



ISSN 0716-7415 versión impresa

ISSN 0719-8027 versión en línea

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 128 – JULIO – DICIEMBRE 2016

ARTÍCULOS

- OPERACIONES DEL EJÉRCITO MEXICANO
CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS: REVISIÓN
Y ACTUALIDAD
PALOMA MENDOZA CORTÉS
- ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL,
DEFENSA NACIONAL Y RELACIONES
POLÍTICO MILITARES
MIGUEL NAVARRO MEZA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- ALGUNAS APROXIMACIONES A LA AGENDA
DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL
CONTEMPORÁNEA Y LA INFLUENCIA
TEÓRICA EN SUS CONTENIDOS
MARIANO C. BAROLOMÉ
- CONTROL DEL CLORHIDRATO DE COCAÍNA,
EN LA REGIÓN DE TARAPACÁ, A PARTIR DE
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA
NORTE
JUAN VIDAL ANDRADE



REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE
ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS,

☆ Artículos ☆

☆ Temas de Actualidad ☆

Nº 128

JULIO – DICIEMBRE

2016

Revista oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Creada en 1975, tiene una larga trayectoria al ser una de las primeras publicaciones en abordar profesionalmente el área de la Seguridad y Defensa en el país y en Latinoamérica. Es una instancia de reflexión académica, que junto con ofrecer sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, publica artículos originales e inéditos, transfiriendo resultados de investigaciones y de trabajos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico elaborados por académicos e investigadores nacionales e internacionales. Invitando, de esta manera, a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, que es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre y gratuito, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana en Internet, recopilando y facilitando el acceso a contenidos científicos, principalmente a través de alertas documentales. Además, cuenta con una base de datos exhaustiva, interdisciplinaria y actualizada, que permite el depósito de contenidos a texto completo: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331> Dialnet se dirige a la población científica de ámbito nacional e internacional interesada en la producción y los contenidos científicos.



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-8027 en su versión el línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, CP. 7510361, Chile. Sitio Web www.anepe.cl, <https://rpye.anepe.cl>, teléfonos (562) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico rpye@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

IMPRESIÓN: Mundo Impresores S.A.

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Jefe de la Unidad de Publicaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de División Felipe Arancibia Clavel

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2016-2018

Dr. Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Subsecretaría de Prevención del Delito. Chile.

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

Doctor PhD en Gestión y Gobierno por la Universidad de Twente, Holanda.

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

Doctor en Policy Studies, University of Maryland at College Park, Estados Unidos.

Dr. Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU. Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile

Dr. Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Academia de Historia Militar. Chile.

Dr. Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Dr. Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Chile.

Dr. Jorge Pinto Rodríguez

Doctor en Historia, Universidad de Southampton, Reino Unido.

Dr. Walter Walker Janzen

Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. Universidad Católica Silva Henríquez. Chile.

Dr. Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL

2016-2018

Dra. Diana Arias Henao

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Colombia.

Dr. Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

PhD Dr. Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU). Estados Unidos.

Dra. Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Dr. Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Dra. Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

PhD Dra. Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE EN MATERIAS POLÍTICAS, ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA

2016-2018

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

DES en Ciencia Política/IUHEI, Universidad de Ginebra – Suiza. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2016-2018

NACIONALES

Mario Arce Giuliucci	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.

Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoin Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército	General de Ejército en retiro. Chile
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José Miguel Piuizzi Cabrera	Doctor en Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	Director de la Consultora EvaluaRisk. Profesor en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército y Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), del Ecuador.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Doctor of Philosophy. Université Libre de Sciences de L'Entreprise et des Technologies des Bruxelles (ULSETB, Bélgica). Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Universidad de Chile. Chile
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.

