpo y se debilitó el dominio oligárquico dentro de sus filas, al convertirse en una fuente de movilidad social de las clases medias basada en la meritocracia (Varas, 2006, p. 92). Por otra parte, la influencia del romanticismo que dominaba culturalmente a los alemanes, alentó la búsqueda de la empatía con el pueblo y su representación. En consecuencia, el corporativismo que nació en sus filas ya no solo aspiraba a abocarse a la defensa de la nación sino a realizar una propuesta de gobierno que pudiese ser liderada por alguien de sus filas. En otras palabras, creció en la institución militar una aspiración a ampliar su rol de defensa de la nación a la intervención en su desarrollo o a convertirse en garantes de la institucionalidad. Su profesionalismo y organicidad les permitía presentarse como una alternativa al poder civil, en especial frente a la poca operatividad que manifestaba la dinámica parlamentarizada del presidencialismo chileno entre 1900 y 1932.

De 1924 a 1932, las FF.AA. se alejan de su tradicional rol de no intervención en política. De este modo, en 1924 ante la ingobernabilidad producida por el bloqueo del Congreso al poder Ejecutivo y la situación económica se urde desde los cuarteles y en complicidad con el Partido Conservador, un plan de golpe de Estado al presidente Alessandri. El episodio llamado “Ruido de Sables” —liderado por oficiales jóvenes que interrumpió el funcionamiento del Congreso exigiendo orden y manifestando su descontento con el funcionamiento político— fue el movimiento de apertura de las FF.AA. Ante la eminente confabulación entre sectores uniformados con los conservadores, Alessandri responde con su propia alianza castrense, esto es la conformación de una Junta Militar para presionar al Congreso en la aprobación de una agenda reformista liberal y desarticular los planes conspirativos en su contra (Ramírez, 1984, p. 146). Sin embargo, fue la Junta Militar incentivada por Alessandri, la que logra aunar los criterios dentro de las instituciones armadas para deponerlo de su cargo, especialmente permeada por los intereses del Partido Conservador; a través de la Armada. Se inicia con esto una época de alianzas cívico-militares para desbancar del poder a los adversarios: a la coalición cívico-militar conservadora la derroca una favorable a la alianza liberal que trae de vuelta a Alessandri bajo cuyo gobierno se reemplazó la Constitución de 1925 por la de 1933.

La nueva Constitución sigue la tradición de la Contitución de 1833 respecto de los militares. Es decir, las FF.AA. tienen una mención indirecta como funcionales a la defensa del Estado y bajo las decisiones del poder civil a las cuales debían obediencia absoluta (Portales, 1982, p. 11). Sin perjuicio de lo anterior, la nueva institucionalidad no alcanza estabilidad sino hasta después de 1932. En efecto,

el general Ibañez del Campo gobierna el país sin apego al ordenamiento jurídico y luego de su caída, una alianza que conforma un movimiento cívico militar — donde convergían jóvenes socialistas y militares adeptos al coronel Marmaduke Grove y partidarios del expresidente Carlos Ibáñez del Campo— exige la renuncia del presidente Juan Esteban Montero. La Junta Militar que toma el gobierno, cae rápidamente en manos de otra manifestación de fuerza desde los cuarteles y se llama a nuevas elecciones.

En las elecciones de 1932 gana nuevamente Alessandri Palma y a partir de su gobierno se normalizan las relaciones cívico-militares que a lo largo de los gobiernos siguientes implicaron a su vez una merma en los recursos destinados a sus funciones (Varas, 2017, p. 96). A mediados del Siglo XX, las FFAA. se desarrollan y profesionalizan con mucha autonomía, sin guía real por parte de la autoridad civil, la que comienza con frecuencia a requerir intervención para controlar el orden público interno diluyendo la frontera entre seguridad interna y externa (Portales, 1982, p. 19). Varas (1982, p. 64) además puntualiza que la integración de lo militar y lo civil se fortalece con las facultades otorgadas a las Fábricas y Maestransas del Ejército para fabricar y comercializar distinto tipo de maquinarias, lo que los acercó a gremios que requerían de sus productos como la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Agricultura o Ferrocarriles del Estado.

En conjunto con el proceso anterior, la Guerra Fría, la Revolución cubana y la influencia de Estados Unidos impacta en el concepto de seguridad nacional y en vincular la defensa con la noción de enemigo interno. En efecto, el DFL 181 de 1960 reemplaza al Consejo Superior de Defensa Nacional por el Consejo de Seguridad Nacional. La inclusión del término de seguridad nacional en la legislación es un giro que crecientemente involucrará a las FFAA. en un esfuerzo por mantener el orden interno (Frühling, 1982, pp. 43-48). Finalmente, a tres años de iniciado el gobierno de la Unidad Popular, encabezado por el presidente Allende, las FFAA. irrumpen en la arena política en un violento golpe de Estado. A partir de 1973 y hasta 1990, las FFAA., protagonizan lo que Huntington (1972) denomina régimen militar: una intervención prolongada, hecha con el objeto de asumir todos los roles de gobierno para restituir el orden perdido y excluir a los sectores populares responsables de ello. Con esto a la vista, las FFAA. chilenas por primera vez asumen un control total de las actividades ejecutivas, legislativas y una eminente intervención del poder judicial. En particular, la dictadura desarrolla tres dimensiones que la caracterizan. La primera de ellas es la coerción y el empleo de la violencia a través de un Estado Policial. La segunda corresponde al ensayo y error de la implementación de un modelo económico que se consolida a mediados de la década de los ochentas. Por último, la identificación del régimen en una persona, el general Pinochet (Huneus, 2010, p. 38).



### 3. Roles clásicos de las FFAA.

La literatura más clásica en esta materia adjudica a las FFAA. un rol tradicional e inequívoco. De acuerdo a Huntington, lo primero que distingue a unas fuerzas modernas y profesionalizadas en democracia es su *expertise*. Las competencias que deben adquirir son respecto a aspectos tácticos y operacionales. También incluyen habilidades organizacionales y burocráticas. En suma, ser un militar implica que su profesión es la guerra y el manejo de conflictos externos especialmente relevantes en un contexto de Estados nacionales que requieren de organizaciones militares efectivas. Estas capacidades requieren de mucho entrenamiento, especialmente para enfrentar el desarrollo tecnológico que requiere en la actualidad un enfrentamiento armado. El hecho de requerir un tipo sofisticado de organización que permita impartir instrucciones desde los altos mandos a los rangos más bajos es un desafío no menor para las tres ramas de subespecialización: ejército, aviación y marina.

Toda la visión de Huntington respecto a las FFAA. está entregada a la defensa nacional y la guerra externa en particular. En efecto, especial relevancia revisten en su análisis el desarrollo de capacidades y habilidades para ser efectivos en el campo de batalla: liderazgo, disciplina, conocimiento de la tecnología de punta, de material bélico, sistemas de comunicaciones y estrategia militar. En sintonía con Huntington, Stepan (1988) llama a esta especialización militar “viejo profesionalismo” y destaca que este favorece el control de los civiles sobre los militares porque pone la adquisición de destrezas militares como incompatible con la actividad política al lograr una neutralidad política.

Para quienes adhieren a esta línea de análisis, la profesionalización de la actividad de la guerra solo es legítima en la medida que esté al servicio de un gobierno democráticamente electo (Huntington, 1995). En caso contrario pasa a ser un peligro para la nación en general y para la población en particular. Por eso, la entrada del nuevo profesionalismo como lo define Stepan (1988) —que incluyó el aprendizaje de gobernar o el interés en asuntos internos para responder a problemas de seguridad interior— propició los autoritarismos del siglo XX vinculados a las tensiones propias de la Guerra Fría. Es decir, la orientación de las funciones no siempre han estado al servicio de la protección de enemigos externos ante el escenario de una guerra, sino que se ha extendido a la esfera de la política interna a través de una flexibilización de lo que se entiende por seguridad. Este fue el caso de Chile durante la dictadura de Pinochet.

Sin perjuicio de lo anterior, la profesionalización que se desarrolla en un contexto democrático entra muchas veces en tensión, pero no es incompatible con el corporativismo de esta. El hecho que los hombres de armas vivan como una clase separada al resto de la sociedad alimenta su lealtad con la organización y potencia la posibilidad de que depongan sus intereses personales en post de

un objetivo superior (Young, 2006). Aquí descansa el desafío principal de ampliar la noción de los roles que deben cumplir las FF.AA. en la actualidad: la desconfianza que se atribuyen a las FF.AA. mayores facultades que las que le corresponden en el manejo de los conflictos internos, dado el control y especialidad que adquieren. Esta última observación va en línea con lo señalado por Janowitz (1967) cuando depara en la posibilidad que los militares se conviertan en un grupo de presión dado que desarrollarían una ética política en ambos planos, al interior de la organización y al exterior de ella para conseguir los fines que interesan a su desarrollo.

En las últimas décadas la discusión de los distintos roles que pueden abarcar las FF.AA. ha tendido a ampliarse, especialmente por la escasa probabilidad de una guerra externa y la mayor confianza que se tiene en la democracia como el sistema político dominante con escasa tolerancia internacional a gobiernos militares. Aun así, los roles que se discuten son variados. Desde la intervención en asuntos de seguridad pública en paralelo con las policías o como actores claves en la provisión de bienes públicos o necesarios para el desarrollo hasta una intervención diversificada en áreas de proveer seguridad a nivel internacional. Como lo destaca Ugarte (2013, pp. 59-60), las constituciones latinoamericanas varían respecto a las funciones que se les otorga, al punto de señalar que, dado que muchas de estas funciones escapan al ámbito de la defensa, en Latinoamérica tienen un carácter polivalente.

A finales del siglo XX, las FF.AA. latinoamericanas, en la práctica, habían fortalecido 3 roles: su participación para resolver crisis internas de orden público (llamados por el gobierno democráticamente electo) como una suerte de policía mejor dotada; como agentes especializados en las misiones antidrogas de sus respectivos gobiernos y, como partícipes de distintas misiones de paz (Manpreet, 1999). Para el inicio del presente siglo, se destacan más las dos últimas funciones, es decir, los gobiernos crecientemente han comenzado a involucrar a sus FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado (la guerra contra la droga) y las misiones multilaterales para la paz (Kruijt, 2012).

Sin perder de vista la polivalencia, el contexto de globalización también ha empujado a los Estados a pensar la seguridad internacional como una tarea colectiva adicional a la defensa de la propia soberanía. En este contexto, ha emergido roles no tradicionales de las ramas castrenses, los que se dan en un ambiente de cooperación. Por ejemplo, expertos en la región de Asia del Este, a comienzos del siglo XXI, se planteaban cómo dar respuesta a los conflictos locales y étnicos que se transforman en asuntos de seguridad internacional, la cual tiene cada vez más responsabilidad de hacerse cargo de los conflictos que afectan a ciudadanos donde la mala administración o grupos terroristas hacen del territorio de sus países verdaderos paraísos de seguridad (Kaneko, 2002). En este contexto,

distintos gobiernos han encomendado a sus FFAA. involucrarse en misiones para el mantenimiento de la paz (peacekeeping), misiones para construir la paz (peace building), operaciones de prevención de conflicto y de intervención humanitaria. Esto significa que los países que se involucran en estas actividades deben reorientar los recursos para la defensa y resolver la tensión que se genera entre el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países y el de justicia humanitaria.

De este mismo modo, Hirotoishi (2001) proyecta dos roles no tradicionales para las FFAA. de Asia del Este, a partir de la experiencia de Japón. La primera de ellas, es la asistencia en emergencias de gran escala como terremotos e inundaciones, lo cual se orienta principalmente a asistir a su propio país para aliviar este tipo de crisis dado el entrenamiento y equipamiento que poseen. La segunda es contribuir a un ambiente de seguridad estable en el mundo, lo cual implica cooperación internacional para la paz, operaciones internacionales para aliviar las consecuencias de desastres naturales, diálogos de seguridad e intercambios de defensa y cooperación en desarme y control de armas.

#### **4. Funciones de las FFAA. hoy**

En la sección previa se analizó lo que fueron las FFAA. chilenas en el pasado, su evolución, y algunas de las tareas que enfrentaron durante los dos siglos previos de vida republicana. En este sentido, se estudió —bajo el prisma de autores como Huntington y Janowitz— la actividad castrense en el marco de la Guerra Fría y, a la vez, en un ámbito de necesidades propias de la guerra interestatal. Ahora, debe también analizarse qué cambió y por qué cambió. En esta sección entonces, analizaremos las funciones de las FFAA. en el influjo del Chile de hoy.

El año pasado el presidente del Council of Foreign Relations en Nueva York, el destacado intelectual estadounidense Richard Haass (2017) publicó el libro *A World in Disarray* (Un mundo en desorden), en el cual sostuvo que estábamos ante un triple cambio de era:

Estamos en el fin de la post-guerra mundial y post-guerra fría, el fin de las instituciones que generaron la paz europea en 1815 (conocido como el concierto europeo y sus fronteras modernas), y finalmente, un orden de más de 400 años de antigüedad: La Paz Westfaliana. Es decir, todo el cimiento sobre el cual se origina el Derecho Internacional Público está en un proceso de cambio fundamental (p. 25).

Tal como lo sostiene el propio autor, existen instituciones que cuestionan los fundamentos tradicionales en los que se mantuvo la racionalidad de los actores internacionales. Un ejemplo de ese nuevo mundo es el caso del derecho a proteger, que está instituido por Naciones Unidas desde hace más de una década.

Este limita la soberanía nacional en función de proteger derechos humanitarios y derechos humanos esenciales, como así mismo privilegia una visión donde la soberanía del Estado está en un menor valor jurídico que la persona humana o la protección de determinado grupo en la sociedad. Es decir, las nociones convencionales están de retirada. Lo anterior replantea de manera esencial las funciones de lo que son las FFAA. que, desde su concepción misma, han estado dedicados a la protección de la soberanía y particularmente de las fronteras físicas del país. Es por esto que la descripción que presenta Haass sobre el nuevo mundo resulta compleja para una institucionalidad como la que simboliza el mundo militar, particularmente en un país como Chile que se define como abierto al mundo y decidido a participar de la comunidad internacional.

Entonces la gran pregunta consiste en definir cuáles son las funciones y misiones que se esperan que cumplan las FFAA. en el futuro, considerando que no están las condiciones para suponer que en el futuro puedan estar enfrentadas a un conflicto interestatal. Es así, que podría preguntarse si es necesario por tanto darle nuevas funciones o si, por el contrario, habría que repreguntarse para que están. También, surge la pregunta cuál es el rol que el propio Estado y la sociedad civil chilena le entregan a las FFAA. como ámbito de su accionar. Al respecto, la principal misión que es asegurar la defensa nacional frente a lo que pueda ocurrir, eso no cambia, sino que es el contenido material de lo que el concepto como tal involucra. Este argumento normativo deviene que de cualquier definición que se quiera dar de para qué está la defensa.

Si consideramos lo que se piensa en el propio Chile, tomemos en cuenta la publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) que depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional. En palabras del profesor y coronel Julio Soto (2013), en una publicación oficial de dicha institución, sostiene que:

La defensa como función intransferible del Estado que es conducida por un conjunto de autoridades institucionales y tiene como propósito 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, como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (p. 142).

Al tener en cuenta esta definición, podemos entender que no importa que pase el tiempo, la defensa se entiende como una tarea insustituible del Estado, y que además no podrá nunca ser delegada en otro organismo público. Tampoco significa que la guerra interestatal haya desaparecido del espectro de posibilidades. De hecho, en países que tienen un amplio sistema de protección y que en teoría estarían lejos de una hipótesis de guerra convencional, esta no es descartada

completamente. En este contexto, podemos mostrar la experiencia comparada de países que siendo aún más protegidos geográficamente que Chile no han desechado por completo la hipótesis clásica. Además, para la concepción de la Defensa descrita se requiere el conjunto del Estado.

Un caso particularmente interesante es el australiano. En el *White Paper* de la Defensa Nacional de 2016 se señala que la posibilidad de una guerra convencional no se puede descartar. Incluso el informe lo localiza como proviniendo desde el norte del país, más específicamente en el Sudeste Asiático (Departamento de Defensa de Australia, 2016, p. 56). En un informe anterior del Departamento de Defensa australiano se señaló que:

[...] es una política de gobierno que el principal rol de las FF.AA. de Australia (ADF por sus siglas en inglés) debe continuar siendo involucrarse en el combate convencional contra otras FF.AA. Lo anterior no significa que las ADF no puedan o no vayan a ser usadas para otro propósito [...]³. (Departamento de Defensa de Australia, 2009, p. 22).

Es decir, si países con aún menos posibilidades de un conflicto clásico interestatal no dejan de prepararse para el conflicto convencional, países más expuestos como Chile no renunciarán a dicho rol tampoco. La esencia de las FF.AA. tiene que seguir siendo el conflicto clásico, y son otras las consideraciones que entregarán la polivalencia necesaria para servir en el conjunto de la sociedad, en funciones que vayan más allá que solo la guerra clásica. Esa polivalencia tiene que ir acompañada de un principio básico que anima a la política de Defensa chilena desde siempre, la que comprende la fuerza militar como de orden disuasivo y defensivo. Así lo recoge el Libro de la Defensa de Chile de 2017, cuando sostiene que:

Es una acción que puede entenderse como una modalidad de empleo de la fuerza que apunta a inhibir en un potencial adversario la opción de actuar coactivamente contra intereses vitales propios e influir para que adopte cursos de acción no coactivos. (Ministerio de Defensa de Chile, 2007, p. 131).

En este contexto, la inhibición sobre otros debe ser real y creíble, por lo tanto debe ser entendida como será usada en caso de ser provocado en el territorio nacional. Así, en el caso chileno no se entiende que parte de la función militar sea tener ejércitos expedicionarios o destinados a atacar otro país. Con esto se

---

<sup>3</sup> Traducción literal del inglés: “[...] the Government’s policy that the main role of the Australian Defence Forces (ADF) should continue to be an ability to engage in conventional combat against other armed forces. This is not to say that the ADF cannot or will not be used for other purposes [...]”.

está de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, al sostener que bajo ningún contexto se intenta amenazar con el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado (Ministerio de Defensa de Chile, 2007, p. 132). Podemos concluir, entonces, que si bien la guerra convencional interestatal es una posibilidad baja y defensiva, pero no menos cierta en un contexto donde las amenazas dejan de ser vecinales y se transforman en globales producto de las geometrías variables de relaciones y las nuevas fronteras virtuales. Un ejemplo de aquello sería la protección de los intereses nacionales en el marco de la llamada Alianza del Pacífico (en conjunto con Perú, Colombia y México), dada la posibilidad de que alguno de sus miembros o todos ellos se vieran afectados en el marco del eje estratégico del Asia Pacífico y su vasta área geográfica.

Es por lo mismo que no se puede considerar la Defensa, incluso en el contexto de la guerra interestatal clásica, como un asunto vecinal o inmediato. Más adelante en este mismo artículo discutimos la relevancia que tiene el entender la soberanía y la emergencia de otro tipo de conflictos para el proceso de planificación de la defensa, en tanto una estrategia que está basada en las capacidades que se quieren obtener, muy por sobre las percepciones de amenazas que registren los actores políticos a cargo del país. Es así que también la percepción de que para qué están las capacidades es modificada, puesto que el concepto de soberanía y protección de esta no es hoy puramente territorial y se transforma en funcional. Es en ese contexto que resulta perfectamente posible, y acorde con la responsabilidad de proteger de las Naciones Unidas, operaciones para el mantenimiento de la paz en el otro extremo del mundo, el que además tenga importancia fundamental para la preservación de la soberanía y/o los intereses nacionales. Esto hasta hace algún tiempo habría sido imposible de imaginar. La preservación de la soberanía tiene actualmente otro sentido, y su comprensión es fundamental para entender los nuevos roles que en las democracias consolidadas latinoamericanas tiene la Defensa, uno de los cuales es la búsqueda del bien común (Griffiths, 2017).

Es en este contexto que en la función de la Defensa está incluida el conjunto de la comunidad nacional. Las FF.AA. son la operacionalización de este proceso y, por cierto, deben estar sujetas a una estructura legal y política clara. En definitiva, si tomamos la definición de Bruneau y Matei (2008) debemos pensar que las reformas del sector seguridad y defensa en el mundo han dejado en claro que los militares no son los únicos responsables, sino el conjunto del Estado. Es así que esto va más allá de las relaciones cívico-militares entendidas en un sentido clásico —es decir, control civil de la autoridad política democrática en tanto sujeción al poder civil— como que sean separados los elementos políticos de los estratégicos y tácticos. Estos últimos son resorte de la autoridad militar competente y profesional. Sin embargo, las misiones y los efectos políticos deseados son

solamente resorte de quienes tienen el poder político civil y democráticamente electos. Ellos determinan las funciones de acuerdo a la Constitución y las leyes.

No obstante lo anterior, ambos autores reconocen que no basta con reconocer esa primacía civil. Para cumplir con esa misión, debe entenderse la función de defensa como una política pública y no aislada del resto del Estado. Para ese presupuesto dos condiciones son fundamentales, a saber: eficiencia en destinar y usar los recursos asignados a la Defensa, como la eficacia en la maniobra para la cual se ha establecido que operan los actores de la defensa nacional. Por eso esta relación es fundamental para establecer un sistema cívico militar que sea de nueva generación y además entender la relación entre la comunidad toda que se hace responsable de la Defensa. Considerando este contexto, se acepta que el principal rol que les asiste a las FFAA. es la crisis y el conflicto bélico.

Pese a lo anterior, la literatura y la propia institucionalidad chilena otorgan muchas más misiones y funciones, considerando además que son permanentes y de mucha más recurrencia que la posibilidad de una guerra convencional.

Lo anterior también incide directamente en que los roles esperados de las FFAA. sean múltiples, complementarios y a la vez generen tareas que involucren de manera conjunta a las distintas ramas. Todo esto redundaría en la noción de polivalencia para el medio de usos militares y en ámbitos que son distintos a la guerra. En ese sentido, Griffiths (2017) sostiene que las FFAA. deben estar y promover la presencia de las agencias del Estado en todo el territorio del país y, al mismo tiempo, estas deben cumplir roles de auxilio ante catástrofes, conectividad, y apoyo a las demás agencias del Estado. En otras palabras, las FFAA. no solo deben estar presentes en el territorio nacional sino también contribuir de manera decidida en la conectividad, continuidad territorial, auxiliando en casos de catástrofes, y a la vez proveer de servicios de salud e integración al Estado en aquellas zonas donde nadie más puede acudir. Ese rol subsidiario al ejercicio de la soberanía el que guarda relación con una visión donde ya no es un concepto estático que es protegido de quien puede coartar ese derecho, sino que es una actividad pro-activa. El propio Libro de la Defensa de Chile sostiene que se debe basar en el uso polivalente de los medios militares, de suerte tal que:

[esto es] lo que se ha denominado la polivalencia de nuestras instituciones de la defensa. Las capacidades militares son desarrolladas para asegurar la paz y seguridad exterior del país como su función primordial.

Sin embargo, Chile no puede abstenerse de emplear esas capacidades en un espectro más amplio de misiones cuando están de por medio el bienestar de la población en situaciones de catástrofe como las experimentadas por nuestro país, hoy acrecentadas por los efectos del calentamiento global y el cambio climático,

que obligan a reaccionar de manera recurrente, o bien frente a necesidades sociales como las de salud o de integración de comunidades nacionales que viven en zonas aisladas o extremas. (Ministerio de Defensa, 2017, p. 17).

Dentro de las actividades que actualmente realizan las FFAA., se encuentran varias de conectividad y ejercicio de soberanía real tales como el Cuerpo Militar del Trabajo, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, además del Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile. A lo anterior debe sumarse una serie de iniciativas que realizan unidades a lo largo del país en asistencia médica y de rescate. Un ejemplo son los constantes operativos médicos que realiza la Armada a través de su buque multipropósito Sargento Aldea, particularmente en áreas aisladas de Aysén y Magallanes.

En cuanto a lo que realiza el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), este organismo cumple un rol en la generación de conectividad y comunicación dentro del territorio de Chile. Esta unidad del Ejército fue concebida en la mitad del siglo XX para participar activamente en la ejecución de obras de interés nacional en todo el país. Entre las obras realizadas se encuentra la construcción de caminos, puentes, viviendas y obras de regadío. Según reporta el Libro de la Defensa, se han construido

[...] 2.200 km de caminos de penetración, 4 mil metros de pistas de aterrizaje, 883 puentes definitivos, 2 rampas y un muelle en territorios de nueve regiones. Geográficamente la presencia del cuerpo va desde Visviri en el extremo norte hasta la Tierra del Fuego, integrando a la comunidad nacional 80 comunidades, generando conectividad para un territorio equivalente a Suiza, Austria, Bélgica y Portugal juntos. (Ministro de Defensa de Chile, 2017, p. 301).

Por su parte, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA) provee la asistencia técnica destinada a dar seguridad a la navegación en las vías fluviales y lacustres, aguas interiores, mar territorial y en alta mar contigua al litoral de Chile. Además, sirve como servicio oficial para el levantamiento hidrográfico marítimo, fluvial y lacustre; cartografía náutica, elaboración y publicación de cartas de navegación de aguas nacionales; oceanografía, geografía náutica, navegación, entre otras. También, constituye el órgano nacional que establece las señales horarias oficiales, aerofotogrametría aplicada a la carta náutica. Son los responsables del funcionamiento, operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Alarma de Maremotos (SNAM) (Ministro de Defensa de Chile, 2017, p. 301). Hay que pensar también que, en materia de presencia naval y marítima, Chile cuenta con más de 26 millones de km<sup>2</sup> de responsabilidad en el Océano Pacífico (2009), lo que hace que el país sea vecino real de Nueva Zelanda y otros en el Pacífico Sur.



A su vez, el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile y el Instituto Geográfico Militar cumplen labores esenciales para la generación de mapas y referencias geográficas en el país, siendo este último el único autorizado para realizar mapas oficiales, los que finalmente son refrendados por la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores. También es necesario destacar los constantes vuelos de carga y transporte de personas que realiza la institución a todos los sectores aislados del país, incluyendo particularmente la Isla de Pascua, Aysén, Magallanes y Antártica chilena.

La conectividad y el ejercicio real de la soberanía en el territorio nacional es fundamental para un país con las características de Chile, y más aún con la imposibilidad de alcanzar por parte de los privados algunas áreas del país. También debe resaltarse en ese sentido la labor que se hace con la Antártica Chilena. Las tres ramas de la Defensa Nacional cuentan con bases en el territorio antártico, siendo las más importantes la base presidente Eduardo Frei de las Fuerza Aérea (lugar donde funciona la Villa de las Estrellas con población civil todo el año), la Base Capitán Arturo Prat de la Armada y la Base Bernardo O'Higgins del Ejército de Chile. A lo anterior debe sumarse la presencia de la campaña antártica que realiza la Armada con el Rompehielos Viel, el buque científico Cabo de Hornos y el buque multipropósito Aquiles. Además, está la permanente presencia de vuelos de la Fuerza Aérea. Todos contribuyen a la presencia chilena como signatario del Tratado de Washington y que está presente desde el inicio de su vida republicana en el área antártica.

Es decir, es necesario pensar más allá del conflicto, puesto que las FFAA. cumplen un rol esencial en la conectividad y el ejercicio de la soberanía en todo el territorio nacional. Sin embargo, las acciones del mundo castrense incluyen más funciones que el combate y el ejercicio de soberanía. El Libro de la Defensa (2017) sostiene que el rol también incluye una serie de otros ámbitos de acción que le son propios, muchos de los cuales se han ido incorporando gradualmente en los últimos años y se sostiene que:

En términos generales, deben estar preparadas tanto para el combate como para afianzar la paz de que Chile goza, y participar en el esfuerzo que el Estado realiza en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. De igual manera, deben estar preparadas para contribuir a la protección de la ciudadanía, el socorro de la población civil y la reconstrucción como consecuencia de un desastre. Es por esto que a las FFAA. no se las puede concebir como instituciones con misiones orientadas única y exclusivamente a los problemas asociados a conflictos, como la crisis o la guerra externa, sino también a desafíos asociados a la cooperación internacional, el apoyo ante situaciones de catástrofe, y el apoyo a zonas aisladas y al esfuerzo de conectividad territorial, entre otras actividades. (Ministerio de Defensa de Chile, 2017, p. 247).

El Libro de la Defensa reconoce la relevancia que tiene para la función de las FFAA. la protección de la población para la conectividad y el apoyo a las zonas aisladas. Sin embargo, también se resalta la labor frente a catástrofes, lo que implica la restauración del orden público, el socorro a la población civil y el posterior proceso de reconstrucción tras ocurridos los eventos devastadores. También resaltan en la lista la cooperación internacional y la responsabilidad que ello conlleva como coadyuvante de la política exterior de Chile. Es decir, las tareas se siguen ampliando, pese que hasta solo algunos años existía en algunos sectores grados de desconfianza hacia la participación de militares en este tipo de actividades.

Las autoridades políticas pueden enfrentar situaciones de emergencias públicas a través de la derogación de los derechos civiles constitucionales y la alteración de la distribución de funciones entre distintos órganos del Estado (Ferejohn y Pasquino, 2006). En otras palabras, los estados de excepción se caracterizan por suspender las garantías constitucionales y concentrar el poder en el Ejecutivo con el objeto de otorgarle amplias facultades para que se normalicen situaciones que no se pueden manejar utilizando la regulación ordinaria (Lazar, 2006).

En democracia, estos eventos excepcionales están establecidos como facultades del Ejecutivo en la Constitución, con lo cual se trata de aminorar su naturaleza autoritaria y dotarla de una regulación objetiva. Existen dos dimensiones claves para entender lo que son los estados de excepción: se trata de circunstancias tipificadas como extraordinarias y las medidas que se adoptan también son extraordinarias dadas estas circunstancias (Wright, 2017). Por lo tanto, en una democracia, el uso de estados de excepción es temporal y, adicionalmente debe sujetarse al marco que los regula, es decir, son fiscalizables por otros órganos de gobierno, especialmente los tribunales de justicia.

En la Constitución chilena de 1980 se contemplan cuatro situaciones para decretar estado de excepción (artículos 39 y siguientes): a) estado de Asamblea en caso de guerra externa; b) estado de Sitio para el caso de guerra interna o grave conmoción interior; c) estado de emergencia en situaciones de graves alteraciones al orden público, daño o peligro de la seguridad de la Nación, ya sea por fuerzas de origen interno o externo; y d) estados de Catástrofe contemplados para los casos de calamidad pública. En particular, el último estado de excepción abre una vía para la colaboración civil-militar que exceden a las definiciones de enfrentamiento armado. Se trata de una facultad presidencial limitada en zonas declaradas especialmente bajo dicho estado. El Congreso Nacional puede rechazar o aceptar la proposición presidencial sin hacerle modificaciones o dejarla sin efecto una vez transcurridos 180 días si es que las razones que la motivaron hubieren cesado en forma absoluta.

Una peculiaridad del ordenamiento jurídico chileno es que una vez declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedan bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que designe el presidente, quien imparte directamente las instrucciones y asume el mando de las FF.AA. y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona. Dado la preeminencia que adquieren las FF.AA. en este tipo de situaciones, este ha sido rara vez utilizado. En los hechos, a partir de la democracia reinaugurada en 1990, este estado de excepción fue invocado por primera vez en los días posteriores al terremoto del 27 de febrero de 2010 ante el eminente desorden público generado por la catástrofe (escasez y saqueos) bajo intensa desconfianza por parte del gobierno a incluir a militares en asuntos de orden interno (Micco, 2010). Sin embargo, la presión social y política generada por los hechos de violencia y caos que sobrepasaron a las fuerzas policiales en las zonas afectadas forzaron al gobierno a decretar el estado de catástrofe (Letelier, 2010).

Solamente hasta Concepción —la segunda ciudad más poblada de Chile con aproximadamente un millón de habitantes al momento del terremoto— se desplazaron cerca de 3.500 soldados para restablecer el orden público, se limitó el derecho de circulación y se estableció un puente aéreo a cargo de la aviación para abastecer a la ciudad (BBC Mundo, 2 de marzo de 2010). La experiencia vivida en el 2010 cambió la visión que un sector de la elite política (especialmente la centro-izquierda) tenía respecto de los militares. En particular hubo una buena evaluación del manejo de las FF.AA. a cargo y su respeto a la institucionalidad vigente y, a partir de ello, se comenzó a trabajar la coordinación entre las FF.AA. y las autoridades civiles para enfrentar catástrofes. En la actualidad su intervención no es cuestionada. En ese sentido, autores como Arroyo (2012) en un informe del Instituto de Estudios Estratégicos de España recomiendan como práctica de políticas públicas incorporar a los militares como un asunto de cotidianidad democrática en estas situaciones.