INTERNACIONALES

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
-------------------	--	---

Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado–UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Miguel García Guindo	Doctor Europeo Cum Lauden por la Universidad de Granada (España). Investigador Senior del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Miembro Titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, España). Miembro asociado del Centro Mixto (CEMIX) Universidad de Granada – Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa, España.	Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén, España.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Granada. España.	Universidad Pablo de Olavide. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Francisco J. Ruiz Durán	Doctor en Filosofía.	Universidad de Extremadura. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Joseph S. Tulchin	Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.
Vicente Torrijos Rivera	Doctor en Relaciones Internacionales y el post doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa; Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, y de Política de Seguridad y Defensa en el Curso de Altos Estudios Militares [Caem], de la Escuela Superior de Guerra.	Universidad del Rosario y Escuela Superior de Guerra, Colombia
José Manuel Ugarte	Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es, asimismo, profesor de la Escuela de Defensa Nacional y del Instituto Universitario de Seguridad Marítima.	Universidad de Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional y del Instituto Universitario de Seguridad Marítima. Argentina.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

Editorial	11
Artículos	
Operaciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad DOCTORA PALOMA MENDOZA CORTÉS	17
Ordenamiento constitucional, defensa nacional y relaciones político militares SEÑOR MIGUEL NAVARRO MEZA	55
Temas de Actualidad	
Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos DOCTOR MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ	101
Control del clorhidrato de cocaína, en la región de Tarapacá, a partir de la implementación del Plan Frontera Norte SEÑOR JUAN VIDAL ANDRADE	135
Libros Colección de Investigaciones ANEPE	161
A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	169

EDITORIAL

La situación a nivel global está distante de la ansiada y añorada paz mundial, la multiplicidad de conflictos de diferente orden en distintas partes del mundo nos lleva al hecho de que si analizamos el entorno global se pone en evidencia una situación de inestabilidad y la existencia de vulnerabilidades crecientes en diversas zonas geográficas donde confluyen Estados débiles o fallidos, el terrorismo, fundamentalismos religiosos, la delincuencia organizada transnacional, economías extractivas, regímenes políticos débiles o ilegítimos e intereses de diverso tipo de potencias regionales o mundiales y que colisionan en estos lugares.

Junto a este panorama de inestabilidad internacional existe un fenómeno creciente de tensiones al interior de los Estados, generadas por un amplio espectro de causas sociales, políticas, económicas, ambientales o culturales que tienden a escalar y exacerbar diversos tipos de conflictos con la capacidad de generar efectos globales o regionales perjudiciales. Por otra parte, los análisis que han hecho las grandes potencias en miras a sus estrategias de seguridad nacionales y sus libros de defensa en los dos últimos años, han sido marcados por las tendencias de que las amenazas provenientes del entorno global vienen reabriendo el debate de los roles y misiones de las Fuerzas Militares y de Policía, debido al impacto que aquellas como el terrorismo y el crimen organizado tienen sobre el orden interno, la libertad y la seguridad de las personas, siendo por ello una prioridad para la Seguridad Nacional. De igual forma, se desprende de esos análisis el resurgimiento de las amenazas convencionales estatales, lo que ha llevado a los países más importantes del mundo a potenciar sus fuerzas armadas, confirmando su misión clásica de la mantención de la integridad territorial, soberanía, recursos y población de sus países frente a una agresión externa de tipo convencional, junto con abrir el debate en torno a la utilización de las Fuerzas Militares en operaciones de seguridad interna, así como del desarrollo de herramientas internacionales y marcos jurídicos para tal fin.

Por esta razón, este número está dedicado precisamente a examinar una serie de situaciones que explican cómo, por una parte, el sistema de seguridad internacional ha ido mutando, y a partir de ello la forma en que ha influido en el aumento de las llamadas amenazas no convencionales, o nuevas amenazas que llevan a pensar en la utilización de las fuerzas armadas en tareas de orden interno, así como el fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

En ese sentido, la academia cumple con presentar estas visiones frente al panorama que estamos observando, desde un punto académico, cautelando la forma en que el Estado de Chile enfrenta estas nuevas situaciones, manteniendo los principios de su Política de Defensa, en cuanto a la misión de sus fuerzas armadas en su rol principal de la defensa externa del país, y enfrentando estas nuevas amenazas con los otros medios que el Estado tiene ante tales circunstancias tanto en materia de políticas públicas, cuanto en la acción de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

En ese sentido, Paloma Mendoza Cortés nos presenta a través del artículo “Operaciones del Ejército mexicano contra el Tráfico de Drogas: Revisión y actualidad”, una revisión de la intensificación de las operaciones militares a partir de la identificación del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional de México, que se traducen a la fecha en el despliegue nacional de las operaciones militares bajo un esquema de operaciones de alto impacto, a falta de instituciones civiles de seguridad sólidas e incorruptibles, situación que junto con incentivar la participación de las fuerzas militares en actividades de seguridad interior, ha generado una serie de situaciones que las afectan, y de paso además, tensionando negativamente las relaciones civil-militares.

Como un contrapunto a esta situación, Miguel Navarro Meza en su trabajo “Ordenamiento constitucional, Defensa Nacional y relaciones político militares”, nos ilustra que en nuestro caso nacional, desde muy temprano de nuestra vida independiente, los diversos textos constitucionales que ha tenido Chile han incorporado contenidos que dicen relación con la defensa, la soberanía y la seguridad nacional. De igual modo, dichos textos han reconocido la existencia los cuerpos armados del Estado, bajo la denominación genérica de fuerza pública y han regulado los aspectos básicos de su relación con la autoridad política, Ejecutivo y Congreso. En un proceso que ha pasado por las vicisitudes propias de una nación en desarrollo, sufriendo retrocesos, pero manteniendo una línea clara, donde a partir de la Constitución de 1833 se establecieron los elementos fundamentales de las relaciones entre las autoridades políticas y los militares en términos de asegurar un genuino control civil sobre los uniformados, conforme a las teorías contemporáneas de las relaciones político-militares, reflejándose en nuestro último cuerpo constitucional como las normas que reconocen la existencia de las Fuerzas Armadas, le otorga sus misiones y regulan la forma cómo se relacionan con las autoridades políticas, son el resultado de un proceso progresivo que viene desde el Reglamento Provisorio de 1811 y que, en la época presente, se corresponden con los teorías contemporáneas de las relaciones político-militares en democracia.

Volviendo al ámbito internacional, que es el marco que orienta nuestro quehacer en materias relacionadas con la Seguridad y la Defensa, Mariano César Bartolomé busca describir algunos de los aspectos más representativos del contrapunto entre las visiones clásicas y las lecturas heterodoxas que no se ciñen a los esquemas westfalianos. Lo anterior a partir de señalar en su trabajo “Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos” que, partiendo de reconocer que la Seguridad Internacional es un campo específico de las Relaciones Internacionales, y que en la actualidad muestra una sólida vigencia, sus perfiles y límites son objeto de debate académico, ya que en éste se confrontan visiones ortodoxas, fuertemente apegadas a los modelos que emergieron a mediados del siglo XVII con la llamada Paz de Westfalia, donde predomina el uso del poder militar, con otras más flexibles surgidas en las últimas cuatro décadas donde predomina un mayor respaldo empírico, admiten diversos tipos de actores, dinámicas y temas.

Finalmente, y en la línea de las amenazas emergentes y la forma en que el Estado de Chile ha decidido enfrentarlas, presentamos el estudio realizado por Juan Vidal Andrade quien en su trabajo “Control del clorhidrato de cocaína, en la Región de Tarapacá, a partir de la implementación del Plan Frontera Norte”, analiza los resultados de la política del Estado en la lucha contra el narcotráfico y el real impacto en el control de este flagelo, particularmente en la Iª Región de Tarapacá, donde busca comprobar la variación de los resultados y políticas en materia de seguridad y control del tráfico de clorhidrato de cocaína, a partir del “Plan Frontera Norte” circunscrito a esa región, desde la perspectiva de uno de los organismos activos y responsables del combate contra esta amenaza multidimensional: la Policía de Investigaciones de Chile, valiéndose para ello de la comparación de datos, obtenidos básicamente por las cuentas públicas de la policía civil y documentos oficiales, que permiten efectuar un serio análisis en relación con este tema.



ARTÍCULOS

OPERACIONES DEL EJÉRCITO MEXICANO CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS: REVISIÓN Y ACTUALIDAD^o

ALMA PALOMA MENDOZA CORTÉS*

RESUMEN

Las políticas gubernamentales de las que se desprenden las operaciones del Ejército mexicano contra el tráfico de drogas han variado en su magnitud, recursos y facultades jurídicas a través del espacio y tiempo, con sus respectivas responsabilidades e impacto. El presente documento se deriva de la tesis de maestría: "Transformaciones estructural-organizacionales de la Secretaría de la Defensa Nacional: 1937-2010" que bajo un análisis descriptivo propone llevar a cabo una revisión de la intensificación de las operaciones militares a partir de la identificación del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional de México, que se traducen a la fecha en el despliegue nacional de las operaciones militares bajo un esquema altamente punitivo a falta de instituciones civiles de seguridad sólidas e incorruptibles, razón por la cual se incentivó la militarización de la seguridad interior con consecuencias negativas en las relaciones civil-militares.