En materia de cooperación internacional, el rol que las FF.AA. cumplen es vital. Participan en operaciones de paz con observadores y otros desde 1949 con presencia ininterrumpida en UNMOGIP, que es el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán. Recién recuperada la democracia, Chile participó con su Fuerza Aérea en la mantención de la paz una vez terminada la primera guerra en Irak y con la policía de Carabineros en la misión de paz ONUSAL en El Salvador. Además, participó en Chipre y Timor Oriental con la Infantería de Marina, a la vez que de manera conjunta en Bosnia-Herzegovina. Sin embargo, no es hasta la presencia de Chile en las Misión de estabilización y paz en Haití (MINUSTAH) donde la presencia nacional en operaciones robustas y multinacionales se consolida en términos de número y capacidad (Segura, 2010, p. 136). Un año antes del inicio de la misión, en 2003, Chile envía un importante contingente para ser parte de las fuerzas de estabilización en el país

caribeño. Esto se logró pese a la oposición de algunos en el Congreso Nacional, particularmente en el Senado, pues el anuncio público fue hecho antes de que se les hiciera la consulta constitucional. Y es que este era el momento de mostrar fuerza como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Llenderrozas, 2006). El despliegue fue aplaudido por las otras potencias participantes, dado que:

[...] en tan solo 72 horas arribaron a Puerto Príncipe 331 efectivos del Ejército para integrar la Fuerza Multinacional Interina MIFH junto a países tan importantes en el concierto internacional como Canadá, Estados Unidos de América y Francia, logro y reconocimiento que aumenta aún más por el hecho de que Chile, al término de esta misión interina, es el único de estos 4 países que permanece en ese país para entregar el mando a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití en junio del año 2004; lo que sin duda esta participación marca el ingreso de nuestro país a las operaciones robustas y multinacionales. (Segura, 2010, pp. 135-136).

La participación chilena permitió que se generara el interés de Brasil, con FF.AA. mucho más poderosas para dirigir el proceso desde 2004, con un general brasileño y un diplomático chileno a cargo de la misión (rol cumplido por el ex-canciller y embajador chileno Juan Gabriel Valdés). Desde entonces, y hasta 2013, se renovaron todos los años en el Senado de la República los permisos para participar en la operación. A la vez se incentivó la participación de otros países, notablemente Argentina. Con dicho país vecino, el trabajo combinado se extendió más allá de la misión misma, contribuyendo de manera inesperada a la superación definitiva de los dilemas de seguridad y a la construcción de una duradera relación entre las FF.AA. de ambos países. Es así que, en la actualidad, ambos países han constituido una fuerza binacional conjunta y combinada bautizada como “Cruz del Sur” y que fue inaugurada en 2011 (Colacrai, 2016, p. 21). Es decir, la necesidad de ser parte del escenario global y aumentar los grados de responsabilidad internacional son compartidos en la región, con mejor cooperación y camino a la construcción de comunidades de seguridad.

La responsabilidad internacional que conlleva participar en operaciones robustas, de establecimiento y mantención de la paz no concluyeron con la retirada de Chile en Haití. A petición de la secretaría general de las Naciones Unidas, el país se encuentra estudiando con observadores en terreno la posibilidad de un despliegue en la República Centroafricana, a la vez que otros oficiales, pero en calidad de civiles participan activamente en el proceso de acompañamiento de la paz en Colombia.

Es en este contexto que las FF.AA. chilenas están cambiando sus misiones y funciones hacia escenarios que son distintos a la guerra convencional interestatal.

A modo de resumen podríamos señalar que son la presencia en el territorio soberano, conectividad, orden público y socorro a las víctimas en las catástrofes, además de presencia internacional a través de las operaciones robustas, establecimiento y mantenimiento de la paz. En una palabra, la acción de las FF.AA. son polivalentes, en el sentido que, con los mismos medios, y entrenamiento, cumplen una diversidad de funciones.

Todo lo anterior, obliga a pensar y modificar la forma en que se realiza el proceso de planificación de la defensa, lo que significa también un impacto sobre las misiones, funciones y actividades de las FF.AA. Hasta ahora, la planificación se basó en considerar las amenazas inmediatas para la seguridad externa del país, especialmente considerando el ámbito vecinal. Esto ha ido migrando en los últimos años hacia la planificación basada en capacidades. Lo anterior es un cambio para dejar de pensar en hipótesis de guerra, todas superadas en la actualidad. Es así que una planificación basada en capacidades privilegia qué es lo que como país se quiere obtener de la defensa, cuáles son los objetivos que el país se plantea en el ámbito de su seguridad internacional, y qué roles deben cumplir las FF.AA., independiente del entorno estratégico de un momento determinado. En este sentido, la capacidad de prospectiva para leer los escenarios globales y regionales de futuro es esencial, puesto que ayudan a determinar qué medios y para qué se requieren en su uso futuro.

En lo concreto, se está migrando desde una planificación construida por amenazas vecinales que ya no existen como las conocemos, hacia una que está basada en las capacidades, tal como lo tienen las naciones que conforman la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) y las más desarrolladas del mundo. Es decir, queremos plantearnos cómo queremos ser con y en otros escenarios para alcanzar nuestros objetivos. Este fin precisa de oficiales que sepan prospectiva y que puedan interactuar con los planificadores políticos y estratégicos en mismo idioma de análisis. En este sentido, Horowitz (2010), sostiene que para planificar y adaptar a nuevas tecnologías el constituir alianzas con otros países es vital porque puede generar menores tiempos de transferencias de tecnologías, asistencia y adaptarse a nuevas realidades. La construcción debe ser con otros, en prospectiva y pensando en horizontes de más largo aliento. Siempre pensando en las capacidades adquiridas y no en la amenaza de corto plazo.

Entonces cabe preguntarse cuáles no son las áreas de funcionamiento para las FF.AA. chilenas. Es en ese contexto donde más ha abundado la literatura sobre separación entre las instituciones militares y las Policías (Baeza y Escudero, 2017). Todo lo anterior es parte de un largo debate por parte de la literatura constitucional y politológica de la región. Es así que en el caso del Cono Sur es una de las características que ha marcado la transición a la democracia en la región. La Constitución Política de la República de Chile en su artículo 101 sos-

tiene que la FF.AA. están constituidas por el Ejército, Armada y la Fuerza Aérea. Mientras tanto las Fuerzas de Orden están constituidas únicamente por Carabineros de Chile (policía militarizada) y por la Policía de Investigaciones de Chile.

En este sentido la labor de control del delito, ya sea de naturaleza común o terrorista está únicamente radicada en estas últimas. También están dentro de esta situación muchas de las llamadas amenazas emergentes (muchas de las cuales más bien están consolidadas), puesto que delitos como el narcotráfico y la lucha contra todo tipo de bandas organizadas no son perseguidas por las FF.AA., a menos que sea en alta mar donde las fuerzas navales operan como policía marítima, a la vez que en recintos aeroportuarios que son responsabilidad de la Fuerza Aérea. Sin embargo, en ambos casos, una vez que están en tierra firme o salieron de un recinto aeronáutico son todos entregados a Carabineros o a la Policía de Investigaciones. Es decir, tienen un rol subsidiario dado que físicamente las policías no pueden llegar. No es resorte de este trabajo analizar por qué en Chile se ha tomado un camino distinto al de otros países. Discusiones internas existen sobre si utilizar a las FF.AA. para combatir posibles focos de indigenismo en el sur, pero ninguna autoridad se ha atrevido a dar el paso en esa dirección. En suma, la separación constitucional saca a las FF.AA. de las labores internas policiales pero las inserta en interacción con la ciudadanía en general, a la vez que se proyecta como un colaborador esencial de la política exterior nacional.

## **5. Conclusiones**

En el presente trabajo se pregunta por las misiones y funciones que se esperan de las FF.AA. chilenas en el presente. Es evidente que el país no ha enfrentado una crisis o un conflicto convencional por más de 130 años. Hoy las hipótesis de conflicto de esa naturaleza están prácticamente descartadas, por lo cual cabe preguntarse cuáles son las funciones que se esperan de las instituciones militares para el futuro. Incluso es razonable cuestionarse qué sentido tienen si es para combatir en una guerra que no ocurrirá. La respuesta a lo largo de esta investigación demuestra que son múltiples las tareas que asumen en el actual contexto y que constitucionalmente le son relevantes.

Este trabajo analizó hacia el pasado como se conformaron las FF.AA., que evolución tuvieron durante dos siglos de vida republicana, y como tuvieron distintos roles desde la Constitución de 1833 hasta la actual situación, variando en su participación dentro de la sociedad y con diferentes niveles de politización, a la vez que sus roles tuvieron mayor o menor intensidad. La razón siempre fue la cercanía o lejanía del poder político. Lo único concreto es que siempre se preservó que la idea fundamental de las FF.AA. estaba vinculada con la guerra interestatal y debían prepararse para aquello. Es por lo anterior que también analizamos autores clásicos tales como Huntington (1995) y Janowitz (1967)

para ver como una visión más tradicional del funcionamiento del sector militar evoluciona durante el siglo XX, y particularmente en el marco de la Guerra Fría. Ese trabajo ratifica que la función primera de las FF.AA. es la guerra convencional. Como hipótesis, al menos teóricamente, no puede desaparecer. Los institutos castrenses deben seguir preparándose para la guerra tradicional aunque afortunadamente nunca lleguen a desatarse conflictos a esa escala. Incluso países que son más estables políticamente, y con aún mayor lejanía estratégica del centro del mundo plantean que el conflicto clásico no ha desaparecido. En este trabajo presentamos el caso de Australia, y la idea de que, aunque haya cambiado la naturaleza de la amenaza, se mantiene como un panorama de análisis.

Es terminando ese período de Guerra Fría, y en especial, a lo largo de la última década donde las funciones militares distintas al conflicto se han ido extendiendo en las FF.AA. chilenas. Coincide este aumento con el fin de la Guerra Fría y el fin del Régimen Militar del general Augusto Pinochet. Es a partir de ese momento donde toma fuerza la participación de militares chilenos en operaciones robustas y de mantenimiento de la paz bajo el mando de Naciones Unidas. El momento culminante se alcanzó con la misión en Haití y la presencia del batallón Chile, lo que se extendería hasta el año 2017. En la actualidad se discuten otras misiones, las que podrían involucrar misiones en África. La participación de las FF.AA. chilenas en operaciones de paz más allá de la frontera se transforma por tanto en un instrumento de la política exterior del país, y a la vez, una posibilidad de contribuir de manera efectiva a la seguridad internacional y regional. Este proceso a la vez entrega peso a las demás políticas del Estado, pues se hace cargo de que un país volcado comercialmente al exterior debe ser capaz de proveer medios de seguridad a sus propios connacionales, como así mismo al destino que tengan los intereses de Chile en el extranjero.

Las FF.AA. chilenas contribuyen a entender de una manera más moderna el concepto de soberanía nacional, concepto que está comenzando a ser cuestionado en la literatura y en la comunidad internacional. La responsabilidad de proteger y la misma naturaleza de las operaciones de paz cuestionan el concepto rígido anterior del principio de la no intervención en asuntos de otros Estados. Parte del problema ocurre cuando los países pierden control sobre su territorio o los Estados no tienen la capacidad de alcanzar a toda su población con la presencia de la ley y los servicios que le deben ser provistos como ciudadanos. Este es un rol que en Chile deben cumplir con ahínco las FF.AA. dado su territorio. En el trabajo presentamos una serie de iniciativas que van desde el Cuerpo Militar del Trabajo en la construcción de carreteras, caminos y otras obras infraestructura, a la Armada en su rol de policía marítima, amén de los buques que realizan conectividad y todo tipo operativos sociales. También la labor de conectividad territorial que realiza la Fuerza Aérea con las zonas más aisladas, entre otras.

Lo anterior permite concebir que la capacidad estatal es parte de la esencia de las labores que actualmente realizan las instituciones a lo largo de todo el país.

Más polémico fue incorporar a las FFAA. en las catástrofes y estados de excepción. Es relativamente fácil entender que no existió jamás un cuestionamiento a la ayuda que pudieran prestar en socorro de las víctimas, pero si a su despliegue en el territorio, dada las desconfianzas que existieron desde la época del Régimen Militar, por lo que no se creía para algunos conveniente que participaran en restablecer el orden público. El caso más evidente fue el de los días posteriores al terremoto del 27 de febrero de 2010, afectando a buena parte de la zona central de Chile. Tras los hechos y las evaluaciones posteriores, hoy no existe duda de la necesidad de contar con las instituciones castrenses ante cada estado de catástrofe que sea decretado. Han sido integrados plenamente.

Este trabajo ha intentado demostrar la actual polivalencia de los medios y de las funciones que cumplen las FFAA. chilenas. También se ha hecho presente lo que no hacen y que está relacionado con la persecución policial o labores de orden interno, los que constitucionalmente pertenecen a las policías. La ampliación de las tareas y la necesidad de una nueva planificación para cumplirlas también consideran la búsqueda de nuevos estándares de funcionamiento, y en donde más que pensar en las amenazas potenciales, se preparen para alcanzar el máximo de sus capacidades para proveer defensa y contribuir a una política exterior moderna y democrática.



## Referencias

- Arroyo, R. (2012). Activación de Unidades Militarizadas Especializadas. En *Protección Civil en América Latina y el Caribe*. Recuperado de [http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2012/DIEEEM11-2012\\_ProteccionCivilLatinoamerica\\_RAroyo.pdf](http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM11-2012_ProteccionCivilLatinoamerica_RAroyo.pdf)
- Baeza, J. y Escudero, M.C. (2017). El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras. Un asunto no militar como principio político y constitucional. En S. Namihás. (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 191-211). Lima: Konrad Adenauer y la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Barros, R. (2002). *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BBC Mundo. (2 de Marzo de 2010). Terremoto en Chile: el Ejército sale a las calles. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2010/03/100301\\_1150\\_chile\\_terremoto\\_ejercito\\_despliegue\\_alf.shtml](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/03/100301_1150_chile_terremoto_ejercito_despliegue_alf.shtml)
- Bruneau, T. y Matei, C. (2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5), 909-929.
- Colacrai, M. La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015. Continuidades y matices con cambios de gobierno. *Revista Estudios Internacional*, 181, 9-37.
- Constable, P. y Valenzuela, A. (1991). *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*. Nueva York: Norton.
- Departamento de Defensa de Australia. (2009). *Defending Australia in the Asia Pacific Century: 2030. Defence White Paper*. Sidney: Commonwealth of Australia. Recuperado de [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/docs/defence\\_white\\_paper\\_2009.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/docs/defence_white_paper_2009.pdf)
- Departamento de Defensa de Australia. (2016). *Defence White Paper*. Sidney: Commonwealth of Australia. Recuperado de <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/>
- Ferejohn, J. y Pasquale P. (2008). Emergency powers. En J.S. Dryzek, B. Honig y A. Phillips. (Eds). *Oxford Handbook of Political Theory*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0018

- Frühling, H. (1982). FFAA., Orden Interno y Derechos Humanos. En H. Frühling, C. Portales y A. Varas. *Estado y FFAA.* (pp. 35-58). Santiago-Chile: FLACSO.
- Griffiths, J. (2017). FFAA.: ¿Preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento, para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Revista Estudios Internacionales*, 187, 131-161.
- Haass, R. (2017). *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order.* Nueva York: Penguin Random House.
- Hirotohi, Y. (2001). The New Roles of the Armed Forces and Its Desirable Disposition. Recuperado de [http://www.nids.mod.go.jp/english/event/other/arf/pdf/japan\\_vice\\_president\\_paper.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/event/other/arf/pdf/japan_vice_president_paper.pdf)
- Horowitz, M. (2010). *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics.* Princeton: Princeton University Press.
- Huneus, C. (2000). *El régimen de Pinochet.* Santiago de Chile: Editorial Sudamericana
- Huntington, S. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio.* Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. (1995). *El Soldado y el Estado. Teoría y Política de las relaciones cívico-militares.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Janowitz, M. (1967). *El Soldado profesional.* Buenos Aires: Bibliográfica Omeda.
- Kaneko, Y. (2002). Nontraditional Roles of the Military and Security in East Asia. Recuperado de <http://www.nids.mod.go.jp/english/event/symposium/e2002.html>
- Krasner, S. (2004). Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, 29 (2), pp. 85-120.
- Kruijt, D. (2012). Las FFAA. en América Latina, antes y hoy. *Ciencia Política* 14, 94-112.
- Letelier, L. (2010). Descentralización del Estado y Terremoto: El caso de Chile. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, (15-16), pp. 19-38.

- Llenderozas, E. (2006). Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta. Presentado ante la Conferencia de la Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.
- Lazar, N. (2006). Must Exceptionalism Prove the Rule? An Angle on Emergency Government in the History of Political Thought. *Politics & Society*, 34(2), 245-275.
- Manpreet, S. (1999). El Nuevo Papel de los Militares en América Latina. *Air-power Journal*. Recuperado de <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjin-international/apjs/1999/3trimes99/manpreet.htm>
- Micco, S. (2010). El Terremoto del Bicentenario. Virtudes Republicanas e Instituciones Públicas. Una Reflexión desde la Historia de la Ciudad de Concepción. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 15, 19-38.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (1866). *Memoria del Ministro de Estado en el Departamento de Guerra presenta ante el Congreso Nacional de Chile de 1866*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Portales, C. (1982). Instituciones Políticas y FFAA. en Chile. En H. Frühling, C. Portales y A. Varas. *Estado y FFAA*. (pp. 11-34). Santiago-Chile: FLACSO.
- Pion-Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y relaciones civiles – militares en América Latina. En D. Pion-Berlin y J.M. Ugarte (Eds), *Organización de la Defensa y Control Civil de las FFAA. en América Latina* (pp. 21-54). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Ramírez, H. (1984). *Las FFAA. y la Política en Chile*. México: La Casa de la Cultura en México.
- Segura, V. (2010). Chile en el marco de la Cooperación Internacional: Siete Décadas en Operaciones de Paz. *Revista Política y Estrategia*, (115), 122-140.
- Soto, J. (2013). Definiciones relacionadas con la Seguridad y Defensa en el caso nacional. En C. Molina. *La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro*. Santiago de Chile: ANEPE.

- Stepan, A. (1988). *Repensando a los Militares en Política. Cono Sur: Un análisis Comparado*. Buenos Aires Argentina: Editorial Planeta.
- Ugarte, J.M. (2013). Una Visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y de las relaciones cívico-militares. En D. Pion-Berlin y J.M. Ugarte. (Eds), *Organización de la Defensa y Control Civil de las FF.AA. en América Latina* (pp. 53-98). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Varas, A. (1982). La Intervención Civil de las Fuerzas Armada. En H. Frühling, C. Portales y A. Varas. *Estado y FF.AA.* (pp. 11-34). Santiago-Chile: FLACSO.
- Varas, A. (2006). La propuesta ciudadana: Una nueva relación Sociedad Civil - Estado. Santiago de Chile: Catalonia..
- Varas, A. (2017). Los militares y la política en Chile: 1810-2015. En I. Jaksic y J.L. Ossa. (Eds), *Historia Política de Chile, 1810-2010. Tomo I: Prácticas políticas* (pp. 83-116). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, C. (2017). Regímenes autoritarios y poderes de emergencia. En S. Martí i Piug, J.M. Solis Delgadillo y F. Sánchez (Eds.), *Curso de Ciencia Política* (pp. 385-412). México: Senado de la República.
- Young, T. (2006). Military Professionalism in a Democracy. En T. Bruneau y S. Tollefson. *Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations* (pp. 17-34). Texas: University of Texas Press.

# Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar

Diego Pérez Enríquez\*

---

## 1. Introducción

Este capítulo se escribe desde la coyuntura ecuatoriana del primer semestre de 2018, en la cual una sucesión de ataques terroristas en la frontera norte del país reveló la existencia de una compleja y amplia operación de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia junto con organizaciones dedicadas al narcotráfico (El Telégrafo, 27 de abril de 2018b). En condiciones de mucha presión pública por estos sucesos, el presidente de la república designó al general (r.) Oswaldo Jarrín como ministro de Defensa el pasado 27 de abril de 2018 (El Telégrafo, 30 de abril de 2018). Tal hecho se debe leer como algo más que un sencillo cambio en el gabinete, pues constituye el hito que marca el fin de una década de claroscuros en la relación entre tomadores de decisiones políticos y militares, y conduce a mirar como plausible la recomposición política de las Fuerzas Armadas (FFAA.) y con ella la ratificación de una dinámica de poder cuyo origen podría encontrarse en la propia república.

Es necesario, sin embargo, considerar los hechos de la coyuntura como datos que alcanzan mayor complejidad analítica al asumir una perspectiva institucional-histórica, en un sistema de toma de decisiones que tiene como actores principales al ejecutivo y a las FFAA.<sup>1</sup> Tal relación se debe considerar en un doble eje de tensión: el acceso a la capacidad de agenda (Fiona y Shepsle, 1989), y la ubicación ideológica como marcador de expectativas (Bobbio, 2000). Las condiciones de los actores alrededor de estas dimensiones varían notablemente en el desarrollo de la democracia ecuatoriana desde 1979, y ubicarlas permite

---

\* Doctor en Ciencia Política, por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2016); magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2004); licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador (Quito, 2002). Docente – investigador titular en el Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) desde 2010. Actualmente coordina el programa de Seguridad y Defensa, y dirige el proyecto de investigación “Diálogo civil-militar: un análisis sobre instituciones, liderazgo, decisiones y políticas públicas”.

<sup>1</sup> El análisis de sistemas implicaría considerar más actores (Luhman, 2013) con el fin de dotar mayor peso analítico a este caso, no obstante, para los fines de este documento, se restringe tal sistema al principal decisor y al principal opositor institucional en temas de FFAA. y de política pública de la defensa.

desagregar los elementos de política pública que han marcado mayor debate para los sectores de la seguridad y la defensa, particularmente en la década 2007–2017. La referencia a este periodo es significativa puesto que en él se promulga una constitución que recogía demandas de múltiples actores, y, mediante la cual se buscaba una vasta transformación institucional.

A tono con tal pretensión, en este periodo el Ministerio de Defensa estuvo dirigido por civiles de un alto perfil político, muy cercanos al presidente. Ello supuso la preponderancia de una agenda de izquierda que buscaba, sistemáticamente, el retiro militar de ámbitos en los que había tenido una importante capacidad de agenda, garantizada en la transición bajo la forma de lo que Stepan denominó “prerrogativas militares” (Stepan, 1988). Entre tales prerrogativas constaba el rol de asesoría al presidente en temas de seguridad y defensa, y la capacidad autónoma de las FFAA. para determinar la doctrina, planificación y vías de ejecución de la política del sector (Stepan, 1988), mismas que en el Ecuador post-transicional están garantizadas por la Ley de Seguridad Nacional (Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979). Ello supuso una estructura decisional predominantemente castrense, en un contexto en el que, además, la delimitación del campo tenía que responder a una amenaza fronteriza tradicional. De esta manera, y hasta la firma del tratado de paz que resolvió la disputa fronteriza con Perú, el sistema mantuvo una racionalidad en la que las visiones castrenses que alimentaban la política pública de defensa se justificaban por sí solas.

No obstante, el escenario regional se transformaba progresivamente en la otra frontera de Ecuador. El conflicto interno colombiano, en marcha desde 1960, se había transformado hacia los años noventa, y las acciones guerrilleras se comenzaron a mezclar con aquellas de las organizaciones del narcotráfico, pues ambas habían encontrado que el despliegue de operaciones conjuntas resultaba eficiente y beneficioso para los intereses de ambos (Bagley y Tokatlian, 1990; Torrijos Rivera, 2011). Llegado el siglo XXI, se evidencia la expansión global del narcotráfico y el ascenso de los carteles mexicanos especializó al territorio colombiano en la producción de hoja de coca (Observatorio de Drogas de Colombia, 2018)<sup>2</sup>, lo que a su vez supuso una expansión en la operación de tales carteles sobre las rutas de tráfico desde Suramérica hacia Centro y Norteamérica (Niño, 2016; Robles, Calderón, y Magaloni, 2013). Esta dinámica se puede observar en el planteamiento sobre rutas del narcotráfico presentadas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015).

---

<sup>2</sup> El Observatorio de Drogas de Colombia (2018) reporta un pronunciado incremento del número de hectáreas de coca cultivada de 47.788 en 2012 —su punto histórico más bajo— a 146.140 en 2016 —el más alto en toda la historia—.

Así, es posible sumar el incremento de los cultivos de coca, y, la expansión de la operación del resto de elementos en la cadena de la producción y tráfico ilícito de drogas, lo que genera importantes incentivos para que las organizaciones busquen eficiencia en las rutas de tráfico hacia los Estados Unidos (Gutiérrez Roa, 2012; Bagley, 2013; Dell, 2014).

En este contexto, la política de defensa de Ecuador —así como su política exterior— debió pasar a tener referencia en su condición de vecindad con Colombia, no obstante, la relación fronteriza redobló en un discurso de distancia y neutralidad frente al conflicto colombiano. Sin embargo, la relación tuvo un lado diplomático principalmente de cooperación en múltiples ámbitos que no incluían, generalmente, los problemas derivados del narcotráfico (Aparicio, Rodríguez y Támara, 2016; Contreras y Mantilla, 2011; Sánchez, 2002), mientras que desde el lado militar,

[...] las Fuerzas Armadas sostuvieron una aproximación pragmática dividida en dos premisas:

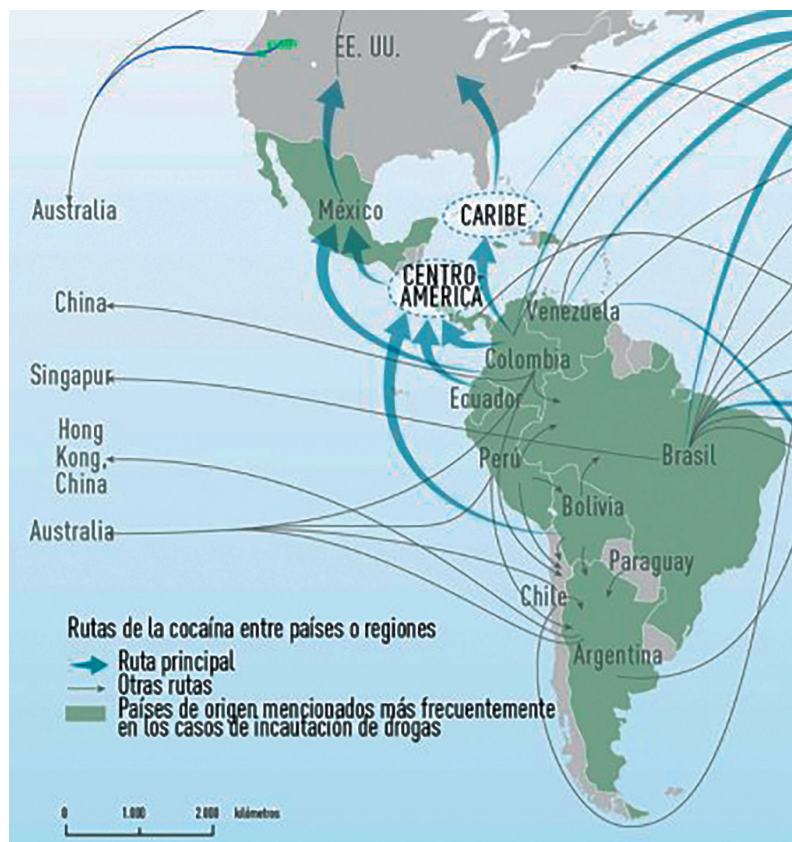
- Contención del potencial desborde del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano, y
- No involucramiento activo en las dinámicas del mismo (Ministerio de Defensa Nacional, 2002). (Pérez Enríquez, 2017a, pp. 151–152).

**Gráfico 1**  
**Principales corrientes del tráfico mundial de cocaína**



Fuente y elaboración: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015.

## Gráfico 2 Detalle de principales rutas de tráfico de cocaína en Sudamérica



Fuente y elaboración: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015.

La pretensión de contención probó ser insuficiente puesto que los hechos violentos originados en el conflicto colombiano tendían a filtrarse en el territorio ecuatoriano a pesar de los enunciados de su política (ver Tabla 1); eventualmente, y bajo el escenario del posacuerdo, el país termina involucrado en una nueva fase del conflicto en el que las disidencias de las FARC aprovechan condiciones estructurales de vulnerabilidad en el Ecuador (ver Tabla 2). Se debe considerar que existen aproximadamente 600 kilómetros de frontera, sobre los cuales las organizaciones irregulares han sido capaces de establecer varios sectores de operación en territorio ecuatoriano, como consecuencia de un despliegue militar limitado por condicionantes económicas e institucionales internas, particularmente en la última década (Cruz, 2017).



**Tabla 1**  
**Algunos hitos de la evolución de la conflictividad fronteriza 1999 - 2008**

AÑO	HECHO	UBICACIÓN	RESPONSABLE
11/Sep./1999	Secuestro de 12 ciudadanos extranjeros.	Tarapoa (Sucumbios)	FARC
Dic./2000	Secuestradores se proclaman responsables de ataques con dinamita al Oleoducto Transecuatoriano.		FARC
11/Ene./2001	Enfrentamiento armado entre militares ecuatorianos y guerrilleros colombianos.	Puerto El Carmen (Sucumbios)	FARC
25/Ene./2001	Cuarto ataque al oleoducto transecuatoriano.	Vía Lago Agrio – Balao	FARC (presunto)
23/Feb./2002	Captura de guerrillero de las FARC que intenta comprar armas.	Quito (Pichincha)	
2002	Dstrucción de cinco campamentos guerrilleros.	Sucumbios	FARC (presunto)
Ene./2004	Captura de Simón Trinidad (FARC) en una acción conjunta ecuatoriano - colombiana.	Quito (Pichincha)	
1/Mar./2008	Ataque de FF.AA. Colombia a campamento de Raúl Reyes Torres (FARC) en territorio ecuatoriano.	Angostura (Sucumbios)	FF.AA. Colombia

Fuente: El Tiempo, 2004; Cadena Montenegro, 2007; Bermeo Lara y Pabón Ayala, 2008; Marcella, 2009.  
 Elaboración propia.

**Tabla 2**  
**Hechos de violencia en la frontera norte de Ecuador 2017-2018**

AÑO	HECHO	UBICACIÓN	RESPONSABLE
02/11/2017	Ataque a una patrulla policial con granadas y disparos.	San Lorenzo (Esmeraldas)	Frente Oliver Sinisterra (disidencia de FARC) (FOS)
01/12/2017	Intento de asesinato dispuesto por Alias "Guacho", líder del Frente Oliver Sinisterra (FOS), que no se lleva a cabo por la acción policial.	San Lorenzo (Esmeraldas)	FOS (presunto)
27/01/2018	Atentado con bomba a destacamento policial.	San Lorenzo (Esmeraldas)	FOS
17/02/2018	Enfrentamiento armado entre policías e irregulares.	El Pan (Esmeraldas)	FOS
20/02/2018	Enfrentamiento armado entre militares e irregulares.	El Pan (Esmeraldas)	FOS
16/03/2018	Explosión de dispositivo casero en Reten Naval de la Armada del Ecuador.	Borbón (Esmeraldas)	FOS
17/03/2018	Militares agredidos mientras realizaban reconocimiento con drones.	El Pan (Esmeraldas)	FOS (presunto)
18/03/2018	Patrullero policial atacado con explosivos.	Alto Tambo (Esmeraldas)	FOS (presunto)
20/03/2018	Ataque a patrulla militar. Tres militares fallecidos.	Mataje (Esmeraldas)	FOS (presunto)
26/03/2018 13/04/2018	Secuestro y posterior asesinato de dos periodistas y un conductor de diario El Comercio.	Mataje (Esmeraldas)	FOS
04/04/2018	Explosivo colocado en torre eléctrica.	Viche (Esmeraldas)	FOS (presunto)
12/04/2018	Secuestro de dos ciudadanos ecuatorianos.	San Lorenzo (Esmeraldas)	FOS

Fuente: BBC Mundo, 2018; El Comercio, 6 de febrero de 2018; El Comercio, 23 de febrero de 2018; El Telégrafo, 2018b; El Telégrafo, 11 de julio de 2018.  
 Elaboración propia.

Como se observa, progresivamente se han impuesto nuevas dimensiones que atender para el sector defensa, y para las FF.AA. en particular. Las presiones que crecen en la frontera norte del Ecuador se pueden explicar en términos exclusivamente coyunturales, pero en realidad señalan problemas estructurales que deben entenderse en la perspectiva del desarrollo histórico-institucional, dentro del doble eje propuesto para comprender el rol de los actores: la capacidad de agenda concebida como un atributo del liderazgo, y, la ideología, como límite de las expectativas puestas sobre los actores.

## **2. La construcción de la agenda: liderazgo y políticas públicas**

### **2.1. Liderazgo**

Los hechos relatados en torno a la coyuntura que afronta Ecuador, evidencian dificultades estructurales en el sector defensa; el rol de FF.AA., particularmente en su relación con los decisores políticos, constituye el centro de tensión en un sistema político. Así, se considera la política de defensa en Ecuador entre 1979 y 2018 en su ámbito de análisis, ubicando actores y líneas de relación (en el eje cooperación/competencia), lo que permitirá señalar con más claridad la manera en que estos han producido determinados resultados (entendiéndolos como políticas públicas) (Easton, 2001; De León, 2007; Pineda Pablos, 2007; Luhman, 2013). Ubicar la agenda construida permite identificar las prioridades de gestión para el Estado, y la manera en que éste asume los que considera sus desafíos estratégicos, por lo que cabe considerar quién adopta las decisiones y cuál es la naturaleza de estas.

Con relación a la adopción de decisiones, cabe una reflexión teórica que permita enmarcar la aproximación intentada en estas páginas, para detallar el rol del liderazgo en el contexto de las instituciones, y, a partir de ello, explicar la manera cómo se construyen las decisiones en el campo de la defensa. En la teoría de Agencia-Liderazgo se plantea la existencia de “principales” (P) que, se asume, tienen preferencias bien definidas, que son trasladadas a un líder o agente (A) que es un actor con capacidad de agregar las demandas de P y producir algún tipo de resultado. A (líder) adquiere tal posición como consecuencia de un arreglo institucional.

[...] created by a P, or a collection of Ps [...] in order to obtain some objective more efficiently, more effectively, or with higher probability than he, or they, could without the coordination and enhanced productivity provided by the leadership institution. (Fiorina y Shepsle, 1989, p. 20).

De esta manera se puede establecer la existencia de expectativas sobre el rol del líder, así como la necesidad de que este lo asuma como consecuencia de que su posición ha sido creada por P, quienes extienden sobre este una serie de demandas que, se presume, A las podrá conducir de mejor y más eficiente mane-

ra. Bajo estas premisas, es necesario considerar al sistema político ecuatoriano donde A sería el rol cumplido por la presidencia de la República (PR). Bajo nociones largamente trabajadas a finales del siglo XX e inicios del XXI, Ecuador no se exime de un profundo presidencialismo (Pérez-Liñán, 2009; Weyland, 2004; Mainwaring y Shugart, 1996; Valenzuela, 1996), lo que implica que quien detenta el ejecutivo adquiere la posición de líder en el sistema político-institucional en que opera. Naturalmente la explicación sobre la totalidad del sistema excede las intenciones de este documento, pero restringiendo la reflexión al ámbito de las decisiones —ergo, políticas públicas— del sector defensa, es posible observar que la estructura institucional posiciona efectivamente al PR como líder. La cuestión surge en la determinación de *P o Ps*; y es necesario reconocer que los ciudadanos no tienen tal condición puesto que generalmente los intereses públicos sobre la política de defensa no llegan a constituir un elemento relevante en torno al cual se intente el establecimiento de una agenda. Ello remite, por lo tanto, al Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA) y a las Fuerzas Armadas (FF. AA.), que mantienen una permanente capacidad de operar sobre el sistema. Por otra parte, bajo la estructura institucional vigente entre 1979 y 2009 el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), bajo el artículo 6 de la Ley de Seguridad Nacional, tenía la atribución de dar “asesoramiento y colaboración directa” al presidente de la República “en el ejercicio de las funciones relativas a seguridad nacional” (Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979). Así, estos actores se ubicarían como *Ps* dentro del esquema de construcción de la Política Pública de Defensa, lo que complejiza la interacción A-P, llevándolo a que afronte “the problem of performing in behalf of some of the principals and compromising the interests of other of the principals” (Fiorina y Shepsle, 1989, p. 21).

La Ilustración 3 recoge los actores e interacciones que construirían las políticas públicas tanto de defensa, materia de este texto, como de seguridad, mismas que confluyen en un solo instrumento, el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), que recoge las disposiciones de los dos sectores bajo la normativa de 2009<sup>3</sup>. Tal instrumento debería resumir la negociación lograda —dentro de los términos que preceden— entre A (PR) y *Ps* (MIDENA, FF.AA., y COSENA, mien-

<sup>3</sup> Es necesario señalar que al COSENA se lo marca en un color distinto dado que su institucionalidad desaparece con la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional, 2009). Se debe subrayar que si bien existen dos líneas diferenciadas de construcción de la política (defensa y seguridad) que confluyen en el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), en función de lo señalado en la citada ley. Se debe resaltar que previo a este, el sector defensa tuvo como instrumentos la Política de Defensa Nacional (también conocida como Libro Blanco de la Defensa), expedida en 2003 y actualizada en 2006. Este instrumento, sin embargo, perdió vigencia ante la expedición del PNSI. Por otra parte, se recoge la relación A-P en el sector seguridad, con el fin de complementar la estructura del PNSI pero no se detalla su operación en lo posterior, salvo en aquello que sea extremadamente necesario.

tras mantuvo vigencia). En esta primera aproximación desde la perspectiva del liderazgo, se debe anotar un importante desbalance de poder entre estos actores cuando se los considera en una dimensión histórica. Así, la imbricada relación PR-FFAA. es relevante en esta perspectiva desde la capacidad de agenda que logra tener a partir del ejercicio de sus prerrogativas post-transicionales (Stepan, 1988) y los dispositivos constitucionales y legales que permitían el ejercicio de “protección” de la democracia (Loveman, 1999) cuando esta retorna a manos civiles. Sin abundar en los detalles de esta relación<sup>4</sup>, la capacidad de agenda militar delimitó severamente el ámbito decisorio del PR. Esta contó, además, con una doble entrada para incidir sobre la agenda hasta 2009: por un lado mantenía una relación con el alto mando militar consignado en la Jefatura del Comando Conjunto de las FF.AA., y por otro, con el COSENA, institución dirigida por oficiales activos de las FF.AA. De tal manera, bajo la estructura vigente tras la transición, la agenda militar propuesta por Ps superaba la capacidad de A. Con la aprobación de la citada Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009 esta dimensión de la relación cambia por la supresión del COSENA<sup>5</sup>.

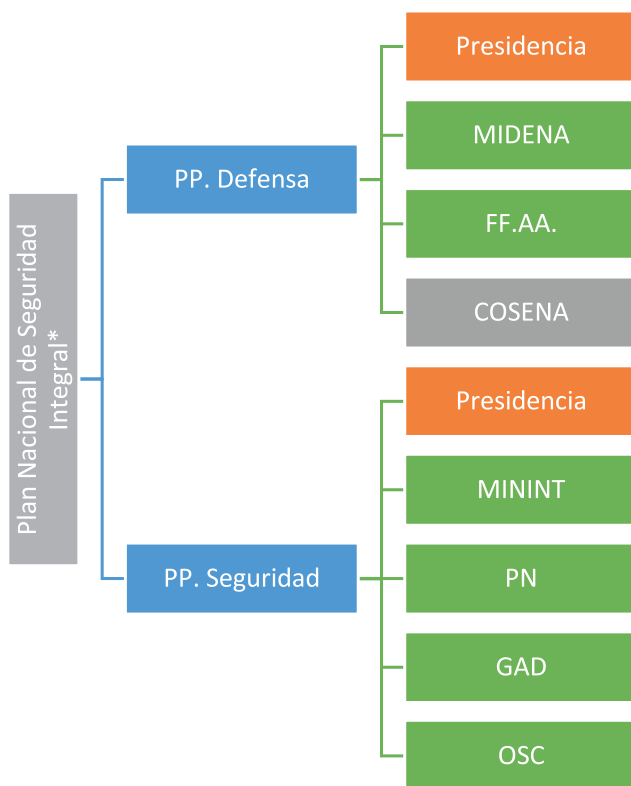
Resta discutir el rol de MIDENA. Su posición se transforma sustancialmente antes y después de la promulgación de la ley señalada. Este pasa de tener una capacidad concentrada sustancialmente en lo administrativo a una posición política de mayor espectro pero también enfocada en canalizar las visiones presidenciales al interior de las FF.AA. Desde la perspectiva asumida para este análisis, la distribución de capacidades del líder en el sistema alteraría la naturaleza de los resultados obtenidos en cuanto a política pública. Bajo este esquema se explicaría la promulgación de políticas de una naturaleza mayormente militar —lo que se entiende también por el diferendo limítrofe vigente hasta 1998— confrontada con un periodo en el que las mismas parecen difuminarse en una sucesión de decisiones que atienden más bien a lo coyuntural.

---

<sup>4</sup> Se pueden encontrar diversos análisis sobre el caso ecuatoriano en: Bustamante, 1988; Bustamante y Varas, 1977; Fitch, 1977; Haro Ayerve, 2015; Pérez Enríquez, 2015.

<sup>5</sup> Tal ley crea a su vez el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, no obstante su naturaleza, conformación y roles no guardan relación con la del COSENA, comenzando porque la convocatoria para su conformación depende directa del PR, lo que le concede una discrecionalidad importante, tras la cual se observa un progresivo descenso de convocatorias para conformarlo y sesionar. Más en: Pérez, Cruz y Paredes, 2017.

**Gráfico 3 Actores políticas públicas SyD Ecuador**



Fuente: Constitución Política de la República del Ecuador, 1979; Asamblea Nacional Constituyente, 1998; Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Asamblea Nacional de Ecuador, 2010; Bedón, 2011; Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador, 2014; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, 2017.  
Elaboración propia.

Se debe considerar que las políticas públicas del sector defensa no dependen exclusivamente de la intervención que pueda hacer sobre ellas el líder, sino que se nutren de fuentes que 1) proveen elementos técnicos fruto de su conocimiento del campo operativo, 2) desde el campo político estratégico le dotan de un direccionamiento específico, y, 3) condicionan la naturaleza de las decisiones en función de acontecimientos de la política interna o desde las presiones externas para la seguridad (ver Ilustración 4). Estas moldean, finalmente, las políticas públicas, las condicionan, y en última instancia las modifican (Aguilar Villanueva, 1993; Lahera Parada, 2002, 2004). Tales fuentes, como se ha visto antes, permiten señalar los actores que operan en el ámbito de la política pública de seguridad y en el de la de defensa, con los actores indicados en la ilustración anterior.

**Gráfico 4**  
**Vertientes para la política pública**



Fuente: Aguilar Villanueva, 1993; Lahera Parada, 2002, 2004.  
Elaboración propia.

En un intento por describir al sistema político que conforma el sector defensa, en líneas previas, se han señalado las relaciones Agente-Principal, así como las vertientes que nutren, desde diversas entradas, el contenido de las políticas públicas.

Finalmente, el gráfico 5 caracteriza en términos funcionales a los actores involucrados en el proceso de creación de la política pública en el sector.

Función Legislativa como fuente normativa<sup>6</sup>:

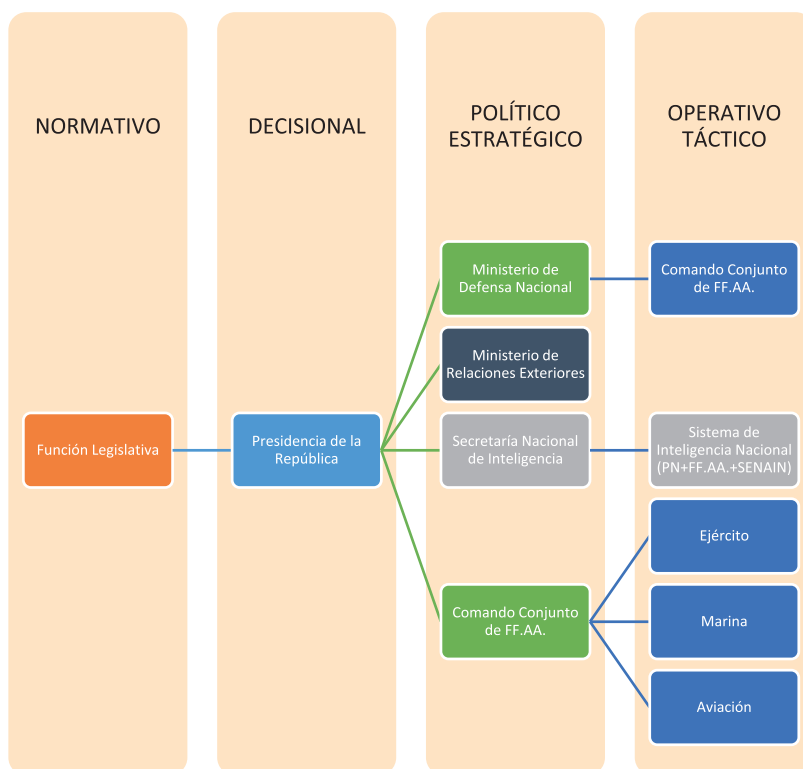
1. PR como principal instancia de toma de decisiones (agente, según la terminología utilizada previamente);
2. MIDENA, Comando Conjunto de las FF.AA. (CCFF.AA.), Ministerio de Relaciones Exteriores, y, Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) en el ámbito político-estratégico<sup>7</sup>; y, finalmente,

<sup>6</sup> Se debe resaltar que la capacidad fiscalizadora y de control político legislativo sobre el sector no se ha verificado en ningún momento en el periodo 1979-2018.

<sup>7</sup> Son necesarias varias puntualizaciones. Primero, en una caracterización previa se utilizó el genérico FF.AA., no obstante, en términos funcionales, las decisiones surgen del Comando Conjunto que tiene representación en el oficial más antiguo de las tres fuer-

3. CCFFA en el ámbito operativo-táctico, destacando que su duplicación en este esquema evidencia la función que cumple como eje entre los dos niveles.

**Gráfico 5**  
**Niveles para el sistema político de la defensa**



Elaboración propia.

Bajo estas consideraciones, es importante resaltar que la posición del líder del sistema, quien tiene la capacidad decisoria, está severamente limitada por los intereses que pueden crear los principales, como se ha argumentado previa-

zas, de allí que se lo deba singularizar de esta manera. Segundo, el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, no es permanente en la estructura decisional de la defensa, sino que ha operado intermitentemente, más en función de hechos coyunturales antes que por una decisión estructural de operación permanente. Tercero, la incorporación del rol y acciones de SENAIN en este documento complejizaría demasiado su tratamiento, por lo que no se desarrolla su rol y problemática, más allá de las menciones necesarias a lo largo de estas páginas. Por estas razones se han marcado con colores distintos en la ilustración.

mente. Estos mantienen diversos niveles de incidencia sobre el sistema, proveen insumos distintos para la construcción de las políticas públicas, y, finalmente, introducen matices en la forma que esta tendrá. Se debe añadir que la capacidad del PR para diseñar la misma está limitada por todos estos factores, y por el hecho, no menor, de carecer de conocimientos especializados en el campo, lo que impone una posición de privilegio para que las FFAA. puedan alimentar las decisiones en función de sus intereses propios. Ello, como se analiza más adelante, no impidió que en el periodo 2007–2017 se intente una reorganización del sistema, valiéndose sobre todo de la posición preponderante que tiene el PR dentro del mismo; los resultados de dubitativa calidad tras tal intento, no obstante, han favorecido un retorno a la aproximación más tradicional en línea con la tendencia histórica preponderante.

## **2.2. Políticas públicas**

Desde la transición a la democracia se pueden ubicar tres momentos para la reflexión de las políticas públicas de defensa. El énfasis se pone en el último ciclo (2007–2017), no obstante, se intenta destacar una mirada que explique algunas líneas de continuidad histórica.

Las políticas públicas de defensa, entre 1979 y 1998, se articulan a la preservación del territorio, en el contexto del diferendo limítrofe con Perú. En este sentido, el principal instrumento es la Ley de Seguridad Nacional, así como las directivas que surgían de la estructura estatal articulada al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Hacia 1998, con la firma del acuerdo de paz con Perú, la mirada se traslada, paulatinamente, a la frontera con Colombia, y hacia 2003 se incorpora el Libro Blanco de la Defensa como el documento central para estructurar la política de defensa nacional. Su vigencia se mantendrá hasta el año 2007, pero con el proceso constituyente desencadenado tras la llegada de Rafael Correa al poder, se replantean los elementos que organizarán la política pública dentro de este sector, y es aquí donde se desarrolla un entramado que busca dotar de sentido al concepto de la “seguridad integral”.

La Constitución de 2008 plantea la “seguridad integral” como concepto central en torno al que se estructura la normativa y la institucionalidad. Ello sin embargo implica una dificultad sustancial para definirla, lo que a su vez ha provocado debilidad para transmitir una dimensión concreta sobre qué es y cómo se la operativiza desde el Estado (Pérez Enríquez, 2014). Los instrumentos de política pública que intentan definirla (Plan Nacional de Seguridad Integral y Agenda Política de la Defensa<sup>8</sup>) han sido deficientes al conectar con las implicaciones que tal concepto tiene para la planificación del sector defensa.

---

<sup>8</sup> El Plan Nacional de Seguridad Integral surge de la disposición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. A su vez, este plan dispone agendas sectoriales para la defensa,



El concepto de seguridad humana de Naciones Unidas puede considerarse un tributario conceptual para la “seguridad integral”, y la incorporación de esta en la Constitución 2008 y su inicial desarrollo en la primera Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008-2009)<sup>9</sup> revelan tal vertiente; a partir de allí se realiza un esfuerzo para hacer evolucionar conceptualmente esta noción, con lo que, eventualmente se llega a la versión del Plan de Seguridad Integral 2014–2017, que señala que

La Seguridad Integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. (Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador, 2014, p. 20).

Siendo esta la dimensión de reflexión para la política pública, se observa como las demandas sobre la acción militar se amplían, lo que a su vez implica un ámbito expandido de potencial intervención, imponiendo presiones sobre la institución en su relación con la sociedad, particularmente a partir de la aprobación de la enmienda constitucional de 2015 mediante la cual su misión fundamental pasa a incorporar el apoyo a la seguridad integral (Asamblea Nacional de Ecuador, 2015). Dado que el proceso de construcción normativa siguió un camino inverso al de la lógica jurídica<sup>10</sup>, es posible observar un paulatino incremento de acciones militares asignadas al campo de la seguridad integral aún antes de que tal enmienda entre en vigencia (ver Tabla 3).

---

gestión de riesgos, política exterior, seguridad ciudadana, justicia, inteligencia, y tránsito. Estos instrumentos se han publicado en los periodos 2009–2013 y 2014–2017.

<sup>9</sup> Este documento indica que la Seguridad Integral: “comprende el conjunto de las acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global” (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa de Ecuador 2008, p. 15).

<sup>10</sup> La Ley de Seguridad Pública y del Estado se reformó en 2014, y en ella se incorporó la posibilidad de utilizar a las FF.AA. para misiones vinculadas a la seguridad integral. Previo a ello se las había utilizado para misiones de seguridad interna (que es una parte de la seguridad Integral) amparándose en el decreto ejecutivo No. 433 (21 de junio de 2007), y en una medida cautelar de noviembre de 2010, en la que un juez avalaba tal participación (El Universo, 2012; FES-ILDIS Grupo de Trabajo sobre Seguridad Regional (GTSR), 2013).

**Tabla 3**  
**Misiones y tareas de FFAA.**

NATURALEZA	ÁMBITO	DESCRIPCIÓN
PERMANENTES	Vigilancia y control del espacio terrestre	Correspondiente a operaciones conjuntas que se cumplen en tierra y que tienen a cargo fundamentalmente unidades del Ejército.
	Vigilancia y control del espacio aéreo	Bajo responsabilidad del sistema de defensa aérea, correspondiente a operaciones conjuntas con primacía de la Fuerza Aérea
	Vigilancia y control del mar	Bajo responsabilidad fundamental de la Armada
	Protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica	Correspondiente a operaciones conjuntas en todo el territorio nacional
	Control de armas	Desarrollado por las unidades de las FF. AA en todo el territorio nacional
	Seguridad hidrocarburífera	Misión asignada a unidades para tal efecto, en el marco del Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Defensa y Energía para la seguridad del sistema hidrocarburífero nacional, consiste en proporcionar seguridad en las áreas de explotación, refinación, industrialización, almacenamiento y transporte, a las empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que desarrollan actividades hidrocarburíferas legalmente en el país.
	Apoyo al control de tráfico ilícito de combustibles y gas licuado de petróleo	Esta tarea cumple FFAA, en el marco del Comité Nacional de Soberanía Energética (CONSE), para combatir el contrabando, el desvío ilícito y el mal uso de derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo (GLP), apoyando a la Fiscalía General, Policía Nacional, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero. Apoyo al control de la minería no autorizada; estas acciones cumplen elementos militares contra la minería ilegal, en coordinación con la Agencia Reguladora de Control Minero (ARCOM).
	Seguridad y apoyo a transporte de autoridades	Desplegado por las unidades aéreas de la Fuerza Aérea, Ejército y Armada
	Desminado humanitario	Desarrollado por el Comando General de Desminado en cumplimiento de los Acuerdos de Paz suscritos entre Ecuador y Perú, además de los compromisos como Estado parte de la Convención de Ottawa, sobre minas antipersonales.
	Apoyo a la gestión de riesgos	Desarrollado en todo el territorio nacional. Las Fuerzas Armadas mantienen unidades militares en permanente ayuda a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos para la prevención y mitigación de los efectos provocados por desastres de origen nacional y antrópico; esto se realiza en el marco del Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Defensa Nacional.
	Apoyo al Plan de Acción Nacional “Manuela Espejo” y al Programa “Joaquín Gallegos Lara	En el marco de los compromisos de cooperación entre el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Secretaría Técnica de Discapacidades, mediante la participación de 279 efectivos militares de forma permanente a nivel nacional.
	Apoyo al Servicio de Rentas Internas (SRI)	Mediante la seguridad de fedatarios y control tributario y arancelario, en sitios peligrosos o cuando se presentan acciones de defraudación fiscal.
	Control de contrabando	Tarea que se realiza en coordinación con el Servicio Nacional de Aduanas, con la participación de 1.393 efectivos militares, en patrullajes terrestres e inspecciones de control de mercadería ilegal en las fronteras.
	Apoyo en el control anti delinencial	Estas actividades se cumplen en apoyo a los organismos del Estado facultados para tal efecto.

	Colaboración en la lucha contra el narcotráfico	Consistente en el empleo de elementos militares en apoyo a la Policía Nacional.
	Participación en el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.	Aproximadamente 121 efectivos militares son parte de los centros del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.
EVENTUALES	Seguridad exterior en desalojos	Las unidades militares en coordinación con funcionarios de la Secretaría Técnica del Comité de Asentamientos Humanos Irregulares, entrega notificaciones y apoya las acciones de desalojo que cumplen las autoridades y organismos competentes.
	Seguridad a brigadas de trabajo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (Magap)	Apoyo en programas como el de vacunación bovina para la erradicación de la fiebre aftosa, así como en apoyo a diversas actividades agrícolas.
	Seguridad a funcionarios ambientales y actividades de control de tráfico de madera y deforestación	Actividades conjuntas entre el Ministerio de Ambiente y las Fuerzas Armadas.
	Compromisos binacionales	Son tareas resultantes de las firmas de convenios o acuerdos binacionales e Ecuador con sus vecinos.
	Transporte de kits para la evaluación de estudiantes. Las unidades militares, en coordinación con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT)	Proporcionan seguridad al material e instalaciones para las evaluaciones académicas de los estudiantes de último año de secundaria en todo el territorio nacional.
	Apoyo a brigadas de fumigación y aeromédicas	Proporcionado por las unidades militares al Ministerio de Salud Pública
	Apoyo al Consejo Nacional Electoral.	Las FF.AA. apoyan al Consejo Nacional Electoral en el transporte y seguridad de material e instalaciones electorales.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2014, 2015, 2018a;  
Pérez Enríquez y Cruz Cárdenas, 2015.  
Elaboración propia.

### 3. Una consideración sobre la agenda del sector

Se ha argumentado sobre la dificultad implícita en el ejercicio del liderazgo (agente) en el sector defensa como consecuencia de múltiples principales con intereses superpuestos. Se suma a ello una variable temporal que tiene consecuencias sobre el predominio de aquellos intereses, misma que —esquemáticamente— se podría ubicar como: aquella que va desde la transición democrática de 1979 hasta 2007, luego, la que inicia con la constitución 2008 hasta 2017, y finalmente, aún en ciernes, la que inicia en 2018 con el retorno de un militar al frente del Ministerio de Defensa. Durante tales fases se puede observar cómo la capacidad decisoria de A varió de la aceptación de la agenda marcada predominantemente por las FF.AA., a una en la que asumió un rol preponderante que tensionó, de hecho, la relación político-militar, para transitar, en la actualidad, a un momento de aparente reacomodo en el que cabría esperar algún tipo de equilibrio con un ligero peso mayor del lado de las FF.AA.

En la Tabla es posible observar la manera cómo se transforman las misiones constitucionalmente asignadas a las FF.AA., y allí destaca cómo las de 1979 y

1998 señalan como fundamental “a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico”, mientras que la de 2008 la transformó en la “protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”, así como en “la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, a la que se incluiría, en 2015, la partícula “y complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley”. Es importante observar cómo la redacción constitucional es más ambigua en 2008, de lo que desprende el surgimiento de 16 misiones permanentes y 7 eventuales en un periodo de diez años (Pérez, Cruz y Paredes, 2017).

**Tabla 4**  
**Misiones FF.AA. en las constituciones (1979 - 2015)**

Ámbito	1979	1998	2008	Enmienda 2015
Misión fundamental	<b>Art. 128.-</b> La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico...	<b>Art. 183.-...</b> Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. ...	<b>Art. 158.-</b> Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. ...	<b>Art. 158.-...</b> Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial.
Misiones complementarias	<b>Art. 128.- ...</b> Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.  <b>Art. 136.-</b> La Policía Nacional... Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.	<b>Art. 183.-...</b> La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.		<b>Art. 158.-...</b> Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial, y complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.
Otras misiones y actividades.		<b>Artículo 190.-</b> Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.	<b>Art. 162.-</b> Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley.	

Fuente: Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Asamblea Nacional de Ecuador, 2015; Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 1998; Constitución Política de la República del Ecuador, 1979).  
Elaboración propia.

Así, se aprecia cómo los ámbitos de intervención militar se amplían en la década del gobierno de Rafael Correa —hecho al que se suman otras variables de naturaleza ideológica, como se argumenta posteriormente— pero resta una consideración sobre el breve periodo que inicia el 24 de mayo de 2017 y que concluye con la designación del nuevo ministro de defensa en abril de 2018 y los primeros hechos de su gestión (El Comercio, 19 de junio de 2018; El Telégrafo, 2018a; El Telégrafo, 11 de julio de 2018).

Es preciso subrayar que el contexto normativo descrito se ha mantenido inmutable desde la posesión del gobierno de Lenin Moreno en mayo de 2017; la visión sobre la política de defensa estuvo sujeta a una conducción política inexperta y desconocedora del campo en una primera fase de este periodo. Cabe comenzar, entonces, desde allí: la gestión inicial se enfocó en la reducción de la tensión originada por una aproximación predominantemente ideológica aplicada durante el gobierno de Correa gracias a la búsqueda de diálogo político entre actores castrenses y políticos. En este gobierno se registran como ministros de defensa a dos actores políticos cercanos al gobierno de Correa, Miguel Carvajal y Patricio Zambrano. Sobre el primero no se puede hacer una mención mayor, pues a pesar de una posición reconocida en el sector, su paso por el ministerio fue breve. El segundo, en cambio, terminó en una posición difícil como consecuencia de una muy pobre capacidad de reacción en el contexto del conflicto evidenciado en la frontera norte, que reveló la ausencia de una política de defensa (El Telégrafo, 1 de abril de 2018), así como la carencia de visión estratégica sobre la posición del Ecuador en temas de defensa (Cruz, 2017). De allí que la llegada de Oswaldo Jarrín, general retirado del ejército, con una amplia experiencia académica y de gestión (que incluso ya había pasado por tal posición en 2005), llevó a que se planteen importantes expectativas en torno a los potenciales cambios.

En términos simbólicos se debe considerar que tras la transición a la democracia los gobiernos de Ecuador habían puesto en la posición de ministro de defensa a militares en servicio activo hasta 1987, tras lo cual se adoptó un acuerdo no escrito pero respetado por todos los gobiernos, mediante el cual tal posición la detentaría siempre un general en servicio pasivo. Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa esta posición la mantuvieron civiles, con un elevado perfil político y mucha cercanía al presidente. Ello garantizó una línea directa de comunicación y mando entre este y la institución que, tradicionalmente, había mantenido una dosis de independencia decisional desde la transición (Stepan, 1988; Loveman, 1999; Pérez Enríquez, 2012). Los resultados de este periodo —descritos en páginas anteriores— supusieron una importante tensión que se mantuvo hasta abril de 2018. Allí, la designación realizada marcaba el retorno a una estructura tradicional, reminiscente de la vigente tras la transición. Al mismo tiempo, tal designación implicaba el retorno del conocimiento experto sobre el campo, afrontando así uno de los problemas principales en la estruc-

tura impuesta durante la década de gobierno de Correa. Las deficiencias de dirección política evidenciadas tras los ataques en territorio ecuatoriano durante el primer semestre de 2018 redujeron la credibilidad que los civiles tenían para tal posición, lo que eventualmente aportó para el cambio. En términos concretos, desde la asunción del Ministerio por parte del general Jarrín la agenda desarrollada desde el Ministerio ha buscado una más eficiente articulación de la acción de FF.AA. con la mirada de los decisores políticos, y se ha organizado en torno a:

- la construcción de una política fronteriza que permita la pacificación de la zona de frontera y la recuperación de la capacidad de acción por parte de las FF.AA. (El Comercio, 19 de junio de 2018),
- el diseño de reformas legales que permitan racionalizar el marco de acción del Estado, y particularmente de las FF.AA., en referencia al concepto de la seguridad integral (El Telégrafo, 11 de junio de 2018; Radio Huancavilca, 2018), y,
- la reinstitucionalización de las FF.AA. en torno a la recuperación de la relación política con el presidente de la República y el fortalecimiento interno de la institución (Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 14 de mayo de 2018).

La forma que adoptan las políticas públicas para la defensa en Ecuador revela una tensión estructural entre los límites dados por la estructura constitucional y jurídica construida en la década pasada, y la intención actual por reformular tales condiciones en función de las necesidades inmediatas ante un nuevo escenario para Ecuador en lo internacional y en lo local. Ello se ha resuelto, momentáneamente, con la designación de un Ministro de Defensa que puede conciliar las tensiones del momento en un nivel simbólico, político y operativo, como consecuencia de su propia formación y experiencia, no obstante, resta identificar la forma y el trayecto requerido para (re) institucionalizar la operación del sector.

#### **4. Ideología: límites políticos frente a las Fuerzas Armadas**

La aproximación planteada hasta aquí ha destacado la problemática en la construcción de las políticas públicas. Adicionalmente se ha señalado la existencia de una dimensión ideológica que, particularmente en la década 2007–2017, implicó una tensión especial en la relación de las FF.AA. con los decisores políticos. En ese sentido, es necesario recuperar algunas líneas de discusión sobre el vínculo entre decisores políticos y las FF.AA. En esa línea, cabe recordar que la discusión sobre las transiciones democráticas tendía a prestar una profunda atención al origen del ministro, presumiendo que uno civil garantizaría mayores probabilidades de que la democracia se consolide (Mainwaring, 1989; O'Donnell y Schmitter, 1986), aunque otras aproximaciones teóricas difieren de

tal visión y mantienen que el origen del ministro no importa tanto como los mecanismos de control que puedan existir para supervisar su gestión (Loveman, 1999). En el caso de Ecuador, desde la transición han existido tres momentos:

1. Inmediatamente tras la transición en 1979 y hasta el gobierno de León Febres-Cordero (1984–1988) se mantuvo vigente un acuerdo no escrito que entregaba el citado ministerio a un oficial superior de las FF.AA. en servicio activo<sup>11</sup>.
2. Entre 1987 y 2007, los ministros son generales retirados de FF.AA.
3. Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa (2007 – 2017) hasta abril de 2018, los ministros fueron civiles.

Como se señaló, la designación de un militar retirado para tal cargo en abril de 2018, marcó un punto de ruptura con la historia reciente, pero en realidad retorna a una dinámica institucional asentada tras la transición. Las premisas tras una designación de este tipo están dadas por el “conocimiento experto” sobre el tema y remiten al problema del vacío que existe en el campo por parte de los civiles (Álvarez, 2008; Álvarez, Reyes y Pérez Enríquez, en prensa), pero también a la falta de confianza que un civil tiende a generar en tal cargo tanto entre los militares, como entre la propia población cuando se enfrentan coyunturas de grave amenaza al Estado, como la que afronta el país con la sucesión de ataques que se han referido previamente. Si bien el interés central de este documento no es trabajar sobre la coyuntura nacional, esta permite observar la manera como algunas regularidades institucionales han terminado por operar al cabo de un prolongado periodo en que se presumió que la institucionalidad había cambiado.

El institucionalismo histórico sostiene que existen tres fuerzas que pueden provocar transformaciones en las instituciones: el liderazgo, la ideología, o, un shock exógeno (Pierson, 2000). Naturalmente la manera en que estas obran no sería evidente en una primera instancia, pero su operación sería apreciable al final de dicha transformación. Para este caso, se podría jugar con la hipótesis del liderazgo como el agente impulsor de transformaciones institucionales, no obstante, su rol tiende a difuminarse en las dinámicas propias de un sistema presidencialista tan predominante como el que tiene Ecuador. Se podría anotar que, si bien el liderazgo ejercido por Rafael Correa marcó, aparentemente, un punto de quiebre en la historia institucional del país, la evidencia inmediata señala que varias de las transformaciones impulsadas por él, han retrocedido sin enfrentar mayor problema, no obstante, puede ser todavía muy prematuro

---

<sup>11</sup> Un hecho importante para resaltar es que Febres Cordero restituyó en el servicio activo al general Luis Piñeiros para nombrarlo ministro de Defensa, aun cuando había pasado al retiro en el momento en que no fue designado jefe del Comando Conjunto por el Gobierno precedente de Osvaldo Hurtado.

juzgar la dimensión del liderazgo y el impacto que este ha tenido sobre las instituciones del país, por lo que no se persevera esa línea de reflexión. Ello dejaría la posibilidad de analizar la ideología o el shock exógeno: la última podría haber jugado un rol en la más reciente salida del último ministro de defensa civil y la designación de un militar en servicio pasivo, pero restaría valorar la consolidación de la presencia civil en aquel ministerio. Ello, finalmente, opera en los límites de la coyuntura. Resta entonces conocer el rol que tiene —o pudo tener— la ideología en la configuración del sector defensa y particularmente del rol de las FF.AA. en Ecuador.

La ventaja que tiene la ideología como medidor del momento político que se observa es que permite entender las grandes visiones y trazar límites de acción más concretos. Naturalmente, no permite profundizar en los detalles de las decisiones políticas, pero ese será un costo que se asume para lograr establecer las variables de la política de defensa promovida por el Estado desde la transición. Se puede constatar que en un primer momento la preocupación central gira en torno a la consolidación de la democracia, dentro de los términos en que fue concebida por las partes involucradas en el proceso de transición. Ello ubicó al acuerdo posible en la realización de procesos electorales y la activación de la ciudadanía para la participación en partidos políticos que, por otra parte, se habían constituido en la pieza central del retorno (Verdesoto, 2014; Verdesoto y Ardaya, 2010). En estas condiciones, la cuestión de las FF.AA. se concentró en su retorno a los cuarteles (el cumplimiento de la formalidad) y la consolidación de los acuerdos que se clasifican dentro de lo que Stepan denominó “prerrogativas militares” (1988), concentrados sobre todo en el establecimiento de algunos espacios excluidos del control civil, sobre los que las FF.AA. mantendrían una capacidad autónoma de decisión. Las definiciones de la defensa, por otra parte, mantuvieron una perspectiva fundamentalmente territorial, comprendida en clave realista, predominante mientras se mantuvo vigente el conflicto territorial con el Perú (Gobierno del Ecuador, 1972; Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979).

Se puede establecer que en un primer momento el centro de los esfuerzos de los actores del sistema político estuvo restringido en la consolidación de los aspectos electorales de la democracia, y por esa razón algunos cuerpos normativos clave para la regulación y acción de las FF.AA. no se sometieron a discusión y mucho menos se transformaron. Así, la Ley de Seguridad Nacional (Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, 1979) y la estructura institucional que esta definía se mantuvo inalterable hasta la promulgación de la nueva ley en 2009. Ello supuso la permanencia del Consejo de Seguridad Nacional, que como se mencionó inicialmente, tenía fundamentalmente un rol de asesoría al presidente de la República en los temas vinculados a la seguridad nacional, y que, para los efectos prácticos era el que definía —por lo menos— los elemen-



tos conceptuales de la misma. De esta manera queda en claro que la transición democrática consolidó las condiciones formales pero restringió o relegó toda operación sobre las FF.AA. proveniente del lado civil. En este primer momento la preocupación predominante es, efectivamente el retorno a la “normalidad”, como la califican O’Donnell y Schmitter (2010),

[...] la transición termina cuando la ‘anormalidad’ ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen a una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los actores políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un ‘régimen’. (p. 119).

El problema es que tal régimen se construyó sobre la base de una anomalía estructural descrita por Loveman (1999) como la “protección de la democracia”, que en Ecuador tomó la forma de disposiciones constitucionales de amplísima cobertura que las hacía susceptibles de interpretación y favorecía la posibilidad de intervención militar en el desempeño de la democracia para “salvarla” de sus propios actores. Este problema transicional mantendrá su vigencia en las crisis de sucesión presidencial de 1997, 2000 y 2005, pero tras estas no se lo discutió, “normalizándolo” y por lo tanto volviéndolo parte del sistema. Planteado en términos más directos, la cuestión de la democratización importó por sus formas, no tanto por la “justicia” de su funcionamiento.

Así, mientras la forma electoralista del sistema se mantenía, en los años noventa el país se acercaba al neoliberalismo bajo el mandato de Sixto Durán Ballén (1992-1996). En este gobierno Ecuador adoptó una agenda destinada a “modernizar”, lo que implicaba “llevar el Estado ecuatoriano al siglo XXI, prepararlo para responder a los cambios producidos por la globalización y liberar las fuerzas productivas de la economía en un modelo de crecimiento abierto al mercado internacional” (Andrade, 2009, p. 21). Tras los dispositivos normativos e institucionales adoptados para la consecución de tales objetivos, se observa la necesidad de fortalecer la discrecionalidad presidencial, bajo la presunción de que los contrapesos legislativos solamente entorpecían la adopción de decisiones clave para atraer inversiones. En este periodo se priorizó la gestión de la economía, guiada hacia la modernización del sector público y la privatización de algunas empresas públicas, lo que se concretó en (Beckerman, 2003):

- la desinversión de las empresas con participación estatal,
- el envío al legislativo de una propuesta de ley que permitiría la venta de empresas eléctricas y de telecomunicaciones,
- reducción del gasto público a través de la contracción del número de empleados públicos, y,
- una política cambiaria asentada en un sistema de bandas.

Como consecuencia se “contrajo el mercado interior y se redujo la demanda de trabajo” (Verdesoto, 2014, p. 252), al tiempo que se ampliaron las brechas de pobreza, se precarizaron las condiciones de los trabajadores y se tendió a la desregulación del sistema financiero. Así, la sobre —dependencia de los ingresos petroleros no se alteró sustancialmente, “mientras los ineficientes ingresos no petroleros, el excesivo servicio de la deuda y un abultado gasto salarial redujeron el espacio de la inversión para el desarrollo” (Beckerman, 2003, p. 56). A partir de este periodo y hasta 2007, las relaciones Estado–economía, y Estado–sociedad, pasan a caracterizarse

[...] por una disminución general de las capacidades del Estado para conducir el proceso de desarrollo del país, a lo largo de sus dimensiones institucionales (construcción de reglas de juego), técnicas (creación y administración de políticas macroeconómicas (de infraestructura física y social básica), y políticas (de canalización efectiva de demandas sociales por representación, participación en la toma de decisiones y resolución de conflictos). (Andrade, 2009, pp. 59–60).

Bajo tales condiciones es interesante observar cómo las FF.AA. siguen, inicialmente, una dirección opuesta. Así, tras el conflicto con Perú en la Cordillera del Cóndor, en 1981, la institución militar había iniciado un proceso de fortalecimiento institucional que tocaba los aspectos operativos y político-estratégicos articulados a la noción de que la soberanía —en el sentido más clásico y territorial— se debía preservar a todo costo. Cuando llega el conflicto del Cenepa, hacia 1995, estas alcanzan el cénit histórico de sus capacidades, por lo que logran revertir una condición militar desventajosa del Ecuador (Espinosa Yépez, 2014) que, por lo menos desde 1941, implicaba una historia de derrotas militares y cesiones territoriales. El desempeño bélico no tuvo coincidencia con la eficacia de la conducción política (Verdesoto, 2014), lo que más adelante elevará los incentivos para que en medio de la crisis del sistema político (1996–2006), la ciudadanía demande la participación de las FF.AA. en la resolución de la conflictividad política.

El periodo 1996–2006 se caracteriza por una sucesión de bloqueos en la relación ejecutivo-legislativo que provocarán la imposibilidad de que los presidentes Bucarám (1997), Mahuad (1998–2000) y Gutiérrez (2003–2005) culminen los periodos para los que fueron electos en medio de crecientes movilizaciones

en su contra que recogían las demandas de reforma económica con la debilidad y corrupción de los liderazgos presidenciales (Pérez Enríquez, 2017b). Verdesoto interpreta el momento bajo la perspectiva de un pacto civil-militar que tras la dictadura "...comprometía no solo a las élites políticas sino que se encontraba enraizado en los asentimientos políticos populares" (2014, p. 256), interpretación que coincide con aquella que desarrollara Fitch (1977) para explicar la naturaleza de la relación FF.AA. —sociedad entre 1948 y 1966, y que se ratifica en el análisis de Loveman (1999). En todos ellos se destaca un vínculo especial entre la ciudadanía y las Fuerzas Armadas como la institución encargada de restaurar el orden, revertir los malos manejos políticos, y "reiniciar" el sistema político tras cada periodo de crisis, lo que se verifica, sobre todo, en la citada década de crisis sistémica (Pérez Enríquez, 2012). De esta manera, los datos señalados permiten establecer la existencia de una estructura civil-militar marcada por la cercanía y confianza de los primeros con relación a los segundos, así como la subsistencia de dudas sobre los mecanismos institucionales y democráticos destinados a la resolución de conflictos políticos. El sector defensa, una vez concretada la paz con Perú en 1998, pasó a discutir la multidimensionalidad de las amenazas y los nuevos escenarios globales de la seguridad tras el 11S (Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2002), pero no abordaron con profundidad el problema del proceso colombiano, sino que, al contrario, se reiteró la noción de que aquel conflicto no involucraba al Ecuador.

En estas condiciones, se evidencia la intención de fortalecer la institucionalidad que, como se indica, se había afectado en el entorno político del periodo de crisis sistémica, y ello da origen al proceso que entre 2007 y 2017 propone una vasta agenda de reestructuración del Estado. Bajo esta propuesta, Rafael Correa construyó una plataforma que le permitió acceder al gobierno; la "Revolución Ciudadana" resumió su intención en la búsqueda de "[...] un amplio cambio en la relación entre el Estado y los ciudadanos y de los ciudadanos entre sí" (Andrade, 2009, p. 86). De esta manera inició un proceso que arrojaría, en 2008, una nueva constitución —la vigésima desde 1830— en la que en el ámbito de las misiones castrenses se hizo una nueva delimitación de las misiones de Fuerzas Armadas. Así, donde las constituciones ecuatorianas desde 1835 habían mantenido que esta institución tendría como misión, junto con la defensa de la soberanía, garantizar la estructura jurídica del Estado, la de 2008 estableció en su artículo 158 que "[...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial" (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008)<sup>12</sup>. Al retirarse tal partícula en la disposición se presumió que

<sup>12</sup> En diciembre de 2015 se aprobó una enmienda constitucional que modificó el citado inciso del artículo, bajo la siguiente denominación: "Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementa-

se resolvía un supuesto problema de intervencionismo militar, que tuvo a la institución militar como actor central en las crisis políticas de 1997, 2000 y 2005.

Tras la adopción de esta fórmula jurídica se buscaba transformar radicalmente los patrones de relacionamiento civil-militar. Desde la filosofía política esta pretensión se puede interpretar, en palabras de Aron (2015), bajo la reflexión de que “los revolucionarios consideran que determinadas instituciones son la raíz de todo el mal; concentran sus ataques en la erradicación del mal que dará paso a una buena sociedad” (p. 238). La permanente sospecha del gobierno de Correa sobre las actuaciones de las Fuerzas Armadas se complementó con un entramado conceptual que arrojó dificultades sustanciales sobre la institucionalidad militar, y con una sucesión de acciones que podrían haber debilitado sus capacidades de acción frente a escenarios adversos como el que se ha descrito al inicio de este documento. Partiendo de nociones expuestas por Montufar (2011, 2012, 2015), el régimen de Correa estaría marcado por el personalismo y una suerte de vocación anti-institucional desde su propio inicio, y esta marca habría atravesado la década que gobernó. A estas características se sumarían una vocación tecnocrática, estatista, y paradójicamente contraria a los movimientos sociales por su poca tolerancia a la oposición de cualquier carácter, destacando sus “prácticas autoritarias [que] han ido de la mano de políticas públicas que han buscado la inclusión de los excluidos” (De la Torre, 2015, p. 204). Estas características se complementan con aquellas que ubicadas al lado del análisis del discurso, resaltan las nociones de reconstrucción o recuperación del Estado (o de “la patria”) tras un periodo de predominio neoliberal (Burbano de Lara, 2015; Zepeda, 2010), y con las que desde el lado de lo social y lo económico resaltan una recuperación de “lo nacional” a favor de los sectores más desprotegidos de la población (Svampa, 2008; Correa, 2009; Luna y Alexander, 2014)<sup>13</sup>.

Bajo el gobierno de Correa, el alineamiento con el *Socialismo del siglo XXI* supuso la adopción de una agenda gubernamental que partía de la premisa

---

riamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley” (Asamblea Nacional, 2015).

<sup>13</sup> Los claroscuros son inevitables en gobiernos que, como el estudiado, consiguen polarizar la política nacional, por lo que es inevitable un breve desvío de este texto hacia la primera persona, para señalar que considero que lo mencionado tiene dosis indiscutibles de realidad: existió la pretensión de montar un nuevo sistema económico dotado de mayor justicia, a partir de un buen momento en los costos del petróleo, pero esto tuvo costos elevadísimos en términos de la calidad de la democracia y la solidez de las instituciones. Las valoraciones más completas y detalladas del Gobierno de Rafael Correa exceden a este trabajo, pero el autor suscribe los análisis citados de Andrade (2009), Verdesoto (2014) y De la Torre (2015).

de que las Fuerzas Armadas eran proclives a desestabilizar la democracia, y, a mantener estructuras de funcionamiento institucional inequitativas con relación a otras instituciones, así como sostener jerarquías internas que se reproducían en múltiples espacios simbólicos. El análisis inicial no fue erróneo en su totalidad, pero carecía de una comprensión histórica del rol militar y su imbricación en la sociedad, en los sentidos ya expuestos. Ello hizo que la dinámica política se personalice, y que se enfoque en generar (y resolver) incidentes antes que atender los problemas estructurales de la relación político-militar. La relación del presidente con las Fuerzas Armadas tuvo muchos incidentes en los que se intentó reforzar la noción del control civil objetivo (Huntington, 1985), al tiempo que se reestructuraba su institucionalidad. Si bien el sentido de las reformas tenía sentido para la estandarización de la institución en el contexto estatal, el presidente optaba por proponerlas y/o adoptarlas sin generar diálogo con la oficialidad militar, lo que se tornaba un problema, especialmente cuando se considera que los primeros interlocutores, los ministros de Defensa, particularmente los que asumen tal posición desde 2013, eran además cuadros muy cercanos ideológicamente a Correa, propulsores de posiciones ideológicas muy rígidas<sup>14</sup> que, por ejemplo, señalaban la existencia de “diferencias odiosas” entre oficiales y tropa (El Universo, 2013), lo que, a su vez, dificultaba la democratización militar. El problema, no obstante, radicaba en una falta de conocimiento de las dinámicas internas de la institución, de sus ritos, y de la forma en que se llevaba su cotidianidad. Fueron, finalmente, las decisiones gubernamentales que afectaban las oportunidades de carrera en la institución, su misión, y a la democracia, en tanto concepto, las que provocaron mayor tensión en la relación, escalando el malestar al punto en que altos oficiales realizaron declaraciones duras en temas políticos delicados. Reformas a la ley de personal de las FF.AA., a la seguridad social, y a la disposición constitucional que delimitaba la misión militar, surgen entre los principales elementos de tensión.

Dos momentos son válidos como ejemplo de la situación descrita. Cuando el presidente Correa señaló que “en un Estado derecho no es posible aceptar que los uniformados realicen expresiones públicas sobre aspectos jurídicos y administrativos y sin la autorización de la legítima autoridad civil” (El Comercio, 23 de febrero de 2016), al referirse al pronunciamiento de la cúpula militar sobre la reforma al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFF.AA.) (El Comercio, 6 de febrero de 2016). Otro caso es el señalamiento que hiciera sobre las elecciones nacionales: “no podemos volver al pasado de que son los generales los árbitros de las elecciones, que son ellos los que deciden cuál es

---

<sup>14</sup> La referencia es a María Fernanda Espinosa (2012–2014), Fernando Cordero (2014–2016) y Ricardo Patiño (2016–2017), quienes siempre ocuparon puestos de cercana relación y confianza en la década de Correa.

la decisión popular, quienes ganan o pierden elecciones y qué es democracia” (El Telégrafo, 2017). La misma tuvo lugar después de que el comandante del Ejército pusiera en duda la cadena de custodia de las urnas en el proceso electoral de 2017 (El Universo, 2017)<sup>15</sup>. Las declaraciones del entonces presidente ratificaban una mirada de la democracia, pero se alimentaban de una visión simplista y maniquea de la historia de la relación civil–militar del Ecuador, en la que los últimos procuran tomarse el poder apenas surge la oportunidad de desestabilizar al gobierno. No obstante, tal visión deja de lado las explicaciones más complejas del funcionamiento del sistema político, limitando la discusión a la presunción del acecho constante a la democracia. En última instancia, comenzó a permear una visión que guardaba poca relación con la realidad de la actuación institucional frente a la sociedad, con su vínculo con la democracia, y ello desencadenó, finalmente, en una ampliación de las distancias entre decisores políticos y militares; la sensación de debilitamiento institucional se profundizó en las FF.AA. y se culpó el intento de ideologización desplegado por el gobierno.

Finalmente, Ecuador tiene ante sí un escenario en el que existen amenazas des-territorializadas, transnacionales, y no estatales (Orozco, 2005; Tulchin, 2005; Saint-Pierre, 2011) en el frente externo, y, de urgente necesidad de recomposición política en la relación político–militar. Ello supone la adopción de acciones pragmáticas que permitan el fortalecimiento de la institucionalidad a favor de garantizar la seguridad del Estado y un adecuado margen de recomposición política en función de las visiones ideológicas de cada momento, sin que ello implique poner en riesgo la supervivencia institucional. El reto para las nuevas autoridades pasaría justamente por aquel lado.

## **5. Conclusiones**

Se ha intentado construir un argumento en torno a la tensión que afronta el Ecuador en la actual coyuntura, donde las transformaciones de las amenazas vecinales imponen una presión particular sobre las FF.AA., cuyas misiones se han expandido en los últimos años como consecuencia de perspectivas ideológicas que han generado, finalmente, un campo de límites aún en construcción —la “seguridad integral”— que genera sobre la institucionalidad militar una demanda histórica. El diseño de la política pública en Ecuador opera desde un sistema con muy estrictas limitaciones, pues finalmente se remite al presidente de la República la responsabilidad de establecerla, y, si este lo requiere así, sus interlocutores pueden reducirse a la mínima expresión. Ello generó un campo de políticas públicas para la seguridad que mantienen un borroso límite con

---

<sup>15</sup> Entre las misiones subsidiarias que se establecen para las FF.AA. en Ecuador consta el apoyo logístico para los procesos electorales, y el traslado y resguardo de las urnas desde los lugares de votación hacia los de conteo.

aquel de las políticas públicas para la defensa, pues a la institución ejecutora de la última se la tiende a utilizar reiteradamente para cumplir misiones en la primera.

Las consecuencias de esta estructura se revelan en la incapacidad de previsión y la debilidad de respuesta inicial por parte del Estado ante la sucesión de atentados que afronta el país durante el primer semestre de 2018. Esta debilidad estructural condujo a que se presuma que la solución podía encontrarse en la figura del ministro de defensa, de manera que al sustituir a un civil por un militar en servicio pasivo la capacidad de administración del sector mejoraría. Si bien los datos iniciales de la gestión del nuevo ministro avalan la presunción inicial —pues se evidencia una presencia militar más contundente, mejor equipada y desplegada de mejor manera en la zona de frontera (El Comercio, 25 de mayo de 2018)— la vulnerabilidad inicial se mantiene. Un cambio ideológico de las dimensiones del que se ha relatado en estas páginas, implicaría una potencial incapacidad para mantener el sentido de las acciones. Así, existe un riesgo en que el sector defensa dependa tan profundamente de las decisiones individuales y de las condiciones coyunturales.

Existen presiones globales como consecuencia de las nuevas formas de operación de las organizaciones criminales transnacionales, de la misma manera como existen nuevas formas de afectación a la soberanía nacional. En este contexto la solidez de las políticas públicas de seguridad y de defensa pasa por proveer los medios necesarios para que el Estado responda con contundencia ante actores desterritorializados y poseedores de vastos recursos, con altas probabilidades de éxito en sus operaciones como consecuencia de su capacidad para sembrar terror. Se suma a esta reflexión la necesidad de que las FFAA. puedan mantener un razonable nivel de legitimidad frente a la ciudadanía. Ello garantizaría una importante capacidad de acción y fortalecería su rol cuando la coyuntura obliga a la adopción de decisiones complejas. En esa línea se puede observar que las percepciones de confianza ciudadana en América Latina sobre las FFAA. son elevadas (46%, en segundo lugar, después de la Iglesia con el 65%) (Corporación Latinobarómetro, 2017), y en el caso particular del Ecuador tal tendencia se mantiene (Latinobarómetro, 2018)<sup>16</sup>. La evolución temporal de tal apreciación es constante, varía poco en el tiempo, pero una mirada más detallada indica, que en la década 2007-2017, particularmente en el primer ciclo del gobierno de Correa, tal confianza se redujo. Esta observación, preliminar como es, no deja de levantar una alerta en torno a los elementos destacados en este documento: la ideología influye sobre la estructura decisional de las

---

<sup>16</sup> En Ecuador, en 2017, los ciudadanos tienen los siguientes niveles de confianza frente a las FFAA: Mucha: 23%; Algo: 42%. Ello las ubica en segundo lugar, tras la Iglesia, donde la confianza es: Mucha: 39%; Algo: 34%.

políticas públicas, y aquello puede constituirse en una vulnerabilidad si es que la intención es afectar a una institución. Naturalmente esta entrada de reflexión merece un análisis posterior más detallado. La historia de vinculación militar con la sociedad, sin embargo, es positiva en el Ecuador y ello provee un espacio adecuado para la asunción de estas nuevas responsabilidades que, ahora, cuentan con pleno resguardo normativo. Esta ampliación de misiones, sin embargo, tiene que condecirse con la provisión de capacidades adecuadas para el cumplimiento de la misión. En tal sentido, demandar de las FF.AA. una acción que exceda exageradamente la naturaleza de su misión fundamental debilita la institucionalidad y la somete a una demanda de transformación que podría afectar el cumplimiento eficaz de la misma, como se podría afirmar a partir de los sucesos del 2018 en la frontera norte de Ecuador. Ello no resta la consideración sobre la importancia que tiene la adecuación de la institucionalidad en torno a otro tipo de amenazas que deben afrontarse, así como a la responsabilidad histórica que tiene la institución militar atendiendo otros espacios donde la ciudadanía es, finalmente, vulnerable<sup>17</sup>. Así, es necesario considerar algún tipo de flexibilidad al tiempo de garantizar ciertos mínimos para el funcionamiento de las instituciones del Estado.

La actual estructura, se señaló, implica un amplio espectro de acciones, pero resta por establecer el marco de acción y control democrático adecuados, que permitan un mayor involucramiento político en el sector; y sobre todo, que permita potenciar las capacidades de fiscalización y control legislativo. Si bien existe la figura de la rendición de cuentas y periódicas reuniones entre los ministros de defensa y la comisión legislativa especializada en soberanía y relaciones internacionales, esta no pasa de ser un mero trámite que se cumple sin que exista profundidad en el análisis demandado por los legisladores, así como en la información que sería provista por el ministro<sup>18</sup>. Se requiere un nivel de interlocución política que permita moldear la política pública en función de las necesidades reales del país, y ello se puede lograr al equilibrar la participación de ciudadanos, decisores políticos y militares, y expertos, en el proceso de diseño de la política pública de defensa.

---

<sup>17</sup> En el terremoto de abril de 2016 que afectó al Ecuador se pudo comprobar la importancia de la reacción militar para atender a víctimas y encabezar misiones de rescate, y posteriormente, de reconstrucción.

<sup>18</sup> Estas reuniones tienen carácter reservado, por lo que no existe información pública para conocer el tipo o calidad de información compartida, no obstante, varios comentarios de personas involucradas en estos procesos conducen a esta aserción.



## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1993). Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 2(3), 7-16.
- Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992 - 2006*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Aparicio, C. A., Rodríguez, K., y Támara, P. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En A. Molano-Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 47-68). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS).
- Aron, R. (2015). *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*. Barcelona: Página Indómita.
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Recuperado de [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2009). *Ley de seguridad pública y del Estado*. Quito.
- Asamblea Nacional. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 303 Registro Oficial Suplemento § (2010). Recuperado de [http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15\\_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf](http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf)
- Asamblea Nacional de Ecuador. (18 de diciembre de 2015). Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. Recuperado 3 de mayo de 2017, de <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Riobamba.
- Bagley, B.M. (2013). Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región. *Trans-pasando Fronteras*, 0(3), 47-54. <https://doi.org/10.18046/retf.i3.1623>

- Bagley, B.M. y Tokatlian, J. G. (1990). Colombia, El dilema de la droga. *Nueva Sociedad / Democracia y política en América Latina*, (109), 9–13.
- BBC Mundo. (28 de enero de 2018). “El primer atentado terrorista en Ecuador”: el presidente Lenín Moreno decreta estado de excepción por explosión que dejó 14 policías heridos. *BBC Mundo*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42851034>
- Beckerman, P. (2003). Orígenes de la crisis “predolarización”. En P. Beckerman y A. Solimano (Eds.), *Crisis y dolarización en el Ecuador. Estabilidad, crecimiento y equidad social* (pp. 35–100). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Bedón, G. (mayo de 2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Agora Política*, 4 (Descentralización y autonomía: Retos del COOTAD), 9–15.
- Bermeo Lara, D., y Pabón Ayala, N. (2008). *Las Relaciones de Seguridad entre Colombia y Ecuador: Una Nueva Construcción de Confianza*. RESDAL. Recuperado de <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>
- Bobbio, N. (2000). *Derecha e izquierda*. Madrid: Punto de Lectura.
- Burbano de Lara, F. (2015). Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales*, 19(2), 19–41.
- Bustamante, F. (1988). Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador. *Documento de Trabajo*, 370. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/12856-opac>
- Bustamante, F. y Varas, A. (1977). *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Cadena Montenegro, J. L. (2007). Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(002), 93–126.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. (1979). Quito.
- Contreras, C. y Mantilla, S. (2011). Las relaciones Ecuador-Colombia en perspectiva comparada (Tema Central). Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3443>

- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Correa, R. (2009). *De la Banana Republic a la No república*. Bogotá: Debate.
- Cruz, G. (2017). El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región*. Quito: FES - ILDIS.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional.
- De León, P. (2007). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 463-472). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Dell, M. (Agosto de 2014). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. Recuperado de [https://scholar.harvard.edu/files/dell/files/121113draft\\_0.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/dell/files/121113draft_0.pdf)
- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 221-230). Barcelona: Ariel.
- El Comercio. (6 de febrero de 2016). Correa destituye a la cúpula militar por defender el patrimonio del Issfa. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-cupulamilitar-issfa-terrenos-compra.html>
- El Comercio. (23 de febrero de 2016). Rafael Correa dijo que emitirá decretos y reformas legales para “lograr equidad” entre oficiales y tropa. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/mando-militar-correa-parcayacu-quito.html>
- El Comercio. (27 de marzo de 2018). Gobierno confirma secuestro de equipo periodístico de El Comercio en Mataje. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/mataje-secuestro-equipoperiodistas-elcomercio-ecuador.html>
- El Comercio. (13 de abril de 2018). Gobierno confirma el asesinato del equipo de El Comercio secuestrado. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-asesinato-periodistas-secuestro-ecuador.html>

- El Comercio. (25 de mayo de 2018). Los militares de frontera reciben poco a poco equipos para operar. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/militares-frontera-equipos-ejercito-seguridad.html>
- El Comercio. (19 de junio de 2018). La nueva política fronteriza pone énfasis en seguridad y desarrollo. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/nueva-politica-fronteriza-pone-enfasis.html>
- El Telégrafo. (3 de julio de 2017). Correa: Lo que hizo el general Castro fue ilegal e inconstitucional. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/correa-lo-que-hizo-el-general-castro-fue-ilegal-e-inconstitucional>
- El Telégrafo. (1 de abril de 2018). No hay política de defensa del Estado. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/no-hay-politica-de-defensa-del-estado>
- El Telégrafo. (27 de abril de 2018a). Mauro Toscanini y Oswaldo Jarrín asumen los ministerios del Interior y Defensa. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/maurotoscanini-oswaldojarrin-ministros-interior-defensa>
- El Telégrafo. (27 de abril de 2018b). 11 atentados contabilizó César Navas en su último informe como ministro. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/atentados-frontera-navas-guacho>
- El Telégrafo. (30 de abril de 2018). Los ataques de 'guacho' / ¿quién es? by El Telégrafo on Genial.ly. Recuperado de <https://view.genial.ly/5ace4e1e-5f156c0d848f3cc1>
- El Telégrafo. (11 de julio de 2018). Una política integral para proteger la frontera. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/politica-integral-proteccion-frontera-norte>
- El Tiempo. (4 de enero de 2004). Cayó Simón Trinidad. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1582490>
- El Universo. (12 de mayo de 2012). Un nuevo encargo a las FF.AA. en la lucha contra la inseguridad. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2012/05/13/1/1355/un-nuevo-encargo-FF.AA.-lucha-contra-inseguridad.html>
- El Universo. (25 de julio de 2013). El presidente Rafael Correa quiere ver cambios en las Fuerzas Armadas. Recuperado de <https://www.eluniverso.com>

com/noticias/2013/07/25/nota/1207111/presidente-quiere-ver-cambios-fuerzas-armadas

El Universo. (6 de marzo de 2017). General Luis Castro dice que militares no tuvieron completa custodia del proceso electoral. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/06/nota/6077062/general-luis-castro-acepta-su-baja-alerta-que-se-afecta-estabilidad>

Espinosa Yépez, C. (2014). *Apuntes de un conflicto. Cenepa, 1995*. Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército.

FES-ILDIS Grupo de Trabajo sobre Seguridad Regional (GTSR). (2013). Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador. FES - ILDIS.

Fiorina, M. y Shepsle, K. (1989). Formal theories of leadership: agents, agenda setters, and entrepreneurs. En B.D. Jones (Ed.), *Leadership and politics. New perspectives in political science* (pp. 17-40). Lawrence: University Press of Kansas.

Fitch, S. (1977). *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Gobierno del Ecuador. (1972). *Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador. Lineamientos generales*. Quito.

Gutiérrez Roa, E. (2012, mayo 4). Las nuevas rutas de la droga [Text]. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/nuevas-rutas-de-droga-articulo-343813>

Haro Ayerve, E.P. (2015). *Fuerzas Armadas: pretorianismo y calidad de la democracia: análisis comparado Ecuador - Uruguay*. (Tesis doctoral previa a la obtención del título de Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Andinos). FLACSO sede Ecuador, Quito. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8905>

Huntington, S. (1985). *The soldier and the State. The theory and politics of civil - military relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lahera Parada, E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie Políticas Sociales - CEPAL*, (95).

- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro Database*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Loveman, B. (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Del: Rowman & Littlefield Publishers.
- Luhman, N. (2013). *Introduction to systems theory*. Malden: Polity Press.
- Luna, A. y Alexander, G. (2014). Ecuador: economía y política de la revolución ciudadana, evaluación preliminar. *Revista Apuntes del CENES*, 33(58). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=479547210005>
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues*. The Helen Kellogg Institute for International Relations. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1996). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/7100>
- Marcella, G. (2009). La Guerra sin Fronteras: La Crisis Ecuador-Colombia del Año 2008 y la Seguridad Inter-Americana. *Air & Space Power Journal*, Primer trimestre. Recuperado de <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-s/2009/1tri09/marcella.htm>
- Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa de Ecuador. (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Hacia una nueva política de seguridad interna y externa seguridad, soberanía y democracia, siglo XXI*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2014). *Informe de rendición de cuentas*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2015). *Rendición de cuentas*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2018). *Informe de rendición de cuentas, 2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (14 de mayo de 2018). Inició proceso de reinstitucionalización de FF.AA., afirma ministro Oswaldo Jarrín. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/inicio-proceso-de-reinstitucionalizacion-de-ff-aa-afirma-ministro-oswaldo-jarrin/>
- Montúfar, C. (2011). *Rafael Correa y su refundación constituyente: análisis de la primera fase de la Revolución Ciudadana 2007-2010* (report). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3817>
- Montúfar, C. (2012). *La dictadura plebiscitaria: neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo régimen político. El Ecuador a inicios del siglo XXI* (report). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3820>
- Montúfar, C. (2015). *El argumento correísta: aproximación al clima de opinión sobre las variaciones del liderazgo político en Quito* (report). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4703>
- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica "General José María Córdova". Revista colombiana sobre investigación en el campo militar*, 14(18), 113-124.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (30 de abril de 2018). Serie de Cultivos de Coca. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2015). *Informe Mundial sobre Drogas. 2015. Resumen Ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de [http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15\\_ExSum\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf)

- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161–180.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, D., Cruz, G. y Paredes, L. (abril de 2017). *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles - militares en Ecuador*. Quito: FES - ILDIS.
- Pérez Enríquez, D. (2012). Liderazgo político y transformaciones institucionales. Revisar las transiciones con ocasión del bicentenario. En *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de los Países Iberoamericanos* (pp. 319–383). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Pérez Enríquez, D. (2014). Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación. En *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 144–162). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Pérez Enríquez, D. (2015). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo–partidos políticos – Fuerzas Armadas en Ecuador (1996–2006)*. Tesis doctoral previa a la obtención del título de Doctor en Ciencias Políticas. Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Pérez Enríquez, D. (2017a). Ecuador frente al proceso de paz en Colombia. Reflexiones teóricas y posibles escenarios. En W. Grabendorff y D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región* (pp. 139–162). Quito: FES - ILDIS.
- Pérez Enríquez, D. (2017b). La consolidación democrática en el Ecuador. El sendero de la transformación institucional. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12, 159–179.
- Pérez Enríquez, D. y Cruz Cárdenas, G. (noviembre de 2015). *Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador*. Quito: FES - ILDIS.
- Pierson, P. (2000). The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(4), 475–499.
- Pineda Pablos, N. (2007). El concepto de política pública: alcances y limitaciones. Presentado en Seminario de Políticas Públicas, El Colegio de So-



nora. Recuperado de <http://www.colson.edu.mx:8080/portales/portales204/Seminario%20de%20Nicol%C3%A1s%20Pineda.doc>.

Radio Huancavilca. (21 de junio de 2018). Ecuador no puede tener solamente una Ley de Seguridad Pública y del Estado, señala Ministro Jarrín. Recuperado de <https://radiohuancavilca.com.ec/politica/2018/06/21/ecuador-no-puede-tener-solamente-una-ley-de-seguridad-publica-y-del-estado-senala-ministro-jarrin/>

Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. IDB Working Paper Series. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%C3%B3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%C3%A1fico%20en%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1>

Rouquié, A. (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. París: Éditions du Seuil.

Saint-Pierre, H. L. (2011). "Defense" or "security"?: reflections on concepts and ideologies. *Contexto Internacional*, 33(2), 407–433. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006>

Sánchez, J. C. (2002). Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno*. Una agenda de política exterior ecuatoriana. (pp. 65–136). Quito: FLACSO - CAF - Academia Diplomática.

Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional de Ecuador. (1979). Ley de Seguridad Nacional.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. (31 de octubre de 2016). Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador. SENPLADES. Recuperado de [http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2016/11/organigrama\\_funcion-ejecutiva\\_134\\_07-11-2016.pdf](http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2016/11/organigrama_funcion-ejecutiva_134_07-11-2016.pdf)

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. (25 de mayo de 2017). Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador. Quito: SENPLADES. Recuperado de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Organigrama-Funcion-Ejecutiva\\_25-05-2017.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Organigrama-Funcion-Ejecutiva_25-05-2017.pdf)

Stepan, A. C. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.

- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores - CLACSO.
- Torrijos Rivera, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿ruptura o una continuidad creativa? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(1), 113–125.
- Tulchin, J. (2005). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. *Nueva Sociedad*, 198, 103–115.
- Valenzuela, A. (1996). América Latina: el presidencialismo en crisis. *Pensamiento Constitucional*, 3(3), 15–28.
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. (2010). La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador. En F.B. de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 115–158). Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura.
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, 46(1), 135–157.
- Zepeda, B. (2010). Construyendo la nación en el siglo XXI: la “patria” en el discurso de Rafael Correa. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 159–196). Quito: FLACSO Sede Ecuador - Ministerio de Cultura de Ecuador.

# Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación, 2006-2018

José Rocabado Sánchez\*

---

## 1. Introducción

La llegada de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia el año 2006 se dio en un contexto complejo, caracterizado por la renuncia del presidente Carlos Mesa (el 6 de junio de 2005) y la subsecuente irrupción —tres días después— de Eduardo Rodríguez como nuevo presidente de Bolivia. A él le correspondió la responsabilidad fundamental de convocar a elecciones nacionales unos meses después para elegir un nuevo Gobierno. Como se sabe, Evo Morales resultó el nuevo presidente, al ganar dichas elecciones realizadas el 18 de diciembre de 2005<sup>1</sup>.

El cambio de Gobierno, luego fue seguido por importantes y progresivas transformaciones que se dieron en diversos ámbitos de la realidad boliviana, siendo la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado —el 7 de febrero de 2009— el evento resonante, que dio luz a un nuevo modelo de Estado. En efecto, se posicionaron en la arena pública actores políticos y sociales de diversas procedencias, que construyeron la nueva estatalidad boliviana, cuyo hecho más significado fue el nacimiento, el 22 de enero de 2009, del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>2</sup>, sustituyendo a la República de Bolivia.

En ese contexto, y a lo largo de los primeros años del gobierno de Evo Morales, diversas instituciones nacionales también fueron escenario de importantes cambios. Así, una muy representativa de ellas fueron las Fuerzas Armadas (FF. AA.). De hecho, esta institución pasó a jugar un rol relevante y estratégico en el Gobierno del presidente Morales, quien fue fortaleciendo dicha relación. Del

---

\* Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), en la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, ambas dentro la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia. Es consultor internacional en asuntos de su especialidad. Trabajó en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y para el Gobierno de Bolivia.

<sup>1</sup> Desde 2016, cada 18 de diciembre se celebra el “Día de la Revolución Democrática y Cultural en el Estado Plurinacional de Bolivia

<sup>2</sup> Denominado en adelante: Bolivia.

mismo modo, otra institución importante fueron los movimientos sociales, actores presentes transversalmente en el tejido social e institucional que vincula la sociedad y la economía con el Estado. Asimismo, pasaron a formar parte de esta alianza una diversidad de sindicatos y otras organizaciones populares representantes del movimiento obrero.

Las alianzas de dichas organizaciones con el Estado se constituyeron en la columna vertebral del cambio, compuesto por una extensa red de movimientos sociales, sindicatos y otros actores populares, urbanos y rurales. Estos actores ocuparon un amplio espacio de la estructura social y la red de instituciones públicas, en los niveles nacional, regional y local. En suma, pasaron a ser actores claves en el sistema social y político, a lo largo y ancho del territorio boliviano, marcando también un importante debilitamiento de los partidos políticos tradicionales.

Las transformaciones propiciadas fueron vastas y profundas. De algún modo, se derrumbaron y reconstruyeron o crearon varias instituciones públicas, con la idea de que había que edificar un nuevo Estado con sus instituciones, sus diversos actores e incluyendo nuevos liderazgos. De hecho la irrupción del Estado Plurinacional de Bolivia fue el caso más elocuente. Se podría decir, para los fines de este trabajo, que el sello característico del emergente poder que se formó estuvo fundado por la trilogía Estado, movimientos sociales/sindicatos y FFAA., con un líder —Evo Morales y líder del MAS— que amalgamó esas tres grandes estructuras, bajo un amplio liderazgo presidencial.

Igualmente importante, dichas transformaciones se enmarcaron en el paradigma de “la revolución democrática y cultural”, en conjunto con el paradigma del “vivir bien”. El primer proceso significó la diversidad de transformaciones y cambios que se dieron en la pluralidad de esferas de la realidad boliviana, incluyendo el cambio de una buena parte de las élites políticas. En tanto que el segundo —piramidal de la cosmogonía andina— se refirió al modo de vida “entendido como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y la comunidad con los seres humanos” (Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, 2006, p. 10). Ambos conceptos se constituyen en columnas centrales del pensamiento y actuación del Estado boliviano y una diversidad de instituciones, actores y redes sociales, culturales y económicas.

Ahora bien, más allá de ser un actor institucional que controla el monopolio de la fuerza, el rol que jugaron las FFAA. fue importante, no solo para afianzar la estabilidad política de largo plazo —algo relativamente inédito en la historia contemporánea boliviana— sino que también pasó a ser un actor influyente en el sistema político e institucional boliviano. Asimismo, la relación directa entre

el presidente Morales y las FF.AA. fue una relación primordial, dado que le dio seguridad y estabilidad a la gestión de gobierno. A cambio, el presidente Morales respaldó importantes iniciativas de apoyo y fortalecimiento institucional de las FF.AA., y les concedió amplio apoyo logístico. La vinculación que propició el presidente con las FF.AA. fue decisiva, incluso para afianzar la estabilidad política, particularmente en los primeros años de Gobierno, cuando hubo una activa resistencia de diversos grupos regionales, en especial en la región oriental del país.

Precisamente, una idea clave que guía este trabajo consiste en que la estabilidad del Gobierno boliviano tiene en las FF.AA. un apoyo muy importante —si bien no el único—, que le ha coadyuvado a la implementación de los programas gubernamentales, favoreciendo asimismo a la seguridad interna y la seguridad externa del país. El factor esencial de esto consiste en el sólido alineamiento de las FF.AA. con el presidente y el programa de acción del Gobierno boliviano. De ese modo, también se erosionaron situaciones que antaño generaban volatilidad política en Bolivia —incluyendo golpes de Estado— y otras condiciones que afectaban la estabilidad económica, política e institucional del Estado y el país. A su turno, el Gobierno concedió a las FF.AA. un conjunto de tareas y prerrogativas favoreciendo a esta institución encargada de la defensa y la seguridad del país.

Teniendo en mente las reflexiones previas, este trabajo propone, en primer lugar, visualizar la situación y el rol que han desempeñado las FF.AA. durante el periodo gubernamental del presidente Morales (2006-2018), que —como se dijo— se ha beneficiado de una sólida estabilidad. Para ello, se hace una revisión enfocada de los instrumentos legales y de las políticas públicas pertinentes. Luego, se examinan reformas pendientes y eventuales nuevos roles que pudieran ser seguidos por las FF.AA. bolivianas, para lo cual se observará las acciones y decisiones adoptadas por estas. Al final se presentan las conclusiones correspondientes.

## **2. Situación y rol de las Fuerzas Armadas en el periodo 2006-2018**

### **2.1. Proceso de formulación de una nueva doctrina de las Fuerzas Armadas**

El proceso de formulación de una nueva Constitución Política de Estado fue un momento clave para introducir un nuevo concepto de las FF.AA. De hecho, uno de los temas fundamentales que se propuso el Gobierno boliviano, a través de las FF.AA., fue el de contar con una nueva doctrina militar. El Gobierno en sí tenía en mente la idea de renovar el rol institucional de las FF.AA. (Santo, 28 de abril de 2009). La dinámica institucional establecida para la formulación de dicha Constitución fue también el escenario que permitió bosquejar conceptos nodales sobre la materia.

De hecho, la formulación de la nueva Constitución fue un proceso muy rico y complejo, pues se promovieron conceptos novedosos, como “Estado Plurinacional de Bolivia”, en lugar de “nación boliviana”. También se apeló a una nueva simbología de la unidad con la combinación de símbolos como la *whipala* con la bandera tricolor tradicional<sup>3</sup>. En esa línea, asimismo se cambió la tradicional frase de las FF.AA. bolivianas de “subordinación y constancia” por la de “patria o muerte, venceremos” (RT noticias, 13 de marzo de 2010); esta última clásicamente proclamada por Fidel Castro y sus seguidores. En ese marco, el presidente Morales remarcó “es una muestra de que las FF.AA. están con su pueblo, con la patria, y no como antes, que eran utilizadas para intereses ajenos”<sup>4</sup>.

Ahora bien, en dicho proceso de importantes transformaciones, el Comandante General del Ejército, general Antonio Cueto, en el marco del Seminario de Readequación de la Doctrina del Ejército, realizado el 1 de diciembre de 2010, presentó la Doctrina de Patriotas, con los siguientes términos: “La Doctrina de Patriotas se constituye en una respuesta viable ante las nuevas amenazas que se ciernen sobre el nuevo Estado Plurinacional, con autonomía y autodeterminación” (Hoy Bolivia, 1 de diciembre de 2010). A lo que complementó con las siguientes palabras:

La Doctrina de Patriotas está basada en el arte militar y fundamentada en los principios de la guerra, tomando en cuenta el desarrollo integral, la seguridad y defensa de las micro regiones con el objeto de dar protección a los recursos estratégicos, con el apoyo de las organizaciones sociales y sistemas políticos comunitarios existentes en cada teatro de operaciones, ya sea nacional, municipal o local. (Hoy Bolivia, 1 de diciembre de 2010). [Énfasis añadido].

Posteriormente, el 23 de julio de 2013, el presidente Morales propuso una nueva doctrina para las FF.AA. de los países del ALBA y sus propios Gobiernos, expresada en 10 pilares fundamentales (Ministerio de Comunicación de Bolivia, 25 de julio de 2013):

---

<sup>3</sup> La *whipala* es una bandera cuadrada que combina siete colores repartidos en 49 cuadraditos. Esta bandera está fuertemente ligada a las comunidades que descienden de los pueblos andinos. La *wiphala* que hoy conocemos fue antaño un emblema del pueblo aymara-qhishwa.

<sup>4</sup> “Las FF.AA. de Bolivia están de estreno. Tras una instrucción del presidente Evo Morales y en medio de una fuerte polémica, aceptaron adoptar un lema socialista e incorporar en su vestimenta los nuevos símbolos patrios, entre ellos, la *wiphala*, que es la bandera de los indígenas. El alto mando militar instruyó este jueves a todas las unidades castrenses corear el lema “patria o muerte, venceremos”, junto a la tradicional arenga de “subordinación y constancia, viva Bolivia”. El nuevo lema será estrenado el próximo martes 23 de marzo de 2010, fecha en la que Bolivia recuerda el día del Mar” (Vaca, 18 de marzo de 2018).

1. FF.AA. integradas en un gran bloque estratégico, que contribuyan con la paz regional, hemisférica y mundial.
2. Las FF.AA. del ALBA deben defender la soberanía regional de cualquier intervención imperial y asumir que una agresión contra uno de nuestros pueblos significa una agresión a todo el bloque.
3. Construir desde la escuela una doctrina con identidad estratégica común, basada en la unidad, solidaridad y complementariedad.
4. Resolver las diferencias mediante el diálogo, respeto y concertación pacífica y democrática con la participación de los pueblos.
5. Fortalecer la diplomacia de los pueblos y el rechazo a las bases militares externas.
6. La nueva doctrina debe estar basada en la lucha política e ideológica contra el capitalismo, el imperialismo y el colonialismo.
7. Defender la Madre Tierra.
8. Las FF.AA. deben proteger y preservar los recursos naturales como fuente de riqueza y redistribución justa para el pueblo.
9. Defender la soberanía de la Patria Grande.
10. Unidad indisoluble entre las FF.AA. y el pueblo.

El presidente boliviano justificó su propuesta en los siguientes términos:

Nuestra doctrina de defensa debe estar inspirada en el papel protagónico de los líderes anticoloniales y anti-imperiales que dieron su vida en cuatro grandes dimensiones o momentos históricos: la resistencia de nuestros pueblos indígenas [...], el proyecto de unidad bolivariana entre nuestros pueblos, los procesos políticos de militares nacionalistas-socialistas, el papel que cumplen hoy los movimientos sociales como movimientos de liberación e independencia. (Ministerio de Comunicación de Bolivia, 25 de julio de 2013).

Poco después, el 7 de abril de 2014, el general Víctor Baldivieso, comandante en jefe de las FF.AA., lanzó una nueva doctrina institucional basada en el “proceso de cambio” del Estado Plurinacional de Bolivia y enfocada en la descolonización, con miras a la Agenda Patriótica 2025<sup>5</sup>. Fue así que sostuvo que la misión institucional de la organización sería:

[...] constituirse en unas FF.AA. descolonizadas, antiimperialistas y anticapitalistas. Orgánicamente funcionales con un elevado nivel de efectividad al cumplimiento de su misión en beneficio de la seguridad, defensa y desarrollo con capacidades militares para la aplicación de la doctrina concordante con la Agenda Patriótica del Estado Plurinacional. (Romero, 7 de abril de 2014).

---

<sup>5</sup> La Agenda Patriótica es el programa de desarrollo del Gobierno boliviano con metas y resultados establecidos hasta el año 2025, en el que se lograría elevar sustantivamente el conjunto de indicadores de desarrollo humano de la población boliviana.

Asimismo, remarcó que el proceso de descolonización se originó desde que Evo Morales se convirtió en el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Y que esto significaba “no depender de ninguna fuerza extranjera, (sino) significa administrarnos por nuestras propias doctrinas y educación” (Romero, 7 de abril de 2014).

Seguidamente, el 17 de agosto de 2015, fecha en que se conmemora el Día de la Bandera en Bolivia, fue establecido como la fecha de inauguración de la Escuela de Comando Antiimperialista, en la localidad de Santa Rosa de Paquí, del municipio de Warnes, en el departamento de Santa Cruz, Bolivia. Su importancia fue resaltada por el entonces ministro de Defensa, Remy Ferreira, señalando que “aprobar los cursos que plantee la nueva institución, se constituirá en un requisito que deben cumplir los generales de las FF.AA. para su ascenso, debido a que tienen que convertirse en los primeros defensores de la “soberanía nacional” (Romero, 17 de agosto de 2015). Asimismo, el ministro Ferreira, adelantó que las FF.AA. trabajaban en incluir en la doctrina (*pensum*) de los institutos militares la descolonización, el antiimperialismo y una nueva concepción geopolítica tecnológica (Farfán, 14 de abril de 2016).

Más recientemente, valorando los avances logrados con el mencionado programa formativo, el ex-comandante en jefe de las FF.AA., general Luis Ariñez, puso de relieve lo siguiente: “Desde el anteaño pasado hemos iniciado la Escuela de Comando Antiimperialista, este año [2017] hemos consolidado su funcionamiento y estamos seguros de que a futuro va a ser el núcleo que va, de alguna manera, a fortalecer la configuración de una *doctrina nacional, descolonizada, antiimperialista y profundamente nacionalizada*” (Guarachi, 11 de diciembre de 2017). [Énfasis nuestro].

En suma, la nueva Doctrina de Patriotas de las FF.AA. se sustenta en conceptos claves como la descolonización, el antiimperialismo y el anticapitalismo. A su vez, se nutre de fundamentos que refuerzan la soberanía, esto es, autodeterminación y autonomía de los pueblos. Así también, se protege los recursos naturales y otros que forman parte del patrimonio de los Estados soberanos.

## **2.2. Marco normativo, institucional y constitucional, en breve**

Durante el Gobierno de Evo Morales, las FF.AA. han sido una importante institución que ha logrado mantener una favorable posición en el tejido institucional del Estado boliviano. Ahora bien, el mandato de las FF.AA. de Bolivia se remite, principalmente, a dos instrumentos legales comprensivos. El primero, la Ley Orgánica de las FF.AA. de la Nación, Ley No. 1405 del 30 de diciembre de 1992, documento vigente y fundamental. Y el segundo corresponde a la Constitución Política del Estado de 2009, que refuerza el marco normativo e institucional en la materia.



A continuación, se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes de ambos documentos normativos.

La Ley Orgánica de las FFAA. de la Nación - Ley No. 1405, del 30 de diciembre de 1992, se ha mantenido plenamente vigente desde su aprobación y no ha sido sometida a enmiendas fundamentales que la modifiquen sustantivamente.

De acuerdo con la ya mencionada Ley Orgánica de las FFAA., el artículo 6 establece lo siguiente:

Las FFAA. tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República, el honor y soberanía nacional, asegurar el imperio de la Constitución Política del Estado, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Asimismo, la Constitución les otorga las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- Garantizar el imperio de la Constitución Política del Estado y la estabilidad del Gobierno legalmente constituido.
- Precautelar la seguridad, soberanía y honor nacionales.
- Contribuir en la formulación y consecución de los objetivos nacionales.
- Defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales.
- Defender, controlar y conservar la integridad territorial, las aguas territoriales y el espacio aéreo, así como contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional.
- Preparar y organizar al pueblo para la defensa de la República.
- Coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado.
- Mantener latente la conciencia cívico-patriótica y de recuperación marítima, así como la veneración y el respeto a los símbolos nacionales.
- Formar, completar y actualizar la cartografía nacional y sus derivados.
- Participar activamente en el desarrollo e integración física y espiritual de la Nación.

Con base en dicho mandato, la mencionada Ley establece 26 *misiones específicas*, distribuidas en tres tipos de fuerzas, esto es: el Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para mayores detalles, revisar la Ley Orgánica de las FFAA. de la Nación, Ley No. 1405 del 30 de diciembre de 1992, en particular los artículos 57, 58 y 59.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado vigente actualiza el marco constitucional para las FF.AA. y se plantea el rol de las FF.AA., la misión que cumple, su organización, las dependencias que tiene, la necesidad de la nacionalidad boliviana para aspirar a puestos de alta responsabilidad política, las restricciones laborales para ciudadanos extranjeros. Asimismo, se norma sobre el Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, dirigido por el presidente. Adicionalmente, las FF.AA. tienen un rol central en la defensa, seguridad y control de las zonas de seguridad fronteriza, incluyendo políticas de desarrollo. Se declara el derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio con acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. Asimismo, se resalta la prioridad del Estado de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, así como de la marina mercante, en la que la Armada Boliviana juega un papel central.

### 2.3. Marco de políticas de seguridad y defensa

El marco de las políticas de seguridad y defensa de las FF.AA., comprende objetivos y políticas correspondientes, cubriendo cuatro campos sustantivos de políticas: seguridad y defensa, desarrollo integral, integración y paz, y defensa civil (Ministerio de Defensa de Bolivia, 2010). Se exponen a continuación los objetivos:

<b>OBJETIVOS</b>			
<b>Seguridad y defensa integral</b>	<b>Desarrollo integral</b>	<b>Integración y paz</b>	<b>Defensa civil</b>
Garantizar la soberanía e independencia, proteger el territorio y su población, defender sus recursos naturales de carácter estratégico, ante las amenazas internas y externas.	Incrementar la participación del sector defensa en el desarrollo integral, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y bolivianos.	Lograr el reconocimiento internacional como un promotor de la integración y la paz regional y mundial en el ámbito de la Defensa.	Desarrollar una estructura óptima y versátil en el ámbito de defensa civil.

Fuente: Ministerio de Defensa de Bolivia, 2010, p. 40<sup>7</sup>.

Hasta aquí se ha presentado la misión fundamental de las FF.AA., incluyendo sus atribuciones y responsabilidades. Asimismo, se han expuesto artículos relevantes de la Constitución Política del Estado pertinentes para las FF.AA. y también se han mencionado sus objetivos en materia de seguridad y defensa.

<sup>7</sup> La publicación citada, Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, volvió a publicarse en: UNASUR, 2015, pp. 123-161.

### **3. La actuación de las Fuerzas Armadas**

#### **3.1. Las Fuerzas Armadas y el desarrollo**

Las FFAA. de Bolivia han contado con un amplio espacio de actuación que les ha permitido llevar a cabo una diversidad de acciones en el marco de su misión institucional, desde el inicio del Gobierno de Evo Morales. Es así que una de las primeras medidas adoptadas por el liderazgo del nuevo Gobierno fue realizar el retiro anticipado de 28 generales, con el fin de contar con un renovado mando militar y leal al nuevo Gobierno (Stola y Frenkel, 2011, pp. 161-179). Esta medida fue estratégica dado que aseguró la subordinación y obediencia de las FFAA. al presidente Morales, lo que a su vez, favorecía el rol que podrían tener con el nuevo Gobierno.

De la misma manera, otra de las medidas, y particularmente rentable, fue la “nacionalización de los hidrocarburos”, expropiación realizada por decreto del Gobierno boliviano el 1 de mayo de 2006. Fueron tropas militares las que ocuparon las plantas e instalaciones de extracción y procesamiento. De hecho, esto implicó la recuperación de la “propiedad, posesión y control de los hidrocarburos” (Stola y Frenkel, 2011, p. 167). A la postre, los ingresos obtenidos por la venta de tales recursos sirvieron de una fuente primordial para la financiación e implementación de una diversidad de programas de gobierno, desde inversión hasta gasto corriente. Se trató de la fuente principal de ingresos del Estado boliviano. Igualmente importante, las FFAA. recuperaron con tal acto su actuación al lado del Gobierno boliviano.

Posteriormente, se observaron también una pluralidad de acciones claves de las FFAA.<sup>8</sup> En lo que corresponde al *desarrollo social*, la participación de las FFAA. fue amplia. Como lo señala Alda (2010), “las primeras medidas se orientaron a campañas de atención médica, construcción de infraestructura, participación en campañas de alfabetización o a la protección de la riqueza natural del país” (Alda, 2010, p. 225) Asimismo, desde el año 2006 se implementaron transferencias monetarias directas a sectores sociales vulnerables. Uno de ellos fue el bono “Juancito Pinto”, consistente en aportes monetarios a la población infantil, pagados por soldados del Ejército, para fortalecer la culminación de los estudios primarios.

El éxito de estos programas llevó a la ampliación del sistema de bonos monetarios dirigidos a segmentos sociales desfavorecidos. En efecto, la “Renta Digni-

---

<sup>8</sup> El conjunto de dichas acciones claves fue presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, de junio de 2006 (Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, 2006). Este documento, de hecho, ha sido la bitácora de navegación del Gobierno boliviano, y su influencia persiste pues sigue siendo utilizado como base de política pública.

dad” ofreció desde 2008 un pago anual de 240 dólares para adultos jubilados, y para adultos sin jubilación mayores de 60 años el pago anual fue de 320 dólares. Adicionalmente, a partir de 2009 se puso en vigor el “Bono Juana Azurduy” en beneficio de madres embarazadas sin seguro social por controles prenatales, así como de parto institucional y control posnatal, y hasta que el niño cumpla 2 años (Alda, 2010, p. 226). Inclusive hubo una asignación para los contados ex-combatientes de la Guerra del Chaco (Medinaceli y Mokrani, 2010, pp. 224-225). En conjunto, dichas iniciativas apuntaban a mejorar la calidad de vida de la población atendida, y afianzaban la agenda social del Gobierno.

En paralelo a las tareas mencionadas, se sumaron iniciativas en el ámbito del *desarrollo económico*. En el marco del impulso de diversos emprendimientos económicos apoyados por el Gobierno boliviano, cubriendo diversas áreas, un ejemplo muy relevante fue la creación de la Empresa Estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos –Emapa, cuya finalidad fue producir alimentos estratégicos utilizando insumos bolivianos. Y muy importante, este propósito tomó mayor significado en un contexto en que el programa gubernamental “compro boliviano” contemplaba la participación de agentes económicos nacionales ofertando y demandando bienes y servicios producidos dentro el país<sup>9</sup>. Dicho de otro modo, el propósito de fondo fue la “bolivianización” de la economía boliviana, y a su vez un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo antes mencionado.

En una perspectiva más amplia, y como escribió Alda (2010):

[...] se contemplaba el control de vías y de carreteras; el transporte de hidrocarburos, mediante la aportación de barcasas de transporte de líquidos, y, como el mismo presidente propuso en el mes de marzo a la Fuerza Naval, la exportación de minerales, como el hierro de El Mutún (Santa Cruz). Además, se aprobó un proyecto de la Armada para la construcción de la primera terminal portuaria, con carácter público y estatal, en Puerto Quijarro (Santa Cruz), que se utilizará para exportar soja y minerales no ferrosos, por vía fluvial. (p.226).

En suma, las FFAA. pasaron a jugar un papel muy amplio e importante en la dimensión económica de la agenda del Gobierno, así como en la agenda social. Si bien la infraestructura desarrollada se mantuvo en funcionamiento, el problema más sensible fue la rentabilidad de los emprendimientos empresariales bajo financiamiento del sector militar. Una de las principales preocupaciones de la participación de las FFAA. en actividades productivas fue las dificultades para erigir emprendimientos rentables.

---

<sup>9</sup> El “Compro boliviano”, parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, es la manera en que las empresas bolivianas —sean estas grandes, medianas, pequeñas y micros— puedan participar en el proceso de compras y adquisiciones de bienes, obras y servicios requeridos por las entidades estatales y municipales (ABI, 21 junio 2016).

Al respecto, el presidente Morales comunicó —en una reunión de comandantes de unidades militares, realizada el 28 de enero de 2016— que “las empresas públicas que tenemos y las nuevas empresas públicas deben estar a cargo de nuestras FFAA.; va a seguir habiendo nuevas empresas públicas. La tarea de la policía es dar seguridad al pueblo boliviano y las empresas públicas del Estado [deben estar] a cargo de nuestras FFAA.” (Romero, 7 de abril de 2014). Asimismo, la viceministra de Planificación Estratégica Myragliha Gile reportó, en abril de 2015, que “existían 63 empresas públicas, entre nacionalizadas y creadas desde el 2007 y que cerrarían las que no rindieran ingresos ni utilidades” (Romero, 7 de abril de 2014). Cabe mencionar que bajo este esquema varias empresas han tenido problemas económicos significativos.

Antes de concluir este punto se debe señalar la ocurrencia de algunos problemas de corrupción en determinados espacios de las FFAA. De acuerdo con información ofrecida por el director jurídico del Ministerio de Defensa en una Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, se puso en conocimiento del público los siguientes casos de malversación “relevantes”, los mismos que habrían generado una pérdida para el Estado de más de 40 millones de dólares, como se detalla a continuación (ANF, 30 de setiembre de 2017; La Razón Editorial, 22 de octubre de 2017).

El primer caso, denominado “Barcazas chinas/Empresa Naviera Boliviana-ENABOL”<sup>10</sup>, implicó una compra fraudulenta de 16 barcazas y dos empujadores de empresas chinas, ocasionando un daño económico de aproximadamente 28.9 millones de dólares. Veintiún personas estarían implicadas por varios delitos, entre ellos, contratos lesivos al Estado, incumplimiento de deberes y conducta antieconómica. El segundo caso, denominado “cemento asfáltico”, ocurrió en el Comando de Ingeniería del Ejército, provocando un daño económico de Bs. 10 millones aproximadamente. Por este hecho el general Mario Merino Revollo y otras personas fueron procesadas, por incumplimiento de contrato, contratos lesivos al Estado y conducta antieconómica (ANF, 30 de setiembre de 2017; La Razón Editorial, 22 de octubre de 2017).

El tercer caso, se refiere a la quiebra de la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE), ocasionando un daño económico de Bs. 60.919.828. Ese monto fue adelantado para realizar 6 obras en diversas partes del país. Varios oficiales fueron aprehendidos, entre ellos el exgerente de la mencionada empresa, acusado

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el Decreto Supremo N° 98 del 29 de abril de 2009, ENABOL fue nominada Empresa Pública Nacional Estratégica, consecuentemente tenía como “objetivo principal y rol estratégico, la participación en toda la cadena del transporte naviero, así como de servicios portuarios, en el marco del desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres y de la marina mercante”.

de supuestos delitos de incumplimiento de contrato, malversación de recursos y enriquecimiento ilícito. El cuarto caso corresponde a un presunto hecho de corrupción que involucra al Almirante Freddy Ballesteros (también involucrado en el caso Barcazas) y otros implicados. Se les imputa delitos de incumplimiento de deberes, peculado y enriquecimiento ilícito. El daño económico en este caso asciende a Bs 3.335.662. Finalmente, el último caso está relacionado con presuntos delitos de negociaciones incompatibles con el Estado, incumplimiento de deberes, contratos lesivos al Estado, incumplimiento de contratos y conducta antieconómica, vinculados con aviones T-33. Este caso habría provocado un daño económico estimado en Bs 5.392.332 (ANF, 30 de setiembre de 2017; La Razón Editorial, 22 de octubre de 2017).

### **3.2. Las FF.AA. y la agenda de la defensa nacional**

Ahora bien, en cuanto a la agenda de la defensa nacional y el rol de las FF.AA., esta recibió un importante impulso en comparación con gestiones previas. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, en el capítulo Defensa Nacional, señala que la Política de Defensa Nacional está integrada por tres dimensiones: la estratégica, la política militar y la internacional (Ministerio de Planificación de Desarrollo de Bolivia, 2006; Gastaldi, 27 de marzo de 2015). Abordaremos las dos primeras.

#### **3.2.1. La dimensión estratégica**

Al respecto, el citado Plan Nacional de Desarrollo contó con políticas y estrategias, a saber: nuevo marco normativo, rediseño del sistema de fuerzas y fortalecimiento de las capacidades operacionales.

*Desarrollo de un nuevo marco normativo.* Antes de la gestión de Evo Morales, como se mostró, el Congreso boliviano promulgó solamente una norma: la Ley Orgánica de las FF.AA. No. 1405 de 1992, que reemplazó a la anterior norma aprobada por el Gobierno militar de 1964, introduciendo breves modificaciones (Gastaldi, 27 de marzo de 2015).

A su vez, la norma indica que la misión fundamental de las FF.AA. comprende la defensa y conservación de la independencia nacional, la seguridad y la estabilidad, el honor y la soberanía nacional, el imperio de la Constitución Política del Estado y la estabilidad del Gobierno legalmente constituido.

Ahora bien, se incorpora expresamente la cooperación en el desarrollo integral del país como un componente fundamental de su misión. Asimismo, respecto de la conservación del orden público, se remarca que las FF.AA. actúan a requerimiento del Poder Ejecutivo, siguiendo el procedimiento correspondiente. A su vez, el empleo de las FF.AA. en conflictos internos quedó regulado por el Decreto Supremo No. 27977 de 2005.

Como se ha señalado, en 2009 se sancionó una nueva Constitución Política del Estado, la misma que incluyó como misión, la defensa, seguridad y control de las zonas de frontera, a través de una presencia física permanente. Asimismo, establece que Bolivia se declara país de vocación pacífica, y rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución de conflictos entre Estados, reservándose sin embargo el derecho a la legítima defensa. Se prohíbe también instalar bases militares extranjeras en el territorio nacional. Y se declara la reivindicación de su cualidad marítima como política de Estado.

*El Rediseño del Sistema de Fuerzas:* El rediseño de las fuerzas implicó la creación de 7 Comandos Conjuntos distribuidos en 7 áreas geoestratégicas. Los objetivos claves de este rediseño son: preservar las fronteras, combatir actividades ilícitas como el contrabando<sup>11</sup> y la explotación ilegal de los recursos naturales, y apoyar la defensa civil. También comprendió la creación de la Escuela de Comando y Estado Mayor Conjunto, dependiente del Comando en Jefe de las FFAA. Adicionalmente, a fin de fortalecer la seguridad fronteriza, se establecieron nuevos puestos militares en zonas de frontera, como el Silala en la frontera con Chile. Por otro lado, se fortaleció el servicio militar obligatorio.

También se reforzaron los *Programas de Equipamiento y de Adquisición de Material*. Destaca la compra de 6 cazas K-8 de fabricación china y 6 helicópteros Super-Puma de fabricación francesa, así como 9 aviones Diamond de entrenamiento. También se compraron 6 helicópteros Robinson R-44, 2 Eurocopter AS350 y 2 EC145 para la atención de emergencias y auxilios, además de una flotilla de aviones de transporte de pasajeros en rutas nacionales y carga a nivel internacional. Asimismo, el parque automotor militar también se renovó con 148 camiones, 42 autobuses, 142 camionetas, 40 cuatriciclos y motocicletas para operativos contra delitos fronterizos y para patrullar regiones con problemas de inseguridad ciudadana (Quenallata, 28 de julio de 2013). También se contó con donaciones de Argentina, Brasil, China y Venezuela, mejorando las capacidades operativas de las FFAA.

Otras políticas se orientaron a optimizar la defensa civil, y la contribución de las FFAA. al desarrollo nacional, apoyando la inclusión socioeconómica de los sectores más postergados.

Lo anterior implicó importantes erogaciones presupuestarias, dado que el presupuesto de defensa se incrementó anualmente. En términos comparativos, entre 2008 y 2014 el incremento fue de 93%, es decir que virtualmente se dobló.

---

<sup>11</sup> Se ha estimado que el valor del contrabando que ingresa a Bolivia es de mil millones de dólares, y que causa daños a la producción nacional, como también a las recaudaciones estimadas en 350 millones de dólares (AFP, 3 de mayo de 2018).

Por fortuna, para poder financiar la adquisición de armas y suministros, el Gobierno creó un Fondo de Defensa y un Fondo de Abastecimientos, Reposición y Equipamientos (FARE), con lo que se apalanca el 3% de las ventas de petróleo y gas, hierro y litio, para realizar dichas adquisiciones.

Posteriormente, se sumó la adquisición de tecnologías de radares para el control aéreo.

### **3.2.2. Las Fuerzas Armadas y la política militar**

El presidente boliviano involucró ampliamente a las FF.AA. en la gestión de gobierno. Les dio un amplio espacio de actuación. Como se mencionó antes, los involucró en la nacionalización de los hidrocarburos —medida que tuvo fuerte efecto en el incremento de ingresos al Gobierno—; asimismo: se propició la igualdad de oportunidades dentro las FF.AA., incluyendo a jóvenes indígenas; también se aumentó salarios y otros beneficios en cuanto a la vida en los cuarteles; se realizó importantes inversiones en infraestructura para las FF.AA.; se incrementó las infraestructuras aeroportuarias; se remodelaron y construyeron instalaciones en las fronteras; se incorporó a las mujeres en la carrera militar; se nombró a varios oficiales de alta graduación embajadores en diversos países. Y, en general, se mejoró el bienestar y las instalaciones de las FF.AA. De ese modo, la relación cívico-militar se mejoró y se fortaleció sustantivamente. El objetivo consistió en relanzar y fortalecer la relación entre el Gobierno y las FF.AA.

Ahora bien, cabe señalar que después de nueve años de haberse elaborado un paquete de 15 proyectos de ley en materia de seguridad y defensa, el 2017 fueron concluidas tres leyes relevantes para las FF.AA.: la Ley de Seguridad Integral de Defensa del Estado Plurinacional, la Ley del Sistema de Inteligencia y la Ley Orgánica del Consejo Supremo de Defensa. Las mismas fueron enviadas al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONAPES y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas –UDAPE, para su ulterior análisis. Adicionalmente, fueron coordinadas con el Comando en Jefe de las FF.AA. dos leyes: la Ley Orgánica de las FF.AA. (LOFA) y la Ley del Fondo de Defensa. Consecuentemente, es probable su pronto tratamiento en el Órgano Legislativo el 2018, incluyendo su eventual aprobación (Los Tiempos, 22 de febrero de 2018).

Los proyectos que quedan todavía pendientes de aprobación son: la Ley de Seguro Social Militar; la Ley de Intereses Marítimos, Lacustres y Fluviales; la Ley del Sistema Educativo Militar; la Ley de Administración de Personal; la Ley de Régimen de Fronteras; la Ley de Servicio Militar Obligatorio; la Ley Del Sistema Judicial Militar; la Ley del Código Penal Militar; y la Ley del Código de Procedimiento.



Adicionalmente, fueron aprobadas la Ley 521 – *Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo* (22 de abril 2014), la Ley 400 – *Ley de control de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados* (18 de septiembre de 2013), la Ley 100 – *Ley de Ejecución de Políticas de Desarrollo Integral y Seguridad en Fronteras* (4 abril de 2011).

Finalmente, el anteproyecto de Ley de Seguridad y Defensa Integral se desprende del documento “Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia”, documento elaborado en 2010 por las FFAA., con el objetivo de plasmar una nueva doctrina militar que refleje los valores del nuevo Estado Plurinacional y su fin supremo: el “Vivir Bien” (Ministerio de Defensa de Bolivia, 2010).

### **3.3. La modernización de las Fuerzas Armadas**

Como se ha venido mostrando, la modernización de las FFAA. ha sido un área donde dicha institución ha dedicado un interés estratégico. Y no es para menos, si se tiene en cuenta que lo que se ha buscado ha sido fortalecer y profundizar las diversas capacidades de esta importante institución estatal, cuya razón de ser se sustenta en la defensa y seguridad de Bolivia. Pero también ha implicado la presencia de actores externos, particularmente por su participación en el ámbito de lo militar. Si bien hubo consenso en cuanto a la importancia de la modernización de las FFAA., los caminos seguidos fueron diversos.

Al respecto, el entonces comandante de las FFAA., general Edwin de la Fuente, presentó el 2013 un Plan de Reforma Institucional, a ser cumplido en tres fases: 2014, 2015-2020 y 2021-2025. Su fundamentación fue la siguiente: “La visión estratégica de la reforma busca constituir unas FFAA. descolonizadas doctrinariamente, antiimperialista, con un alto grado de operatividad inter-operativa, organizacional, funcional para el cumplimiento de su misión en los ámbitos convencional y no convencional”, siendo su finalidad ulterior “constituir unas FFAA. con doctrina militar e identidad propia, legislación militar actualizada, un elevado nivel de efectividad para el cumplimiento de su misión en diferentes escenarios prospectivos con capacidades militares de disuasión convencional y respuesta no convencional eficiente”(Corz, 7 de agosto de 2013). Remarcó también la importancia de contar con legislación apropiada, así como con sustentabilidad económica suficiente, proveniente de una Ley del Fondo de Defensa.

Posteriormente, el general Omar Salinas, comandante en jefe de las FFAA., realizó una propuesta de Ley del Fondo de Defensa. Concretamente, hizo una propuesta de “re-potenciamiento y equipamiento para las FFAA., y para la adquisición de armamentos, medios de comunicación, así como uniformes, equipos individuales y otros para los uniformados” (Ministerio de Defensa de Bolivia, 14 de julio de 2015). También puso de relieve que los recursos servirían para

la ciencia, tecnología e investigación al interior de las FFAA., áreas donde hacía mucha falta recursos frescos. Entre las fuentes para captar recursos hacia las FFAA. se identificó el impuesto directo a los hidrocarburos, una vertiente ampliamente solvente generada en Bolivia.

En línea con la posición que busca contar con armamentos modernos y adecuados, el Presidente Evo Morales, en el marco del 124 aniversario del Colegio Militar, celebrado el 2015, lanzó el siguiente mensaje: “Un tema que hemos descuidado es la renovación de nuestro material bélico y vamos a avanzar en cómo renovar el material bélico, que es tan importante para instrucción de las FFAA. Y las FFAA. merecen ser FFAA. y no fuerzas desarmadas” (Pinto, 18 de abril de 2015). A lo que añadió, “esperemos que nuestros comandantes nos puedan ayudar a priorizar la implementación y la renovación de nuestro material bélico a las FFAA” (Pinto, 18 de abril de 2015).

Ahora bien, una capital y estratégica iniciativa fue la aprobación de ejecución del Sistema Integrado de Defensa Aérea y Control de Tránsito Aéreo – SIDACTA. En efecto, el 13 de julio de 2016, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto Supremo 2842, el cual faculta al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas transferir Bs. 588.430.924 (191.074.809 Euros), para la ejecución del mencionado SIDACTA. Esta aprobación tuvo su origen en la Ley 521 de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo del 22 de abril de 2014, cuyo objeto consiste en establecer y regular medidas, acciones y procedimientos para el control, vigilancia y defensa del espacio aéreo de Bolivia, en ejercicio de su soberanía. A su vez, dicha Ley 521 facultó al Gobierno realizar la adquisición de radares y sistemas de comunicación, por tratarse de un tema de seguridad y defensa del Estado. Las instituciones encargadas de la gestión del SIDACTA son la Fuerza Aérea Boliviana –FAB y la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación y Aérea –AASANA, las cuales contarán con suficientes radares para la detección, identificación e interceptación de aeronaves; y con sistemas de comunicación. Estas capacidades redundarán en que Bolivia disponga de un moderno sistema de monitoreo de sus fronteras, pudiendo controlar mejor diversos flujos transnacionales, legales e ilegales. El SIDACTA se compone de 13 radares, 11 fijos y 2 móviles. La empresa francesa Thales se encargó del desarrollo, instalación, capacitación y funcionamiento del mencionado sistema.

Como se puede observar, las FFAA. han visto en la renovación del material y equipos bélicos un camino más para la modernización de esta institución. Ahora bien, la cooperación técnica externa fue muy importante sobre todo por su origen extra-regional. De hecho, otra característica de la modernización de las FFAA. ha sido el establecimiento de relaciones externas con países extra-hemisféricos, particularmente Rusia y China, en asuntos militares y equipamiento bélico, aunque en otras áreas también.

En el marco de las relaciones entre Bolivia y la Federación de Rusia, sus ministros de Defensa, Serguéi Shoigú y Reymi Ferreira, respectivamente, suscribieron el 6 de septiembre de 2016 un Convenio de Cooperación Militar. En la sección central, se establece que las partes podrán desarrollar cooperación militar en las siguientes áreas: intercambio de las opiniones sobre los aspectos político – militares de seguridad global y regional; desarrollo de las relaciones en la esfera de formación militar, medicina, historia, hidrografía, topografía, cultura y deporte en el ámbito militar; intercambio de experiencias en las actividades y la cooperación en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la protección de la ONU; intercambio de experiencias en temas de formación y adiestramiento del personal militar; otras áreas de la cooperación militar por acuerdo mutuo de las partes (Ministerio de Defensa de Bolivia, 20 de setiembre de 2016).

Más recientemente, la Agencia Boliviana de Energía Nuclear (ABEN) y la empresa estatal atómica rusa Rosatom firmaron, en Viena, un acuerdo para construir un Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear, en la ciudad de El Alto, cerca de la ciudad de La Paz. Este complejo nuclear —que costará más de 300 millones de dólares— contará con un reactor de investigación de agua a presión de baja potencia de hasta 200 kilovatios (kW) y una planta multipropósito de irradiación gama, así como un equipo de ciclotrón-radio farmacia, instalaciones de ingeniería y varios laboratorios. Dicho Centro podría entrar en funcionamiento el 2019. El acuerdo fue suscrito por Viacheslav Galushkov, director general del Instituto Estatal de Diseño Especializado —una unidad del consorcio Rosatom— y Hortensia Jiménez Rivera, directora general de la Agencia Boliviana de Energía Nuclear. Estas instalaciones permitirían una amplia aplicación de tecnologías de radiación en la agricultura, la medicina y la industria, entre otros ámbitos (EFE, 19 de septiembre de 2017). Aunque no se ha previsto fines militares en este proyecto, se observó cierta duda en algunos medios de comunicación internacional.

En una nueva reunión realizada entre los presidentes de Bolivia y la Federación de Rusia, realizada el 10 de junio de 2018 en Moscú, el presidente Putin declaró “abordamos las posibilidades para ampliar la cooperación técnico-militar” (Ariñez, 132 de junio de 2018). Incluso se confirmó desde el Kremlin que “los dos presidentes discutieron las oportunidades relativas a la expansión de la cooperación bilateral, en particular, en el campo de la tecnología energética y militar” (Ariñez, 132 de junio de 2018). Asimismo, se suscribieron dos convenios con las empresas petroleras-gasíferas Gazprom y Acron para la venta y exploración gasífera, lo que tiene una importante perspectiva (ICTSD, 22 de junio de 2018).

Respecto a la cooperación entre Bolivia y China en el campo militar, esta se dio desde el inicio del Gobierno del presidente Morales. En efecto, como informó el entonces ministro de Defensa, Reymi Ferreira, desde 2007 se desarrolló una

cooperación fluida, cuando Bolivia recibió 1.074.000 millones de dólares. En los años sucesivos, estos montos fueron incrementándose; así: en 2008 la cooperación subió a 1.228.000 dólares, en 2009 a 1.535.000 dólares, en 2010 a 2.456.000 dólares, el 2012 ascendió a 3.070.000 dólares. A partir de 2013, y en lo sucesivo, la cooperación militar de China a Bolivia fue de 7.675.000 dólares (ABI, 10 marzo 2016). Al respecto, dicha autoridad dijo que:

China es el único país que brinda al país cooperación militar, en términos económicos y tecnológicos. Los recursos serán destinados al equipamiento de las FFAA. El apoyo chino consiste en equipos militares como lanchas patrulleras, ametralladoras, cartuchos, automóviles, motores fuera de borda, equipos estacionarios de radio, uniforme camuflado, equipos móviles de radio, paracaídas y otros insumos. (ABI, 10 marzo 2016).

Más recientemente, los presidentes de Bolivia y China, Evo Morales y Xi Jinping, suscribieron ocho convenios y memorándums de entendimiento<sup>12</sup>, en el contexto de una visita oficial del presidente Morales, realizada el 18 de junio de 2018. Si bien dichos documentos no abordan asuntos de defensa y seguridad expresamente, si mantiene las puertas abiertas para futuros proyectos de cooperación en dichos campos. Es evidente el mutuo interés de Bolivia y China por fortalecer sus vínculos bilaterales, y esto parece tener importantes perspectivas.

Finalmente, hay que destacar que la mencionada modernización de las FFAA. ha estado también acompañada por el crecimiento del gasto público para el sector defensa. Como se puede apreciar en el cuadro del presupuesto de defensa, las FFAA. se han beneficiado de una importante expansión del gasto de defensa

---

<sup>12</sup> 1. Declaración Conjunta entre Bolivia y China sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica. 2. Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la Cooperación en el Marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Iniciativa Marítima de la Ruta de la Seda del Siglo XXI. 3. Protocolo Ejecutivo de Cooperación Cultural entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Gobierno de la República Popular China 2018-2020. 4. Protocolo Fitosanitario con la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ) China - Habilitación de exportaciones a China de Quinoa. 5. Protocolo Fitosanitario con la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ) China - Habilitación de exportaciones a China de Café. 6. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Banco de Desarrollo de China para el financiamiento del Proyecto "Construcción de la Carretera Doble Vía Bombeo - Villa Tunari". 7. Contrato de Préstamo Concesional para el "Proyecto Sistema Integrado de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Sub Nacional" con el EXIMBANK. 8. Convenio de Cooperación Económica y Técnica de Donación No Reembolsable que otorga el Gobierno de la República Popular China al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia por un Valor que Alcanza a 200,000.0000 (Doscientos Millones 00/100 de Yuanes).

de Bolivia. En concreto, en menos de un década dicho gasto se ha más que duplicado. Este sector es uno de los más dinámicos en cuanto a gasto público se refiere.

### **Crecimiento del presupuesto de defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2008-2016 (US\$)**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto de Defensa</b>	<b>Presupuesto del Estado</b>	<b>PIB</b>
2016	568.421.520	31.652.997.554	33.983.000.000
2015	545.874.031	32.242.121.069	33.210.000.000
2014	490.559.378	28.485.360.070	33.616.000.000
2013	453.385.115	25.075.934.492	29.802.000.000
2012	400.819.204	21.274.475.553	27.012.000.000
2011	368.164.404	17.441.071.569	23.875.000.000
2010	336.894.359	15.202.917.715	19.086.000.000
2009	307.478.493	14.797.415.012	17.549.000.000
2008	254.520.509	11.203.635.538	16.699.000.000

Fuente: Donadio, 2016, p.119.

#### **4. Las políticas de las Fuerzas Armadas 2012-2015 y 2016-2020**

En el periodo 2012-2015, las FF.AA. formaron parte integral de la programación formulada por el Ministerio de Defensa (2012a; 2012b). En tal virtud, se identificaron los siguientes ejes institucionales con sus respectivos objetivos estratégicos.

<b>Ejes institucionales</b>	<b>Objetivos estratégicos</b>
Sistema de Seguridad y Defensa	Fortalecer y modernizar el sistema de seguridad y defensa, que cuente con un marco institucional, normativo y doctrinal bajo el mandato de la Constitución.
Apoyo de las FF.AA. en el Desarrollo Productivo e Integral	Fortalecer el proceso de transformación del Estado que dinamice la participación de las FF.AA. en el Desarrollo Productivo e Integral.
Fortalecimiento e Innovación Institucional	Fortalecer la capacidad de gestión institucional del Ministerio de Defensa.
Gestión de Riesgos	Mejorar y consolidar la institucionalidad y operatividad oportuna del Sistema Nacional de reducción de riesgos y atención de emergencias y/o auxilio.

En el eje del *Sistema de Seguridad y Defensa*, en el marco de la Constitución, se implementaron los siguientes programas:

- Saneamiento de predios rurales.
- Registro actualizado de bienes inmuebles.
- Resguardo de predios área rural.
- Registro, revalorización y código de activos.
- Implementación de Sistema Integrado de gestión Territorial Militar.
- Actualización del registro de embarcaciones y empresas en el área fluvial y lacustre, previa inspección técnica de seguridad.
- Registro de empresas y embarcaciones en la Hidrovía Paraguay – Paraná.
- Comunicación militar.
- Sistema de Comunicación Multipropósito SICOMI.
- Adquisición de Radares para la vigencia, control y fiscalización del espacio aéreo, 1ra. Fase.
- Protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita.
- Elaboración de Sistema de Información Geográfica SIG, estructura base de datos de despliegue estratégico e inventario de recursos naturales.
- Infraestructura cuartelaria y vivienda funcional.
- Sistema de seguridad de las libretas de servicio militar obligatorio.
- Renovación del marco normativo y doctrinario.
- Elaboración del Libro Blanco.
- Capacitación a gente de mar en las tres cuencas hidrográficas del país.
- Actualizar la normativa sobre pesca marítima.

Este eje incluye una gran cantidad de programas enmarcados en la seguridad y defensa, que se pueden clasificar técnicamente: 6 programas se enfocaron al registro sectorial, 2 programas corresponden a radares, y otros 2 programas están vinculados con comunicaciones. Además, otros 7 programas independientes entre sí, tienen sus propiedades específicas.

En el eje de *Desarrollo Productivo e Integral* se ejecutaron los siguientes programas:

- Capacitación técnica y certificación de la Unidad Intercuartelaria y Comunitaria.
- Centinela de la madre tierra.
- Fortalecimiento de las sanidades operativas.
- Prevención y control de la tuberculosis en las FF.AA.
- Centinelas de la salud.
- Hábitos saludables en las FF.AA.

Estos 6 programas se enfocaron a ampliar la participación de las FF.AA. en los ámbitos productivos, preservando los niveles de salud, bienestar y participación de los soldados y otros actores.

En el eje de *Fortalecimiento e Innovación Institucional*, cuyo objetivo institucional ha sido fortalecer la capacidad de gestión institucional del Ministerio de Defensa, se implementaron los siguientes programas:

- Motivación del personal.
- Capacitación en el idioma aymara.
- Capacitación Nueva Gestión Pública del Estado Plurinacional.
- Sistema de gestión documental del Archivo Central.
- Reforma y modernización del reglamento específico para la gestión documental del Ministerio de Defensa.

El propósito central de los 5 programas de este eje ha sido el de fortalecer e incrementar las capacidades gerenciales, comunicativas, administrativas y archivísticas del personal de las FF.AA., en diferentes niveles jerárquicos.

En el eje de *Gestión de Riesgos*, cuyo objetivo institucional ha sido mejorar y consolidar la institucionalidad y operatividad oportuna del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Auxilio, se implementaron los siguientes programas:

- Descentralización e intersectorialidad de la Gestión del Riesgo de Desastres,
- Armonización y compatibilización de la normativa legal en Gestión del Riesgo de Desastres,
- Implementación de mecanismos nacionales e internacionales en RRD,
- Capacitación en gestión de riesgo y conformación de UGRs en los municipios mas recurrentes en el tema de desastres naturales,
- Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres,
- Inserción y transversalización RRD en los procesos de planificación (PND, PDD, PDM, Planes Sectoriales), inversión pública y ordenamiento territorial (PMOT, PDOT, PNOT),
- Sistema Nacional de Información Integral para la Gestión del Riesgo de Desastres,
- Rehabilitación, reconstrucción y recuperación temprana PRRET.

El objetivo principal de este eje —compuesto de 8 programas— ha sido el de prevenir los riesgos utilizando herramientas de alerta temprana, respuesta inmediata y mitigación, de modo que se atenúen o minimicen los daños y pérdidas ocasionadas por eventos dañinos y/o destructivos.

Ahora bien, en el periodo 2016-2020, las FFAA. serán parte integral de la programación formulada por el Ministerio de Defensa. En tal virtud, se identificaron los siguientes ejes institucionales con sus respectivos objetivos estratégicos.

Ejes institucionales	Objetivos estratégicos
Fortalecimiento e Innovación Institucional	Fortalecer la gestión y desarrollo institucional para la defensa del Estado, transparencia y lucha contra la corrupción.
Vivir bien en los cuarteles	Mejorar las condiciones de vida en los cuarteles para Vivir Bien.
Capacidad del Estado en el Desarrollo Integral	Fortalecer las capacidades del Estado en el desarrollo integral con la participación de las FFAA.
Gestión de Riesgos de Desastres	Fortalecer la gestión del riesgo climático y resiliencia en el Estado Plurinacional.

Para el periodo mencionado, las FFAA. han formulado un amplio Plan Estratégico, que tiene la siguiente visión:

En el año 2020 somos una entidad modelo en la gestión pública por resultados, reconocida por la población boliviana en la implementación de políticas de seguridad y defensa, en coordinación con las FFAA. y los diferentes niveles del Estado (Ministerio de Defensa de Bolivia, 2016).

Se plantean cuatro objetivos estratégicos:

- Fortalecer la gestión y desarrollo institucional para la defensa del Estado, transparencia y lucha contra la corrupción.
- Mejorar las condiciones de vida en los cuarteles para Vivir Bien.
- Fortalecer las capacidades del Estado en el desarrollo integral con la participación de las FFAA.
- Fortalecer la gestión del riesgo climático y resiliencia en el Estado Plurinacional.

En el eje estratégico *Fortalecimiento e Innovación Institucional*, se encuentran los siguientes 15 programas:

- Constituir la Escuela de Derechos Humanos en las FFAA. Con enfoque de descolonización y des-patriarcalización.
- Incrementar la participación de mujeres en las FFAA. en un 16%.
- Elaborar el proyecto del Libro Blanco de Defensa.
- Elaborar y remitir el proyecto de Ley del Servicio Militar Obligatorio a la Asamblea Legislativa Plurinacional.



- Elaborar y remitir el proyecto de Ley de Régimen Especial de Seguridad Fronteriza a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Elaborar la reglamentación de la Ley 100 de 04 de abril de 2011 en el ámbito de las FF.AA.
- Elaborar el proyecto reglamentario de la Ley de Seguridad Aeroportuaria Nacional.
- Elaborar la propuesta de modificaciones de la Ley 428, en el marco de la Seguridad Aeroportuaria.
- Compatibilizar la actividad naviero mercante, portuario y pesca en la reglamentación de la Ley General de Transporte No. 165 y su reglamentación específica que defina la nueva estructura de la administración marítima.
- Efectuar el saneamiento y titulación de 200 predios del Sector Defensa.
- Elaborar la nueva Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Promover la elaboración de la Doctrina de Desarrollo Fronterizo.
- Gestionar el incremento en un 30% del efectivo orgánico de las FF.AA. que presta el Servicio Militar Obligatorio.
- Implementar un Sistema Integral de Información de Reclutamiento y Licenciamiento del Servicio Militar Obligatorio y el Servicio Premilitar.
- Implementar un Programa de Capacitación en ética pública, valores y principios, transparencia.

En el eje estratégico Vivir Bien en los Cuarteles, se encuentran los siguientes 11 programas:

- Implementar el Programa de mejoramiento de la infraestructura cuartelaría de 50 unidades militares.
- Implementar el Programa de fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento militar a nivel nacional.
- Acceder al Programa educativo de continuidad de estudios de 7.500 soldados y marineros en los niveles de educación regular, educación alternativa y educación superior.
- Otorgar 505 becas en institutos militares e institutos tecnológicos a soldados y marineros destacados durante el servicio militar obligatorio.
- Acceder al Programa de capacitación Centinela de la Salud de 230.000 soldados, marineros, premilitares, alumnos y cadetes de institutos militares.
- Implementar el Programa de capacitación de prevención, control y vigilancia epidemiológica.
- Fortalecer 30 “sanidades operativas”.
- Incrementar en un 20% la capacidad productiva en la confección de uniformes y prendas militares.

- Construcción de un inmueble para mejorar la gestión administrativa y operativa del RIBB.
- Fortalecer el desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres en sujeción a las exigencias de los organismos internacionales.
- Implementar un programa de capacitación y especialización en el ámbito de los intereses marítimos.

Por su parte, en el eje estratégico *Gestión de Riesgos de Desastres* se encuentran los siguientes 4 programas:

- Programa Nacional de Gestión de Riesgos - Implementar una estrategia de comunicación en gestión de riesgo de desastres.
- Programa Nacional de Gestión de Riesgos - Realizar actividades de implementación de la gestión de riesgos con diversos actores estratégicos.
- Programa Nacional de Gestión de Riesgos - Fortalecimiento institucional a través de equipamiento, capacitación y especialización, TIC.
- Programa Nacional de Gestión de Riesgos - Fortalecer los equipos de primera respuesta, para la atención de emergencias o desastres.

Los 41 programas y proyectos que componen los 4 ejes institucionales planificados por el Ministerio de Defensa y las FF.AA. constituyen la oferta programática para el periodo mencionado. Es un programa amplio, que se encuentra en ejecución.

## 5. Reformas pendientes y nuevo rol

Si bien las misiones de las FF.AA. están vigentes desde más de un cuarto de siglo, es importante revisar las mismas y determinar la pertinencia de su continuidad o modificación. La aprobación de la Constitución Política del Estado en 2009 dio un primer paso en esa dirección. En ese contexto, es también muy importante identificar qué nuevas misiones serían requeridas. Asimismo, resulta necesario reflexionar —y actuar según corresponda— sobre qué modificaciones son necesarias para las políticas de defensa.

Los intentos de modernización institucional de las FF.AA. en el pasado han sido puntuales. Por ende, sería importante reflexionar las razones de ello. En ese contexto es recomendable dar los pasos pertinentes para formular un programa de “modernización integral”, abarcando diversos campos del quehacer militar y de largo alcance. Este debería incluir un compromiso institucional de las FF.AA., con el apoyo pleno del Ministerio de Defensa, para llevarse a cabo, así como disponer de los recursos necesarios, que conduzcan a la culminación de esta meta.

Bolivia debe legítimamente continuar modernizando sus sistemas de defensa, pues apenas en los últimos años ha logrado realizar compras de actualización de equipos y materiales para la defensa, luego de más de dos décadas de austeridad en gastos de defensa. Tales adquisiciones tienen su fundamento en el principio de la legítima defensa de la integridad nacional, como también en su visión de seguridad y defensa integral para proteger la seguridad y bienestar de Bolivia y de sus ciudadanos.

Las FF.AA. bolivianas requieren fortalecer su capacidad de control del contrabando, el narcotráfico y otros flujos ilegales transnacionales, actuando en forma coordinada con otras instituciones de prevención y control en Bolivia, y contando con la cooperación de países vecinos. La implementación del sistema de radares en desarrollo podría coadyuvar a incrementar los resultados esperados.

Respecto a la Ley Orgánica de las FF.AA., No. 1406, aprobada en 1992, tal como se mencionó anteriormente, la misma ya habría sido revisada y actualizada y se encontraría en espera de aprobación. En cualquier caso, es evidente que necesita una actualización amplia.

Es muy importante definir el curso a seguir con el documento *Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2010), documento pionero, bastante completo y positivo, publicado en 2010, como un documento de trabajo. Es recomendable tomarse una definición sobre el camino a seguir.

Dada su ubicación geográfica, el rol que Bolivia podría desempeñar es el de un país articulador regional en esferas diversas como la economía, el comercio exterior, las relaciones políticas y diplomáticas, y otras. Su ubicación central en Suramérica le brinda esa misión. En este sentido, es importante fortalecer las capacidades de control de fronteras nacionales contando con la voluntad cooperativa y constructiva de los países vecinos de Bolivia. En problemas de naturaleza transnacional, la cooperación entre Estados, a varios niveles, en capitales o en ciudades fronterizas, es una necesidad impostergable.

Bolivia debe reforzar el rol que le ha consagrado su Constitución Política, particularmente el artículo 10, y proyectarlo también a sus relaciones militares, teniendo en cuenta que “Bolivia es un Estado pacifista, rechaza toda guerra de agresión, y prohíbe la instalación de bases militares extranjeras”.

Sobre las funciones establecidas en el Decreto Supremo N° 29894, consideramos en general que éstas deben mantenerse; sin embargo, estimamos que se debería añadir la de establecer sistemas integrados de información, monitoreo y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos conducidos por las FF.AA.

## 6. Conclusiones

Desde el arribo de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia, se observó un importante interés por cambiar a las FF.AA. Después de todo, se trata de un Gobierno que se opuso al neoliberalismo y, a su vez, implementó un programa de base popular, cuyo mandato emana de los movimientos sociales, organizaciones populares, sindicatos y otros actores sociales, e incluye a las FF.AA.

Las FF.AA. entendieron que había que plegarse al proyecto de gobierno del presidente Morales, además que la Constitución Política del Estado lo dispuso. Y así fue, las FF.AA. lograron ser un actor clave dentro el programa del Gobierno boliviano. Por ende, apoyaron sólidamente la implementación de los programas sociales, orientados a mejorar sus condiciones de vida en los campos de salud, educación, deportes y otras actividades. Tienen experiencia en esto.

Del mismo modo, se hicieron importantes inversiones en actividades de apoyo al desarrollo económico y también en emprendimientos productivos, en campos diversos como agricultura, minería y transporte, entre otros, en donde participaron las FF.AA. La meta era reducir la pobreza y consecuentemente mejorar los ingresos, pero también forjar emprendimientos medianamente rentables en varios sectores. Se observó logros importantes, pero también algunos desaciertos.

Asimismo, las FF.AA. participaron directamente en el emprendimiento empresarial, tanto creando nuevas empresas públicas como también fortaleciendo empresas que ya estaban funcionando o que requerían de apoyo. Lo importante era que las FF.AA. tuvieran una participación en la vida económica, y que el Gobierno apoyara estos esfuerzos; aun si los resultados económicos no fueran suficientemente rentables, o en el peor de los casos entraran en quiebra, como ocurrió en algunos casos.

Ahora bien, las FF.AA., después de un relativamente largo periodo, pudieron realizar adquisiciones de equipos militares. En esto tuvo mucho que ver la importante bonanza económica que ha tenido Bolivia, que permitió colocar importantes inversiones públicas en distintas instituciones gubernamentales, entre ellas las FF.AA. El interés del presidente Morales fue hacer crecer y fortalecer dicha institución.

Por otro lado, las FF.AA. han logrado posicionarse institucionalmente en Bolivia y es una organización ampliamente influyente en el sistema político y económico boliviano, con presencia en el país y en las fronteras.

Las FF.AA. tienen por delante importantes retos. Luego de una excepcional bonanza económica que ha venido beneficiando a esta importante institución, sería muy acertado mostrar a la sociedad y economía del país que las FF.AA. cuen-

tan con las herramientas y capacidades suficientes para aportar al desarrollo como a la seguridad del país. Este es un desafío clave para legitimar su acción y consolidar su posicionamiento institucional en el país.

Dicho lo anterior, a continuación se ofrecen algunas recomendaciones estratégicas, que pueden ser de utilidad para las FF.AA.:

- Lograr que los próximos emprendimientos de las FF.AA. sigan fortaleciendo el factor tecnología, de modo que funcione como una variable de transformación acelerada del sistema militar en conjunto.
- Fortalecer el empleo de los sistemas satelitales y radares para monitorear y controlar el territorio y espacio boliviano, permitiendo así robustecer la soberanía boliviana.
- Renovar los instrumentos militares de defensa nacional.
- Coordinar con los países vecinos acciones de vigilancia y control cooperativo.
- Mantener control de las fronteras nacionales.

## Referencias

- ABI - Agencia Boliviana de Información. (10 marzo 2016). China y Bolivia firman convenio de cooperación militar de US\$ 7,6 millones. *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/3/10/china-bolivia-firman-convenio-cooperacion-militar-millones-89403.html>
- ABI - Agencia Boliviana de Información. (21 de junio de 2016). El “compro boliviano” es parte del Plan Nacional de Desarrollo. *Bolivia.com*. Recuperado de <https://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia32905.asp>
- AFP. (3 de mayo de 2018). Construirán más cuarteles para frenar el contrabando. *El Deber*. Recuperado de <https://www.eldeber.com.bo/economia/Construiran-mas-cuarteles-para-frenar-el-contrabando-20180503-9540.html>
- Alda Mejías, S. (2010). Los cambios en las FFAA. y la Defensa en la “Revolución Democrática” de Evo Morales. En H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (Eds), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 221-241). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Alda Mejías, S. (2008). *La participación de las FFAA. en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina*. Documento de Trabajo N° 36/2008. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de <http://biblioteca.ribei.org/1517/1/DT-36-2008.pdf>
- ANF. (30 de setiembre de 2017). En 5 casos de corrupción en las FFAA se calcula un daño de \$US 40 millones. *El Deber*. Recuperado de <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/En-5-casos-de-corrupcion-en-las-FFAA-se-calcula-un-dano-de-us-40-millones--20170930-0038.html>
- Ariñez, R. (13 de junio de 2018). Bolivia y Rusia exploran ampliar la cooperación militar. *La Razón Digital*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Bilateral-Bolivia-Rusia-exploran-ampliacion-cooperacion-militar\\_0\\_2946305366.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Bilateral-Bolivia-Rusia-exploran-ampliacion-cooperacion-militar_0_2946305366.html)
- Bartolome, M. (22 de febrero de 2010). La seguridad y defensa en Bolivia y los cambios que impulsa Evo Morales. *Analítica*. Recuperado de <http://www.analitica.com/opinion/opinion-internacional/la-seguridad-y-defensa-en-bolivia-y-los-cambios-que-impulsa-evo-morales/>

Bataglino, J. (2015). Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. *Política y Gobierno*, 22(1), 3-43.

Celi, P. (s/f). *Usos políticos y roles polifuncionales de las FFAA. en la región suramericana*. Quito: Universidad Central de Ecuador. Recuperado de <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjMwMTMiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiNzVINjIwZGMzOTFhNWU5OTEzOGY3MjFkODY2ZDQ3NjYiO30%3D>

*Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. (2009).

Corz, C. (7 de agosto de 2013). FFAA plantean crear Fondo de Defensa y fijan para el 2025 una institución antiimperialista y descolonizada. *La Razón*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad\\_nacional/FFAA-Fondo-Defensa-antiimperialista-descolonizada\\_0\\_1883811642.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad_nacional/FFAA-Fondo-Defensa-antiimperialista-descolonizada_0_1883811642.html)

Donadio, M. (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa 2016*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Recuperado de <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

EFE. (19 de septiembre de 2017). Bolivia firma con Rusia un acuerdo para crear centro de investigación nuclear. *Los Tiempos*. Recuperado de <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20170919/bolivia-firma-rusia-acuerdo-crear-centro-investigacion-nuclear>

Farfán, W. (14 de abril de 2016). FFAA incluirá el antiimperialismo en pénsum. *La Razón*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/FFAA-incluire-antiimperialismo-pensum\\_0\\_2472352805.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/FFAA-incluire-antiimperialismo-pensum_0_2472352805.html)

Gastaldi, S.S. (27 de marzo de 2015). La Política de Defensa en Bolivia y el Rol de las Fuerzas Armadas: Balance de Gestión 2006-2014. *Council of Hemispheric Affairs*. Recuperado de <http://www.coha.org/la-politica-de-defensa-en-bolivia-y-el-rol-de-las-fuerzas-armadas-balance-de-gestion-2006-2014/>

Guarachi, Á. (11 de diciembre de 2017). *La Razón Digital*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/FFAA-trabajan-doctrina-soldado-patriota\\_0\\_2835916425.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/FFAA-trabajan-doctrina-soldado-patriota_0_2835916425.html)

Hoy Bolivia. (1 de diciembre de 2010). Militares aplicarán la Doctrina Patriota contra las nuevas amenazas. Recuperado de <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=41963>

ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development. (22 de junio de 2018). Bolivia suma acuerdos con China y Rusia. *Puentes*. Recuperado de <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/bolivia-suma-acuerdos-con-china-y-rusia>

La Razón Editorial. (22 de octubre de 2017). Corrupción en las FFAA, en los últimos años el Estado perdió al menos Bs 278 millones por actos de corrupción en las FFAA. *La Razón*. Recuperado de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/opinion/editorial/Opinion\\_0\\_2805919382.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/opinion/editorial/Opinion_0_2805919382.html)

Los Tiempos. (22 de febrero de 2018). Freddy Palacios es el nuevo secretario General del Cosdep. *Los Tiempos Digital*. Recuperado de <http://www.los-tiempos.com/actualidad/pais/20180222/freddy-palacios-es-nuevo-secretario-general-del-cosdep>

*Ley 1405 – Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas*. 30 de diciembre de 1992.

*Ley 100 – Ley Ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras*. 4 abril de 2011.

*Ley 264 – Ley del Sistema nacional de seguridad ciudadana para una vida segura*. 31 de julio de 2012.

*Ley 348 – Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. 9 de marzo de 2013.

*Ley 400 – Ley de control de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados*. 18 de septiembre de 2013.

*Ley 521 – Ley de seguridad y defensa del espacio aéreo*. 22 de abril de 2014.

*Ley 1053 – Ley de fortalecimiento de la lucha contra el contrabando*. 25 de abril de 2018.

Medinaceli, M. y Mokrani, L. (2010). Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera. *Umbrales*, 20, 224-263.

Ministerio de Comunicación de Bolivia. (25 de julio de 2013). *Discurso del presidente Evo Morales sobre doctrina de defensa del ALBA*. Recuperado de <http://comunicacion.gob.bo/?q=20130725/discurso-del-presidente-evo-morales-sobre-doctrina-de-defensa-del-alba>

Ministerio de Defensa de Bolivia. (2009). *Plan Estratégico Institucional 2009-2015*. La Paz: Dirección General de Planificación.



- Ministerio de Defensa de Bolivia. (2010). Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: Weimberg.
- Ministerio de Defensa de Bolivia (2012a). *Audiencia Pública de Rendición de Cuentas Final 2012*. La Paz: Dirección General de Planificación. Recuperado de [http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Exposicion\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_Final\\_PDF.pdf](http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Exposicion_Rendicion_de_Cuentas_Final_PDF.pdf)
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (2012b). *Plan Estratégico Institucional 2012-2015*. La Paz: Dirección General de Planificación.
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (14 de julio de 2015). Nota de Prensa: FFAA. presentó la Ley de Fondo de Defensa. Recuperado de <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/1926>
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (4 de noviembre de 2015). Nota: Bolivia elabora Libro Blanco de Defensa con intercambio de experiencias en el Seminario de Metodología para la Elaboración del Libro Blanco de Defensa. Recuperado de <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/2037>.
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (2016). *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. La Paz: Dirección General de Planificación.
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (20 de setiembre de 2016). *Nota de Prensa: Bolivia y Rusia firman acuerdo de cooperación militar*. Recuperado de <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/2516>
- Ministerio de Defensa de Bolivia. (22 de febrero de 2018). *Ministerio de Defensa posesionó nuevo Secretario General de COSDEP*. Recuperado de <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/3210>
- Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011*. La Paz.
- Quenallata, R. (28 de julio de 2013). Bolivia expone al mundo vulnerabilidad de su defensa militar. *Eju!* Recuperado de <http://eju.tv/2013/07/bolivia-expone-al-mundo-vulnerabilidad-de-su-defensa-militar/>
- Pinto, W. (18 de abril de 2015). Evo plantea la renovación del armamento bélico en las FFAA. *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/nacional/2015/4/19/plantea-renovacion-armamento-belico-ffaa-53865.html>

Romero, D. (7 de abril de 2014). FFAA lanzan su nueva doctrina basada en “proceso de cambio”. *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/8/ffaa-lanzan-nueva-doctrina-basada-proceso-cambio-18262.html#!>

Romero, J. (17 de agosto de 2015). ¿Qué es la Escuela de Comando Antiimperialista? *Los Tiempos*. Recuperado de <https://lostiemposdigital.atavist.com/escuelaantiimperial>.

RT noticias. (13 de marzo de 2010). Evo Morales cambió el lema del Ejército boliviano por ‘Patria o muerte’. *RT en español*. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/8652-Evo-Morales-cambi%C3%B3-lema-del-Ej%C3%A9rcito-bo-liviano-por-Patria-o-muerte>

Santo, P. (28 de abril de 2009). FFAA con nueva doctrina militar “plurinacional bolivariana”. *Eju!* Recuperado de <http://eju.tv/2009/04/ffaa-con-nueva-doctrina-militar-plurinacional-bolivariana/>

Stola, I. y Frenkel, A. (2011). La alianza del gobierno de Evo Morales y las FFAA. en el proceso de transformación del Estado boliviano. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1(1), 161-179.

UNASUR. (2015). *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas.

Vaca, M. (18 de marzo de 2018). Bolivia: fuerzas militares con nuevo lema y símbolos. *BBC Mundo*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2010/03/100318\\_2237\\_militares\\_bolivianos\\_estrenan\\_simbolos\\_lf](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/03/100318_2237_militares_bolivianos_estrenan_simbolos_lf)

# ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú?

Andrés Gómez de la Torre Rotta\*

El vocabulario de seguridad está adquiriendo nuevas dimensiones [...]. El nuevo concepto y el vocabulario de la seguridad requieren repensar los roles y las responsabilidades de civiles y militares, así como de los instrumentos que cada uno maneja en la ejecución de las políticas de seguridad y defensa de la nación. (Hayes, 2008, p. 201).

---

## 1. Introducción

Finalizada la confrontación bipolar este-oeste de Guerra Fría, el debate sobre el presente y el futuro de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se hace más intenso, en un contexto de aparición de nuevos escenarios globales y amenazas de seguridad.

En efecto, hasta fines del siglo XX predominaron enfoques tradicionales que su-peditaban a las FF.AA. exclusivamente a la guerra convencional (entre Estados) y a la no convencional (lucha contra la subversión); posteriormente, comienzan a atribuirseles otra clase de funciones, vinculadas al desarrollo económico y social, como también relacionadas a la lucha contra el crimen organizado. Como señala Rivas (2016):

[la función militar] se concentró principalmente en combatir a grupos subversivos, que tenían un alto poder de fuego, en un contexto mayoritariamente de dictaduras proclives a adquirirla. En la post Guerra Fría, la mutación derivó a dos áreas: asistencia para el desarrollo y misiones de empleo contra la delincuencia. El siglo XXI implicó más problemas para los Estados y, con eso, el uso de las Fuerzas Armadas para cubrir sus necesidades a causa del subdesarrollo y afrontar la delincuencia, que creció en el tiempo. (p. 99).

---

\* Abogado. Maestría en Política y Economía Internacional por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Ex asesor en la Comisión Parlamentaria de Defensa Nacional e Inteligencia del Congreso de la República. Ex Director y docente de la Escuela Nacional de Inteligencia, ENI-DINI. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Red Latino & Mediterránea de Inteligencia – España. Profesor en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, ECOFA-MINDEF y en el Programa de Alta Especialización de Inteligencia y Análisis de Información de la Universidad ESAN.

Más aún, con la aparición reciente de un modo de violencia no estatal, sin intencionalidad política, que no proviene de una fuerza armada enemiga de otro Estado, sino de distintos actores privados, transnacionales o informales, el rol de las FF.AA. parece ampliarse aún más.

A nivel de Suramérica, décadas atrás el alemán Wolf Grabendorff (1982) elaboró una hoja de ruta para analizar los conflictos típicos que existían en la región, a la que denominó Tipología y potencial de conflictos en América Latina, mencionando cuatro posibilidades de desencuentros entre países sudamericanos: a) los conflictos territoriales, b) los conflictos de hegemonía, c) los conflictos entre sistemas (políticos), y d) los conflictos migratorios.

Sin embargo, en la región, las controversias bilaterales de carácter territorial comenzaron a zanjarse sin el uso de la fuerza militar y dentro del derecho internacional. Así sucedió entre Argentina y Chile en 1984 en la controversia del canal de Beagle y luego por la vía del arbitraje en el caso de la Laguna del Desierto. Lo mismo ocurrió entre el Perú y Ecuador en 1998; entre el Perú y Chile en la controversia sobre delimitación marítima ventilada ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya y culminada en 2014; y más recientemente entre Bolivia y Chile, quienes también vienen resolviendo una disputa ante el mismo tribunal. Esto no niega la existencia de conflictos armados focalizados en las que las FF.AA. tuvieron que cumplir su rol tradicional, como los ocurridos entre el Perú y Ecuador en 1981 y 1995, aunque se trataron de situaciones aisladas.

Pese a la disminución de conflictos entre Estados por problemas de reivindicación territorial en la región, se intensificaron nuevas formas —no menos peligrosas— de inseguridad y violencia de diferentes características vinculadas con la seguridad pública y que no parecen “vislumbrar un futuro promisorio” (Castillo, Ríos y Martín, 2015, p. 37). Esto ha determinado un cambio de prioridades en las FF.AA. y una revisión de sus parámetros tradicionales de actuación, habilitándolas a intervenir en ciertas situaciones de seguridad pública interna y seguridad ciudadana, lo que conlleva a una “policialización militar” y mixtura de roles militares; un ejemplo de esto lo encontramos en el reciente caso de Brasil y la intervención del Ejército en las favelas, por decisión del Gobierno de Michael Temer.

A ello se debe añadir, la participación de las FF.AA. de la región en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, en situaciones de catástrofes naturales, en planes de acción cívica o en la ejecución de obras de desarrollo económico y social en aquellas áreas donde no interviene el Estado ni agentes privados, para terminar de configurar el complejo y diverso rol que estas cumplen en la actualidad.

En el caso peruano, la situación es idéntica. Así, si bien en un principio el enfoque de seguridad de las FF.AA. se concentró en la posibilidad de un conflicto militar territorial con alguno de sus vecinos, al disminuir progresivamente los conflictos tradicionales estatales que caracterizaron a su entorno limítrofe, las FF.AA. comenzaron progresivamente a asumir nuevos roles. Veamos en detalle esta evolución.

## 2. El rol de las Fuerzas Armadas peruanas durante los siglos XIX y XX

### 2.1. El rol político, de defensa externa y control del orden interno de las Fuerzas Armadas desde inicios de la República

La recurrente tendencia a la intervención política de las FF.AA. peruanas durante los siglos XIX y XX se convirtió en una constante, lo que supuso un descrédito para estas, generando fuerte rechazo en la ciudadanía, al adoptar un rol “arbitral” en los asuntos públicos y perpetrar reiterados golpes de Estado. En tal contexto, el constitucionalista Enrique Bernales (1992) señala que:

[...] la frecuente intervención de los militares en el Gobierno del país, que es una realidad tangible en nuestra historia, ha llevado a un vasto sector de la sociedad civil a proscribir a las Fuerzas Armadas en el actuar político, pero al mismo tiempo a calificar cualquier protagonismo de ella como antagónico al régimen constitucional. (p. 230).

Sin embargo, lo paradójico es que gran parte de la clase política fue bastante benevolente para con las instituciones castrenses: muchos políticos y partidos acudieron a ellas, golpeando las puertas de sus cuarteles y bases, para alcanzar sus objetivos de lucha por el poder frente a la precariedad de sus partidos. La ausencia de una clase dirigente nacional fue otro factor determinante en la incursión de los militares en la política pues llenaron ese vacío. El intervencionismo militar en el Perú, y la compleja relación entre civiles y militares, no fue ajena a similares situaciones en la América Latina de los siglos XIX y XX. Como señaló Horacio Jaunarena (2011), ex ministro de Defensa del presidente Raúl Alfonsín: “La irrupción de los militares en política, asumiendo funciones y actividades que nada tenían que ver con su misión específica, había producido una degradación de su actividad profesional” (p. 47).

Sin embargo, el rol de “Ejército político”<sup>1</sup> —por su creciente intervencionismo en la política nacional a través de golpes de Estado, conformaciones de juntas militares y caudillismo— no resume cabalmente el rol que las FF.AA. peruanas cumplieron en estos dos siglos y tampoco fue el rol que constitucionalmente se les asignó.

<sup>1</sup> Koonings y Kruijt (2003) denominaron como *Ejércitos políticos* “instituciones militares que consideran su participación o control sobre la política interna y los asuntos de gobierno como parte central de sus legítimas funciones” (p. 25).

En efecto, la Constitución de 1823 en su artículo 179 señalaba:

Todo militar no es más que un ciudadano armado en defensa de la República. Y así como esta circunstancia le recomienda de una manera particular para las recompensas de la Patria, el abuso de ella contra la libertad le hará execrable [sic] a los ojos de la Nación y de cada ciudadano.

Dicho mandato constitucional, convirtió originalmente a los hombres de uniforme en *soldados ciudadanos* (ver Tabla 1). Sin embargo, tal como ya lo señalamos, en la práctica, el Ejército ejerció un rol preponderantemente político (ver Tabla 2), convirtiéndose en un poder fáctico al igual que la Iglesia Católica, es decir, en actor dirimente en la política nacional. En el Ejército se consolidó el caudillismo militar, y el golpe de Estado como un medio para tomar el poder, adjudicándose unilateralmente un rol “arbitral” desde inicios de la república (Pion-Berlin, 2013, p. 21).

Sobre el rol político de los militares, el ex presidente Francisco Morales Bermúdez (1992) sostiene que: “La Presidencia de la República era considerada como el último peldaño de la carrera militar. El caudillo surgió exclusivamente del medio castrense” (p. 164). Para este mandatario, gran parte de la explicación de este rol se encontraba en la precariedad institucional del sistema político peruano de este periodo y en el lento proceso de consolidación de la República. Concretamente, sostiene: “En ausencia de clases dirigentes políticamente organizadas, el poder pasó a manos de los militares que lo disputaban” (p. 163).

Entre tanto, las FFAA. peruanas cumplieron también su rol tradicional al enfrentar guerras externas como el conflicto por la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839), contra Bolivia (1841-1842), contra España (1866) y finalmente en la Guerra del Pacífico, que librarían junto a Bolivia contra Chile entre 1879 y 1883. Y es que este rol estaba expresamente contemplado en la ya señalada Constitución de 1823, al indicar que el militar era un ciudadano que defiende la patria.

Esta Constitución también permitía el accionar de las FFAA. en asuntos domésticos, pero solo en el caso excepcional de que se produjera alguna revolución al interior de la república, aunque sin precisar qué entendía por tal concepto.

Luego, la Constitución de 1826, en su artículo 83 numeral 9, limitó el rol de las FFAA. al ámbito de la defensa exterior de la nación, lo que fue mantenido en las posteriores constituciones de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867. No obstante, estas últimas también añadían como tarea de las FFAA. asegurar el orden interno.

## **2.2. La influencia de las misiones militares extranjeras y de las constituciones de inicios del siglo XX en los roles de las FFAA.**

Las misiones militares extranjeras buscaron influir en los procesos de institucionalización de las FFAA. peruanas pues no solo tendieron a su profesionalización, al conocimiento técnico de la guerra, sino también a limitar su rol a la esfera estrictamente castrense. En el caso del Ejército, tenemos la misión militar francesa (la primera de 1896) así como la misión militar alemana de 1927 a 1929, mientras que en el caso de la Marina destaca la misión estadounidense a partir de 1920. (Cobas, 1982; Masterson, 2001; Gómez de la Torre y Medrano, 2017).

De estas misiones fue particularmente importante la francesa, la que se desarrolló en siete periodos a lo largo de varios gobiernos peruanos:

La primera misión militar: (de noviembre de 1896 hasta principios de 1902) estuvo compuesta por 4 oficiales, dos de los cuales fueron reemplazados en 1900 y fue comandada por el Coronel Pablo Clément. La segunda (de diciembre de 1902 hasta principios de 1905) constó de 10 miembros y fue comandada por el Coronel Edouard Dogny. La tercera misión (de junio de 1905 hasta julio de 1908) fue integrada por 10 miembros, de los cuales regresaron a Francia cinco al terminar el contrato —luego, fue integrada por tres más en 1908—, estuvo comandada, nuevamente, por el Coronel (más tarde general) Pablo Clément. La cuarta misión militar (de mayo de 1911 hasta principios de 1913) estuvo integrada por 8 oficiales y fue comandada por el General Buenaventura Calmell. La quinta (de mayo de 1913 hasta agosto de 1914) estuvo integrada por 12 miembros, comandada por el General Marcel Desvoyes. Esta misión no concluyó su contrato al haber sido llamados por el gobierno francés, iniciada la Primera Guerra Mundial.

Desde agosto de 1914 hasta mayo de 1919 no hubo oficiales franceses destinados al Perú, hasta el contrato de la sexta misión militar (desde mayo de 1919 hasta principios de 1922) compuesta por 9 miembros que se incorporaron en el transcurso del periodo de estadía. Estuvo comandada por el General Buenaventura Vasal. Esta misión estuvo complementada con un grupo de oficiales de la Aviación Militar Francesa, como la primera misión de Aviación Militar al Perú. La séptima y última misión militar francesa: (desde diciembre de 1922 hasta fines de 1924) estuvo compuesta por 11 miembros, uno de los cuales también serviría a la aviación, fue comandada por el General François T. Pellegrin. A esta misión fue integrado el General Pablo Clément.

Hasta 1932, esto es en el lapso de 8 años, no fue contratada ninguna misión francesa por el gobierno de turno. En 1932, volvieron a llegar oficiales franceses para servir de instructores y asesores del Ejército Peruano, contratándose

un total de ocho. Los últimos oficiales que llegaron al Perú solicitaron la cancelación de su contrato a fin de regresar a Francia en 1939. (Merino citado por Novak, 2005, pp. 157-158.)

Estas misiones tuvieron como propósito profesionalizar al Ejército y superar tanto la nefasta experiencia de la Guerra con Chile como la influencia española en el entrenamiento y doctrina militar peruanos. Se trataba, en buena cuenta, de eliminar el caudillismo y crear un *soldado profesional*. En este marco, se creó la Escuela Militar de Chorrillos, se estableció el servicio militar obligatorio y se regularon los ascensos y el sistema de justicia militar (Novak, 2005, p. 154).

A diferencia de la escuela prusiana, la escuela francesa concebía además a un *soldado administrador y colonizador*, lo que se ajustaba a la realidad peruana, que necesitaba controlar y mantener amplios y abandonados espacios territoriales heredados con la independencia, donde no llegaba ninguna otra institución del Estado. La misión francesa aportaría además la doctrina militar que sería abrazada por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM, hoy CAEN) durante la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, pese a estos intentos de institucionalizar a las FF.AA. convirtiéndolas en un Ejército profesional, ellas continuaron a lo largo del siglo XX asumiendo un rol que no les correspondía cual era el de su intervención en la política. Al respecto comentan Pedraglio, Tamayo y Castillo (2002):

La inestabilidad política del país, producto sobre todo de la debilidad institucional y de la falta de legitimidad de Estado y —en su momento— de los partidos políticos, es uno de los rasgos más persistentes de la historia republicana. Esta constante ha alentado, en diferentes y reiterados momentos, la participación directa de los militares en política. Las Fuerzas Armadas han participado en la política peruana, entre otras formas, a través de golpes militares —en sus diferentes modalidades desde los de corte caudillista hasta los llamados institucionales—, cogestionando el gobierno con algún mandatario electo, alentando políticas militaristas en áreas no castrenses, cumpliendo el papel de árbitro en la disputa entre civiles por el poder o bloqueando el ascenso al gobierno de una fuerza política considerada hostil. (pp. 11-12).

Más allá de esta intromisión política, el esfuerzo por una institucionalización de las FF.AA. continuó con las primeras constituciones del siglo XX. Así, la Constitución de 1920 estableció claramente que el Ejército y la Armada componían la Fuerza Pública (artículo 144) y que el objeto de esta era “asegurar los derechos de la Nación en el exterior y la ejecución de las leyes y el orden en el interior” (artículo 143). En el mismo sentido, la Constitución de 1933 (artículo 213) señaló que: “La finalidad de la fuerza armada es asegurar los derechos de la Re-



pública, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la conservación del orden público”.

Como se puede apreciar, ambas cartas magnas marcaron una clara diferencia con los textos constitucionales precedentes, en tanto le asignaban a las FF.AA. un nuevo rol cual era el del cumplimiento de las leyes y de la Constitución. Por tanto, las FF.AA. se volvía garante de la legalidad, por lo cual, a partir de entonces, sería imposible justificar golpes de Estado y quebrantamientos del orden constitucional.

### **2.3. Las Fuerzas Armadas y el rol social en la segunda mitad del siglo XX**

Durante la segunda mitad del siglo XX, las revoluciones china (1949) y cubana (1959), las guerras de descolonización e independencia —como la de Argelia respecto de Francia (1954-1962) y la de Malasia en relación a Inglaterra (1948-1960)—, junto con otras guerras represivas contrainsurgentes<sup>2</sup> preocuparon a los militares peruanos, impulsándolos a debatir sobre sus propios roles, sin apertura ni participación de la clase política y académica de la época.

Así, en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM)<sup>3</sup> se debatieron las nuevas tendencias antes aludidas, pero con énfasis en la guerra no convencional, la subversión y las nuevas insurgencias armadas (Masterson, 2001; Medrano, 2009), por influencia de las doctrinas militares francesas; planteándose la necesidad de crear el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), lo que se efectivizó bajo la presidencia de Manuel Prado en 1960. (Gómez de la Torre y Medrano, 2017). Se hablaba entonces de la necesidad de llevar adelante un “reformismo preventivo” para aplacar la subversión comunista y los brotes guerrilleros.

En esta última tarea, ejerció influencia EE.UU. —en tanto nos encontrábamos en plena Guerra Fría— con su Doctrina de Seguridad Hemisférica, luego conocida como Doctrina de Seguridad Nacional. Más aún, los militares peruanos recibieron a mediados de la década de los años sesenta apoyo de este país para reprimir las guerrillas promovidas por Cuba tales como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria – MIR y el Ejército de Liberación Nacional – ELN, entre 1963 y 1965.

<sup>2</sup> Desde la burocracia de seguridad estadounidense de Guerra Fría (específicamente en el Departamento de Defensa y en el Consejo de Seguridad Nacional) se impulsó la política de neutralizar focos de insurgencia que se incubaban en todo el continente y con ello enfrentar la amenaza que representaba el comunismo.

<sup>3</sup> Siendo mandatario el general Manuel A. Odría se creó el Centro de Altos Estudios del Ejército en 1950, que cambió posteriormente de nombre por Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). Su primer director fue el general José del Carmen Marín Arista y el segundo el general Alfredo Rodríguez Martínez, quien lideró una etapa de cambios internos en el Ejército, luego de la Segunda Guerra Mundial.

De otro lado, también por influencia de EE.UU., el CAEM adoptaría otros conceptos importantes como el de la “acción cívica” para acercarse y ganar a la población (Toche, 2008).

Sin embargo, los militares peruanos lideraron una segunda corriente de pensamiento militar y de seguridad alternativa a la de EE.UU., cuya naturaleza rebasó fronteras, con militares como Omar Torrijos en Panamá (1968), Juan José Torres en Bolivia (1970-1971) y Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador (1972-1976). En esa línea, Rodríguez Beruff (1984) señala que:

Los militares peruanos habían formulado una visión reformista desarrollista en base a preocupaciones de la guerra internacional y la seguridad externa antes que el Pentágono, durante la Alianza para el Progreso, definiera la necesidad de ello para combatir la guerra revolucionaria. (p. 108).

Sobre lo mismo, Philip Mauceri (1989) señala certeramente que:

Estudios de las FF.AA. peruanas llevados a cabo en los años sesenta enfatizaron los dramáticos cambios en las interpretaciones militares sobre realidad nacional. A través de la influencia del CAEM y la Escuela de Inteligencia (del Ejército), surgieron nuevas definiciones de lo que se entiende por seguridad nacional, otorgándose a las FF.AA. un papel en el desarrollo económico y social del país. (p. 12).

En este sentido, el “desarrollo” y el “bienestar general” adquirieron especial relevancia en la doctrina de seguridad y defensa nacional elaborada por el CAEM (Masterson, 2001), donde se concibió la “defensa integral” y se consideró que las amenazas ya no solo eran de otros países o del terrorismo, sino que provenían de la *dependencia exterior*, por lo que las FF.AA. debían de contribuir al desarrollo del país, a través de una formación que debía estar en línea con tal objetivo (Alcalde y Romero, 2014, p. 70). Así, Luigi Einaudi (1972) concluye:

Desde la Segunda Guerra Mundial la instrucción impartida a los oficiales militares ha prestado cada vez mayor atención a los factores no militares vinculados con la defensa nacional, incluidos la administración pública, la planificación económica y los estudios de carácter político. Desde 1950 muchos de estos elementos se han concentrado en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). (p. 50).

A esta nueva visión de las FF.AA. peruanas de participar en el desarrollo del país contribuyeron algunos hechos de la agenda internacional de la época, tales como: el nacionalismo de los nuevos regímenes y líderes militares “progresistas” —como el Movimiento de Oficiales Libres de la revolución egipcia de 1952, liderada por Muhammad Naguib y Gamal Abdel Nasser; la revolución Libia de 1969, encabezada por Muammar al Gaddafi y su base anti-imperialista y anti-norteamericana; y el Movimiento de Países No Alineados – NOAL (1955),

conocida también como la “tercera vía” (ni capitalista ni socialista)—. Estos acontecimientos favorecieron que los militares peruanos miraran con simpatía hacer su propio proyecto y modelo de desarrollo, que incluiría la política exterior.

El corolario de este proceso fue el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en su primera fase (1968-1975), bajo el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado, que fue el periodo durante el cual los militares peruanos “habrían redefinido su rol como institución” (Jaquette y Lowenthal, 1986, p. 13). Y es que como lo explicó Edgardo Mercado Jarrín (1989), en ese entonces ministro de Guerra y comandante general del Ejército, en su intervención en la X Conferencia de Ejércitos Americanos de Caracas: “Nosotros pensamos que el Ejército no puede ser una institución que viva aislada en un marco netamente castrense [...] manteniéndose al margen de los grandes problemas nacionales” (p. 220).

En ese contexto, el proceso de definición de los roles de las Fuerzas Armadas en tiempos de Velasco fue retomado por ellas mismas, y sin participación de la clase política, debido a la falta de su adecuada institucionalización.

Decisiva influencia en este proyecto (ver Tabla 4) tuvo la Comisión Económica para América Latina – CEPAL que inspiró al Proyecto Nacional el cual hizo suya la “teoría de la dependencia”, las relaciones centro-periferia y las asimetrías derivadas de un injusto orden económico internacional para el Perú. El entusiasmo del CAEM y de los militares que lo conformaban por autores cepalistas, como Prébisch, Furtado, Jaguaribe, Cardoso, Faletto y Sunkel, fue evidente.

Desbrozan bien tal influencia Kruijt y Tello (2003):

Los teóricos de la CEPAL habían inaugurado nuevos conceptos tales como el de subdesarrollo y centro-periferia para explicar el atraso latinoamericano [...]. Estas perspectivas estaban a tono con las nociones nacionalistas que alentaban los estudiosos militares en el CAEM. Los oficiales del CAEM no solamente dieron forma a su doctrina peruana de Progreso Nacional y Desarrollo Integral, sino también abordaron el estudio del potencial económico, social y político de la nación. (p. 73).

En resumen, los cambios ocurridos en el mundo en la segunda mitad del siglo XX y la influencia de estos en las FF.AA. peruanas conllevarían a un largo proceso de debate que culminaría con la ampliación de su rol en las constituciones de 1979 y 1993.

En efecto, la Constitución de 1979 introdujo innovaciones. En primer lugar, su artículo 275 ampliaba la composición de las FF.AA. al señalar que estas estaban constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. En segundo

lugar, el mismo artículo afirmaba que la finalidad primordial de estas era “garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República”, pero también añadía que podían asumir el control del orden interno en situaciones de emergencia. En tercer lugar, el artículo 280 de esta constitución le otorgaba, como rol secundario o subsidiario, la función de participar “en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley”. Se observa, entonces, a partir de este texto constitucional, la aparición de nuevos roles para las FF.AA. tales como su participación en apoyo de la Policía Nacional para el control del orden interno en caso esta se viera rebasada, su intervención en obras públicas a cargo de batallones de ingeniería y en misiones cívicas para poblaciones alejadas o menos favorecidas o en caso de desastres naturales.

Con el retorno a la democracia en el Perú en 1980, aparece el fenómeno subversivo como principal preocupación de las FF.AA., quienes tuvieron que enfrentar a grupos terroristas como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Pese a las dimensiones de las amenazas que estos grupos representaban en su alianza con el narcotráfico, las FF.AA. fueron empleadas como casi solitaria herramienta de lucha contra-subversiva, particularmente desde 1983, con su ingreso a zonas de emergencia.

Posteriormente, mediante la Ley N° 24654 de 1 de abril de 1987, el Gobierno del presidente Alan García creó el Ministerio de Defensa, unificando los antiguos ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, siguiendo así una tendencia asumida en toda la región. Un complementario Decreto Legislativo N.° 434, publicado el 27 de setiembre de 1987, organizó las competencias del nuevo ministerio, observándose en sus dispositivos roles referidos a la independencia, soberanía e integridad de la república, y a la actividad empresarial del Estado. No obstante, la lucha contra el terrorismo se mantuvo en la práctica como la principal función ejercida por las FF.AA.

Más aún, al culminar el siglo XX, las FF.AA. volvieron a vincularse con la política al respaldar el denominado “autogolpe” del presidente Alberto Fujimori, perpetrado el 5 de abril de 1992, el mismo que estuvo acompañado por la adopción de un conjunto de normas destinadas a facilitar la guerra antisubversiva, la misma que alcanzó su punto culminante con la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán Reinoso y toda su cúpula terrorista.

Poco tiempo después, se promulgó la Constitución Política de 1993 que estableció como finalidad primordial de las FF.AA. —siguiendo el modelo constitucional de 1979— el “garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República” (art. 165) y, en regímenes de excepción (sea estado de emergencia o estado de sitio), les atribuye el control del orden interno (art. 137). También, al igual que la de 1979, la Carta Magna de 1993 le asigna a las

FFAA. un rol subsidiario consistente en participar “en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley” (art. 171). En su artículo 44 se emplean conceptos promovidos en el CAEM, como el bienestar general y el desarrollo integral y equilibrado de la nación, lo que confirma su influencia en la forma en que fueron redactados los artículos.

Las nuevas funciones sociales atribuidas a las FFAA. a partir de la Constitución de 1979 y la de 1993 servirían para acercarlas a la población y a sus necesidades, permitiéndoles una mayor visibilidad y prestigio frente a la población. En este sentido señala Otárola (2004): “En la segunda mitad del siglo XX nuestras constituciones definieron a las Fuerzas Armadas como aquellas instituciones que participan activamente en el desarrollo económico y social del país” (p. 170). Por su parte, Robles (2006) concluye que: “La Carta de 1993 amplía las normas relativas a la finalidad y al funcionamiento de las Fuerzas Armadas establecidas en la Constitución histórica” (p. 65).

En resumen, el siglo XX supone la ampliación política y constitucional de los roles de las FFAA. en el Perú, ya que les permite participar tanto en el desarrollo económico y social del país, como en acciones cívicas, control del orden interno en situaciones de emergencia y en el auxilio frente a desastres naturales. De esta manera, las FFAA. quedaron habilitadas para incursionar en diversos temas que han sido particularmente útiles para vincularlas con la sociedad peruana.

### **3. Las Fuerzas Armadas en el siglo XXI**

Al finalizar el gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000), el siglo XXI comenzó con una discusión pública y una gran apertura sobre los temas de seguridad y defensa nacional. Recordemos que, desde la creación del Ministerio de Defensa en 1987, todos los ministros de Defensa designados fueron generales del Ejército con grado de General de División y en situación militar de actividad, las políticas de defensa eran hasta entonces coto reservado de las FFAA.

Durante los Gobiernos de Valentín Paniagua (2000-2001) y Alejandro Toledo (2001-2006), se rompió una larga tradición, pues fueron designados en el Ministerio de Defensa oficiales pero en situación de retiro, y otros civiles (como Walter Ledesma, David Waisman y Aurelio Loret de Mola), y se fomentó un debate sobre las características de una Fuerza Armada frente al siglo XXI, que tuviera en cuenta la culminación de la mayoría de conflictos territoriales por parte del Perú con países limítrofes (Ecuador en 1995, Chile en 1999), sus dimensiones, el equipamiento requerido y el nivel de sus efectivos, también sus capacidades, formas de respuesta frente a nuevos escenarios y amenazas, políticas de adquisiciones de armamento, educación y formación castrense, financiamiento y presupuesto, nuevas funciones en el ámbito internacional, entre otras.

En otras palabras, se promovería una *conducción civil de la defensa*, e intentarían contar con Fuerzas Armadas reformadas, sin autonomía política y plena subordinación al poder constituido. Para ello se asumirían referencialmente algunos modelos de conducción de la defensa como el de España (1982), Argentina (1983) y Chile (1990), con énfasis en el control democrático, lo que incluyó vincular al Congreso de la República, por intermedio de su Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. Si bien existió en esta etapa del siglo XXI voluntad política para modificar incluso la Constitución de 1993 en lo relativo a las FF.AA., tal reforma jamás llegó a materializarse.

En estos primeros años del nuevo siglo proliferaron muchos informes sobre la situación de las Fuerzas Armadas. Uno de ellos fue el Informe Final sobre Modernización de las Fuerzas Armadas elaborado por el Colegio de Abogados de Lima (31 de julio de 2001), redactado por una Comisión de Estudios para la Modernización Institucional de las Fuerzas Armadas. En él se reconocía que en casi todas las constituciones peruanas existió una definición sobre la finalidad de las FF.AA., la misma que fue precisada básicamente en dos ámbitos: la defensa exterior y el orden interno; pero el rol en asuntos de desarrollo económico y social y la defensa civil fueron añadidos inéditos, que se condicen con la evolución del pensamiento de los militares de aquella época.

En el Acuerdo Nacional, suscrito por las diversas organizaciones políticas nacionales, se incluyó una novena política sectorial referida a la seguridad nacional y Fuerzas Armadas. Así se dispone lo siguiente:

Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguardia 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, 2014).

Dicha política emplea el concepto de “prevención” frente a amenazas que se configuren contra el país, por lo que podría interpretarse que hay una implícita alusión a los principios de la seguridad cooperativa<sup>4</sup>, pero no abunda en los roles o funciones de las FF.AA. frente al siglo XXI.

---

<sup>4</sup> La *seguridad cooperativa* se orienta a la prevención de los conflictos (Rial, 2003; Vitelli, 2016) con base en la proyección del poder regulado, fuerzas militares defensivas, cooperación militar y transparencia recíproca (Vitelli, 2016).

Posteriormente, serían promulgadas algunas normas de alcance y jerarquía infra constitucional que precisamente desarrollarían el tema del rol de las FF.AA., las que en la mayoría de casos, prosiguen con lo establecido en la Constitución vigente.

Nos referimos primero a la nueva Ley del Ministerio de Defensa – Decreto Legislativo N° 1134 de 2012, cuyo artículo 8 textualmente señala:

Fuerzas Armadas.- Son Instituciones Armadas del Ministerio de Defensa, que tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137° de la Constitución Política del Perú.

Con posterioridad, el 22 de noviembre de 2016, fue promulgada la Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE/CCFFAA, que aprueba los Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas, incluyendo definiciones y acciones estratégicas. En su Anexo, define el rol estratégico como “un propósito que el Estado asigna a las Fuerzas Armadas y que se concreta en misiones, bajo una concepción estratégica, empleando las capacidades militares; en cumplimiento al mandato constitucional y las normas legales”.

Los roles estratégicos asignados son cinco, teniendo los cuatro primeros existencia histórica en las constituciones peruanas, particularmente en las de 1979 y 1993. Estos roles son:

a) Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial

En cuanto al rol de *garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial*, de acuerdo a la Directiva N° 01-2010-CSN de Seguridad y Defensa Nacional (julio de 2010), la concepción político-estratégica para el empleo de las FF.AA. tiene *carácter defensivo*, considerando a la disuasión como un recurso efectivo para evitar posibles hipótesis de conflicto.

Por consiguiente, en caso de conflicto armado externo, las FF.AA. responden exclusivamente bajo la forma de legítima defensa en consonancia con la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Esta concepción está aludida en la Directiva General N° 05-2017-MINDEF-SG/VPD/DIGEPE/DIPPED, del 6 de julio de 2017, que estableció la Política General del Sector Defensa en el campo militar.

b) Participar en el orden interno

Sobre el rol de *participar en el orden interno*, varios analistas advierten que tal función apareció ante la ausencia, cada vez más recurrente, de conflictos armados internacionales. En ese sentido, Rospigliosi (2001) señala:

Algunas corrientes proponen ahora cambiar las prioridades, encomendando nuevas misiones a las Fuerzas Armadas, dado que parten del supuesto de la extinción de los conflictos internacionales. Entre ellas destacan el combate al narcotráfico, la delincuencia común y la protección de la ecología. (p. 49).

Ya anteriormente dimos cuenta de cómo las FF.AA. habían cumplido un rol fundamental en la lucha y derrota al terrorismo en los años noventa. Sin embargo, ya en el nuevo siglo, las FF.AA. vienen desarrollando una importante labor para acabar con los remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso ubicados en distintas zonas de los valles Apurímac, Ene y Mantaro mediante el denominado Plan VRAEM, el cual contempla tres elementos para impulsar la presencia del Estado: a) es participativo, porque consulta a la población y se programan reuniones con las autoridades y otros actores de la zona; b) cierra brechas en los servicios sociales y económicos a través de la inversión del Estado; y, c) articulación en los tres niveles de gobierno, con transferencia de funciones para hacer seguimiento y monitoreo (Buendía, 24 de octubre de 2017).

Otro asunto interno de similar magnitud y relevancia ha sido y es el del narcotráfico. Sobre este tema debemos señalar que las FF.AA. en el Perú han sido siempre reacias a involucrarse en la lucha contra el narcotráfico, por la exposición que representa para sus integrantes vincularse a este tipo de fenómenos delictivos con un alto poder corruptor. No obstante, en los años noventa la Fuerza Aérea del Perú cumplió un importante rol mediante la interdicción aérea contra narco-avionetas clandestinas a través del programa *Air Bridge Denial* (ABD) que —aunque con recursos y tecnologías bastante limitadas— resultó ser exitoso. El Decreto Legislativo N° 824 (1996) – Ley de lucha contra el narcotráfico reguló este mecanismo, llegando incluso a contemplar la posibilidad de derribar aeronaves (artículo 7). Dicho programa de interdicción fue suspendido en abril de 2001 por el incidente producido al derribarse una avioneta con tripulación y pasajeros estadounidenses.

Luego, en 2015, el Congreso de la República retomaría el tema, así —por intermedio de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas—, aprobó la Ley N° 30339, Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional, la misma que tiene severas limitaciones para ejecutarse tanto de carácter interno —presupuestales, de infraestructura y operatividad en la FAP— como de carácter externo, dada la abierta oposición de Estados Unidos a la interdicción aérea contra las drogas.

En junio de 2018, el mismo Congreso aprobó por insistencia la Ley N° 30796 – Ley que Autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en la Interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID) en Zonas Declaradas en Emergencia. Esta norma desarrolla las acciones de interdicción terrestre, acuática y aérea a



ser realizadas por las FF.AA. contra el TID, modificando el Decreto Legislativo N° 1241 que fortalece la lucha contra este fenómeno delictivo.

Sin embargo, esta última medida no ha estado exenta de críticas por parte de expertos locales, quienes consideran que se trata de una tarea de la Policía Nacional.

c) Participar en el desarrollo nacional

Sobre la *participación en el desarrollo nacional* de las FF.AA., la Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE añade que esta participación se realiza en coordinación con otros sectores del Estado y, asimismo que tales fuerzas deben aplicar un enfoque *multidimensional* —acorde a la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la OEA de 2003— en la ejecución de sus políticas públicas.

Este propósito se ha visto recientemente plasmado con las denominadas Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) (Redacción LR, 15 de abril de 2017), que proponen llevar al Estado, con sus organismos públicos y programas sociales, a todo el territorio nacional, especialmente a las zonas menos favorecidas, a través de las fuerzas terrestres, navales y aéreas que componen las FF.AA.

d) Participar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres

Conforme señala la Ley N.° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las FF.AA. son parte de este y el ministro de Defensa integra su máxima instancia, esto es, el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En este sentido, las FF.AA. vienen brindando un importante apoyo a la población frente a situaciones tales como el friaje, terremotos, aluviones, sequías e inundaciones. El número y distribución de su personal a lo largo y ancho del territorio nacional así como su organización son características que convierten a estas fuerzas en indispensables a la hora de afrontar desastres naturales.

e) Participar en la política exterior

La Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE tiene la novedad de introducir en su literal e) la participación de las FF.AA. en la política exterior, que no está prevista constitucionalmente. Al parecer la definición de tal rol estratégico pretende ser acotada por lo establecido en el mismo literal e) de la citada resolución, al precisar: “Participar en operaciones y otras actividades en el ámbito internacional *en apoyo* a la política exterior y de acuerdo a los intereses nacionales”. No se establece entonces que las Fuerzas Armadas elaboren, conduzcan o ejecuten la política exterior y/o participen de alguna manera en tal proceso, sino que su función es subsidiaria y de apoyo.

Por otra parte, sobre este mismo punto, se desprende que de las 12 acciones estratégicas que establecen la vinculación entre FF.AA. y Política Exterior, hay una inclinación por asumir criterios de “seguridad cooperativa”.

Precisamente, en atención a esto último, las FFAA. peruanas han venido participando en operaciones de paz de las Naciones Unidas tales como la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití – MINUSTAH establecida en 2004, la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre – UNFICYP creada en 1964, entre otras. Asimismo, tenemos su participación en ejercicios bilaterales y multilaterales como UNITAS, consistente en ejercicios navales realizados anualmente por la Armada de Estados Unidos en conjunto con otras armadas latinoamericanas (Sánchez Debernardi, 2012, pp. 46-47 y 52).

En todo caso, la lista de funciones de las FFAA. parece no tener cuando agotarse. En efecto, posteriormente a las normas aludidas, se presentaron algunos planteamientos al más alto nivel político o se llevaron adelante acciones concretas que muestran la tendencia por atribuir más funciones a estas fuerzas de las estrictamente establecidas en la Constitución.

Así, en noviembre de 2012 el presidente Ollanta Humala expresó en el Foro “Rol Innovador de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la Inclusión Social”, organizado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, que las Fuerzas Armadas tendrían que adoptar un sexto y nuevo rol: el de la “inclusión social”. También expresó que las Fuerzas Armadas tendrían que desarrollar otros roles, aunque no especificó cuáles serían estos (Redacción Perú21, 26 de noviembre de 2012).

En abril de 2015 el Ejército se incorporó a la lucha contra el contrabando desde la ciudad de Tacna, desplegándose para realizar tareas de carácter operativo en el ámbito regional de la triple frontera del sur, con Chile y Bolivia, en coordinación con la Policía Nacional y las autoridades públicas vinculadas (Redacción LR, 18 de abril de 2015).

Ese mismo año, previo a la campaña electoral de 2016, hubo algunas propuestas que se plasmaron luego en varios Planes de Gobierno para implementar el patrullaje militar en zonas urbanas, específicamente en la Provincia Constitucional del Callao, ante una creciente situación de inseguridad ciudadana. La posición asumida por el presidente Ollanta Humala fue la de rechazo, la misma que fue compartida por el ministro de Defensa Jakke Valakivi (Redacción El Comercio, 12 de junio de 2015).

Para el 2017, las FFAA. prestaron su colaboración como empadronadores, para desarrollar el XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas a nivel nacional, a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Finalmente, el ministro de Defensa designado en abril de 2018 por el nuevo presidente Martín Vizcarra, general José Huerta, en su primera intervención ministerial, no se ha manifestado a favor de sumar más roles a las FF.AA., pero sí ha ratificado la importancia que estas pueden cumplir en el desarrollo nacional, al señalar que:

Tenemos que tener un rol protagónico en el desarrollo nacional, participar con nuestra maquinaria de ingeniería, haciendo pequeñas carreteras, haciendo puentes, uniendo pueblos; continuar llevando la ilusión, el entusiasmo, la salud a aquellos sitios recónditos, a través de las denominadas acciones cívicas [...].

Estamos en un mundo diferente, un mundo moderno, con nuevas tecnologías y formas de trabajo, así como con otros objetivos y tareas para nuestras Fuerzas Armadas. No podemos actuar como siempre, tenemos que innovar para perfeccionar nuestro trabajo [...].

Tenemos la responsabilidad de garantizar la integridad y la soberanía del Estado peruano, pero también la propia Constitución dice que debemos participar en el desarrollo nacional y en la defensa civil, entendiéndose la defensa civil como la gestión de riesgo de desastres [...].

Tenemos que conformar unidades adecuadamente equipadas, implementadas, instruidas, con protocolos establecidos, de manera que podamos ayudar a los ciudadanos cuando suceda algún desastre natural [...]. (Ministerio de Defensa del Perú, 4 de abril de 2018).

#### **4. Conclusiones**

Las FF.AA. en el Perú han ido adoptando distintos roles a lo largo de su evolución. Así, inicialmente, ellas estuvieron concentradas en defender a la República de agresiones armadas externas para luego cumplir un rol subsidiario en el mantenimiento del orden interno.

Posteriormente, se le asignaron constitucionalmente a las FF.AA. otros roles de carácter más bien social, vinculados al desarrollo económico, a la realización de acciones cívicas, y a la contribución y apoyo a la población en casos de desastres naturales; así como un rol en materia de política exterior.

Sin embargo, hasta fines del siglo XX, estos roles se fueron combinando con una intermitente incursión en la política, a través de golpes de Estado o respaldo a autogolpes, cumpliendo un rol de árbitros que ninguna constitución les atribuyó.

El siglo XXI ha confirmado los roles antes señalados para las FF.AA. pero también parece haber descartado para siempre su incursión en la política.

Creemos, por tanto, que ahora corresponde fortalecer a las FF.AA. en cada uno de los roles que le han sido asignados, evitando la tentación de asignarles nue-

vas funciones, bajo el riesgo de desnaturalizar su propósito o razón de ser. Debe recordarse que luego de los atentados terroristas de 2001 perpetrados en Estados Unidos, tomó fuerza en el hemisferio la idea de establecer unas FFAA. con tareas básicamente internas, preparadas para enfrentar las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado, otorgándoles así funciones eminentemente policiales (Gómez de la Torre, 2012).

Como advierte Palma (2007):

Mientras más equívocas y expansivas sean las misiones y roles asignados a las Fuerzas Armadas, mayor será la confusión política, la manipulación indebida de dichas fuerzas, sea por sus propios miembros o por las facciones políticas o de cualquier otro tipo que consiga hacerse del poder. (p. 68).

## ANEXOS

**Tabla 1**  
***Modelos históricos de los hombres de uniforme***

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
Soldado combatiente	Modelo prusiano clásico Mayoría de las constituciones del siglo XIX, hasta 1920
Soldado administrador / colonizador (Modelo adaptado en el Perú desde fines del siglo XIX y el siglo XX.)	Modelo francés clásico Influencia de misiones militares y su corolario de la Constitución de 1979 en cuanto a participación en el desarrollo económico y social
Soldado ciudadano (Modelo constitucional del siglo XIX adoptado en el Perú.)	Modelo alemán post IIGM Globalización siglo XXI Constitución de 1823
Soldado transnacional	Intervencionismo humanitario, OPAZ Adaptado al Perú recientemente y con mayor precisión normativa del MINDEF de 2016

Fuente: Elaboración del autor.

**Tabla 2**  
***Formas de intervención tradicional de las Fuerzas Armadas en política en el Perú, siglos XIX y XX***

a) Caudillismo militar. Golpe de Estado tradicional. Toma del Poder (1948, 1963, 1968)
b) Alianza política para dar soporte y viabilizar candidatura a un partido y/o político civil, candidato o electo o por intermedio de golpe “blando” civil (1992)
c) “Apoyo” / cogestión / soporte político a mandatario constitucionalmente electo (1990-1991)
d) Neutralización de fuerzas políticas consideradas adversas a la institucionalidad castrense. Vetos políticos. Rol arbitral (1962, para neutralizar al APRA)

Fuente: Elaboración del autor.

**Tabla 3**  
***Evolución constitucional de los roles de las Fuerzas Armadas***

<b>Roles tradicionales</b>	<b>Base jurídica</b>
Defensa exterior	Constituciones de 1812, 1823.
Orden interno	Constituciones de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860
<b>Roles limitados</b>	<b>Base jurídica</b>
Defensa exterior	Constitución de 1826
<b>Roles ampliados, ilimitados (arbitrales)</b>	<b>Base jurídica</b>
Defensa de derechos de la República Cumplimiento de la Constitución y leyes	Constitución de 1933
<b>Roles tradicionales y nuevos</b>	<b>Base jurídica</b>
Defensa externa Independencia, soberanía, integridad territorial	Constitución de 1979
Orden interno Desarrollo económico y social Defensa civil	Constitución de 1993

Fuente: Constituciones Políticas del Perú. Elaboración propia.

**Tabla 4**  
***Visiones militares en la región. Segunda mitad del siglo XX.***

<b>Doctrina</b>	<b>Características</b>
<b>Doctrina Castillo Branco (Brasil) Golpe de Estado de 1964</b>	Intervencionismo militar Militarismo refundador Proyecto Nacional Desarrollismo, Seguridad Nacional neta
<b>Doctrina Schenider (Chile) Gobierno Constitucional de 1970</b>	Respeto a la Constitución Neutralidad política Respeto voluntad popular
<b>Doctrina Prats (Chile) Gobierno Constitucional de 1970</b>	Apoliticismo No intervencionismo
<b>Doctrina Mercado Jarrín (Perú)</b>	Profesionalismo participatorio Rol consultivo de FF.AA. Seguridad y desarrollo
<b>Doctrina Morales Bermúdez (Perú)</b>	FF.AA. no son neutras No deben ser partidistas
<b>Doctrina Cheyre (Chile)</b>	Punto medio entre intervencionismo y abstencionismo

Fuente: Elaboración del autor.

**Tabla 5**  
***Evolución de los conceptos de seguridad***

<b>Tipo</b>	<b>Base</b>
<b>Seguridad Hemisférica</b>	Desclasificados CIA Memorándums NSC -EEUU
<b>Seguridad Colectiva</b>	TIAR (1947), Carta OEA (1948) Tratados firmados y ratificados por el Perú
<b>Seguridad Cooperativa</b>	CSCE – OSCE (Europa 1973 – 1994)
<b>Seguridad Humana</b>	Establecidos como práctica en el Perú desde la década de los ochenta Declaración de Ayacucho (1974) Declaración de Lima. Asamblea General OEA (2010) Informe Desarrollo Humano – PNUD (1994). Post Constitución de 1993
<b>Seguridad Democrática</b>	Carta Democrática Interamericana (2001) Post Constitución de 1993
<b>Seguridad Multidimensional</b>	Declaración sobre Seguridad de las Américas Principios de México (2003) Post-Constitución de 1993

Fuente: Elaboración del autor.



## Referencias

- Acuerdo Nacional (2014). *Política de Seguridad Nacional*. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/9-politica-de-seguridad-nacional/>
- Alcalde, J. y Romero, G. (2014). *Alineamiento y desafío. La política exterior peruana en los gobiernos de Odría y Velasco*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bernales, E. (1992). La institucionalización de las relaciones civil-militar. En A. Deustua Caravedo. (Ed.), *Actual Escenario Internacional y la Defensa Nacional* (pp. 219-235). Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) y Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).
- Buendía, P. (24 de octubre de 2017). El plan Vraem 2017-2021 atenderá principales pedidos de población. Entrevista a Augusto Aponte Martínez, secretario técnico de CODEVRAEM. *El Peruano*, 24 de octubre. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-el-plan-vraem-20172021-atendera-principales-pedidos-poblacion-60488.aspx>
- Castillo Castañeda, A., Ríos Sierra, J. y Martín Peccis, Á. (2015). Panorama de la Seguridad en América Latina. En J. Ríos, M. Benito y A. Castillo (Coord.), *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina* (pp. 13-38). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Cobas Corrales, E. (1982). *Fuerza armada, misiones militares y dependencia en el Perú*. Lima: Editorial Horizonte.
- Constitución Política de la República Peruana de 1823*. Recuperado de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONS-TIT\\_1823/Cons1823\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONS-TIT_1823/Cons1823_TEXTO.pdf)
- Constitución Política para la República Peruana de 1826*. Recuperado de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONS-TIT\\_1826/Cons1826\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONS-TIT_1826/Cons1826_TEXTO.pdf)
- Constitución Política para la República del Perú de 1920*. Recuperado de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONS-TIT\\_1920/Cons1920\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONS-TIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf)

*Constitución Política del Perú 1933*. Recuperado de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1933/Cons1933\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf)

*Constitución para la República del Perú de 1979*. Recuperado de [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1979/Cons1979\\_TEXTO\\_CORREGIDO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf)

*Decreto Legislativo N.º 824. Ley de lucha contra el narcotráfico*. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, 24 de abril de 1996. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00824.pdf>

*Decreto Legislativo N.º 1134. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa*. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, 10 de diciembre de 2012. Recuperado de [https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/DL\\_1134.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/DL_1134.pdf)

*Decreto Legislativo N.º 1241. Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas*. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, 26 de setiembre de 2015. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01241.pdf>

*Decreto Legislativo N.º 434. Aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa*. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, 27 de setiembre de 1987.

Einaudi, L. (1972). Las relaciones de Estados Unidos con los militares peruanos. En D. Sharp (Ed.), *Estados Unidos y la Revolución Peruana* (pp. 45-96). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

EFE. (25 de enero de 2018). Excalde de Caracas se reúne con PPK para pedir una intervención humanitaria en Venezuela. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/excalde-caracas-antonio-ledezma-reune-ppk-kuczynski-intervencion-humanitaria-venezuela-799609/>

Grabendorff, Wolf (1982). Tipología y potencial de conflictos en América Latina. *Nueva Sociedad*, 59, 39-46.

Grasa, Rafael (2016). Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional. *Nueva Sociedad*, 263, 50-63.

Gómez de la Torre, A. (2012). Rediseño Hemisférico de Fuerzas Armadas, Policías e Inteligencia en el siglo XXI. Efectos del 11S. *Ius Inter Gentes. Revista de Derecho Internacional*, 9(9), 159-169.

- Gómez de la Torre, A. y A. Medrano (2017). Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21, 104-120. doi: 10.17141/urvio.21.2017.2940
- Hayes, M. (2008). La profesionalización de la carrera civil de defensa. En A. Tarmayo. (Ed.). *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil* (pp. 199-223). Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: TAEDA Editora.
- Jaquette, J.S. y Lowenthal, A.F. (1986). *El experimento peruano en retrospectiva*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Koonings, K. y Kruijt, D. (Ed.) (2003). *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la era de la Democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Kruijt, D. y Tello, M.P. (2003). De los reformistas militares a la dictadura civil: la política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente. En KeesKoonings y DirkKruijt (Ed.), *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la era de la Democracia* (pp. 70-108). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Masterson, D. (2001). *Fuerza Armada y Sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).
- Ley N.º 27856 – *Ley de requisitos para la autorización y consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, 30 de octubre de 2002. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27856.pdf>
- Ley N.º 30339 – *Ley de Control, Vigilancia, y Defensa del Espacio Aéreo Nacional*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, 29 de agosto de 2015. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30339.pdf>
- Ley N.º 29664. *Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, 19 de febrero de 2011.
- Ley N.º 24654. *Ley de creación del Ministerio de Defensa*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, 01 de abril de 1987.

- Mauceri, P. (1989). Los militares y la transición a un régimen civil. En *Militares: insurgencia y democratización en el Perú, 1980 - 1988*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Medrano, A. (2009). Guerra antisubversiva en el Perú: Doctrina y descomposición de la violencia subversiva. *Comando en Acción*, 16 (43), 64-67.
- Mercado Jarrín, E. (1989). *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*. Primera edición. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).
- Ministerio de Defensa. (4 de abril de 2018). Nota de Prensa: Ministro Huerta: Claves de mi gestión serán la innovación y el apoyo de las Fuerzas Armadas Recuperado de [https://www.mindef.gob.pe/detnoticia.php?id\\_noticia=3837&p\\_tipo=NP](https://www.mindef.gob.pe/detnoticia.php?id_noticia=3837&p_tipo=NP)
- Morales Bermúdez, F. (1992). La relación civil-militar en las últimas décadas. En A. Deustua Caravedo. (Ed.), *Actual Escenario Internacional y la Defensa Nacional* (pp. 143-217). Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) y Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).
- Novak, F. (2005). *Serie de Política Exterior Peruana. Las relaciones entre el Perú y Francia (1827-2004)*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Embajada de Francia en el Perú.
- Obando, E. (1993). Los condicionamientos políticos de la década de los noventa: subversión y narcotráfico. En F. Pardo Segovia (Ed.), *Aproximaciones hacia nuevos temas de Seguridad* (pp. 18-21). Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).
- Otárola, L.A. (2004). El proceso de reforma del Ministerio de Defensa y el rol de las Fuerzas Armadas para la consolidación democrática. El caso peruano. En R. Ames. (Ed.), *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar* (pp. 163-180). Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ).
- Palma, H. (2007). *Seguridad. Alcances y Desafíos*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Pedraglio, S., Tamayo, A.M. y Castillo, E. (2002). *Fuerzas Armadas: control civil y relaciones civiles-militares. A propósito de su reestructuración*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).

- Pion-Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina. En D. Pion-Berlin y J.M. Ugarte (Comp.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina* (pp. 21-52). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Quispe C., Alfredo (1994). *Constitución y Defensa Nacional*. Lima: Luis Alfredo Ediciones.
- Redacción El Comercio. (12 de junio de 2015). Debate: ¿Las Fuerzas Armadas deben patrullar la ciudad? *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-fuerzas-armadas-deben-patrullar-ciudad-371562>
- Redacción LR (18 de abril de 2015). Incorporan a Ejército en la lucha contra el contrabando en la frontera. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/871055-incorporan-a-ejercito-en-la-lucha-contra-el-contrabando-en-la-frontera>
- Redacción LR (15 de abril de 2017). Plataformas Itinerantes de Acción Social recorren la Amazonía. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/865632-plataformas-itinerantes-de-accion-social-recorren-la-amazonia>
- Redacción Perú21. (26 de noviembre de 2012). Ollanta Humala: ‘Las Fuerzas Armadas deben asumir nuevos roles’. *Perú21*. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/ollanta-humala-fuerzas-armadas-deben-asumir-nuevos-roles-56474>
- Rial, J. (2003). Hacia un sistema de seguridad cooperativa en el Cono Sur. *Relaciones Internacionales*, 12(25). Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1584>
- Rivas Pardo, P.A. (2016). Defensa interna de los países de América Central: “el empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia”. *Estudios Internacionales*, 48(183), 93-117. doi: 10.5354/0719-3769.2016.39882
- Robles, J. (2006). La conducción de la política pública de defensa: retos de un nuevo gobierno en democracia. En J. Garreta, C. Alegría y J. Robles. *Defensa Pública. Aportes para la gestión de la política de defensa* (pp. 51-122). Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Rodríguez Beruff, J. (1984). *Los militares y el Poder. Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*. Lima: Mosca Azul editores.

- Rospigliosi, Fernando (2001). Bases para un control civil institucional de las Fuerzas Armadas. En D. Mora, F. Rospigliosi, S. Abad y C. Basombrío. *Las Fuerzas Armadas en la transición democrática en el Perú* (pp. 39-51). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Sánchez Debernardi, M. (2012). Avances que fortalecen la confianza mutua entre el Perú y Chile, desde el punto de vista de la Seguridad y la Defensa. En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile: Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad* (pp. 43-53). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y la Fundación Konrad Adenauer.
- Toche Medrano, Eduardo (2008). *Guerra y Democracia. Los militares peruanos y la construcción nacional*. Lima: CLACSO – DESCO.
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro internacional*, 56(3), 724-755. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000300724&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000300724&lng=es&tlng=es)