Palabras clave: Fuerzas Armadas mexicanas, tráfico de drogas, delincuencia organizada, operaciones contra el narcotráfico.

THE OPERATIONS OF THE MEXICAN ARMY AGAINST DRUG TRAFFICKING, REVIEW AND PRESENT SITUATION

ABSTRACT

The government policies derived from the Mexican Army operations against drug trafficking have changed in resources,

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Egresada del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) National Defense University (NDU), Washington, D.C. Ha participado en Congresos Nacionales e Internacionales, Conferencista en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y profesora en el Heroico Colegio Militar (HCM) y el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA). Actualmente es doctorante en Estudios Organizacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Líneas de Investigación: Fuerzas Armadas Mexicanas, Inteligencia Estratégica, Relaciones Civil-Militares, Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Historia y Organización Militar. México.
paloma.mendoza@comunidad.unam.mx

^o Fecha de recepción: 220216

Fecha de aceptación: 261016

legal powers, responsibilities and impact across space and time. This paper is a report of the MA thesis "The Mexican Secretariat of National Defense (SEDENA), organizational changes: 1937-2010". The object of this article is to propose a descriptive analysis and conduct a review of the increase of the Mexican military operations background and history, from the moment drug trafficking was conceived as a Mexico's national security threat. This derived in the fact of the deployment of the Army nationwide to perform high impact military operations to counter it, under an internal security environment characterized by the lack of strong and not corrupt internal security institutions that finally ended endorsing the military intervention and alongside the negative consequences for the civil-military relations.

Key words: Mexican Armed Forces, drug trafficking, organized crime, military operations against drugs.

En términos generales, se considera que las operaciones contra el narcotráfico que en la actualidad realizan las Fuerzas Armadas mexicanas -y en específico el Ejército mexicano- iniciaron en diciembre de 2006 cuando Felipe Calderón asumió a la Presidencia de la República. No obstante, si bien podemos hablar de una cierta correspondencia con las operaciones que se desarrollaron en gobiernos anteriores en tal materia, la evolución de las mismas puede ser reflejo del incremento de un problema de salud pública a un asunto de seguridad nacional, razón por la cual nos lleva a cuestionarnos: ¿Cuál ha sido el esquema, rupturas y continuidades en la ejecución de las operaciones militares contra el narcotráfico y cuáles han sido sus consecuencias? La respuesta nos obliga a remitirnos a la historia de las mismas.

En México, la participación de las Fuerzas Armadas en las actividades contra el tráfico de drogas ilegales tiene antecedentes a la consideración del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México en la década de 1970. No obstante, existen pruebas documentales que registran el apoyo del Ejército mexicano para la destrucción de cultivos desde 1938, en apoyo de las autoridades de salud en las que se facultaba la política anti-drogas como problema de salud pública¹. Años más tarde se sumó a esta campaña de la Secretaría de la Defensa Nacional a la Procuraduría General de la República (PGR). A partir de 1947 que la PGR asumió legal y operativamente el combate al tráfico de narcóticos y la SEDENA siguió como apoyo a través de Unidades como el 10º Batallón de Infantería o el 18º Regimiento de Caballería para trabajar en

¹ Telegrama del Departamento del Tesoro, Oficina de Aduanas, Washington D.C., 20 de abril de 1938 en donde se comprueba el apoyo de los militares de la 4ª Zona Militar en la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora con la asesoría precisamente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos; citado en: ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets, 2007, pp. 57 y 58.

conjunto con la Policía Judicial Federal (PJF) además de brindar apoyo aéreo para la localización de plantíos.

En 1970 el gobierno mexicano incrementó las operaciones del Ejército y Fuerza Aérea para su combate a través de la persuasión de los habitantes de las zonas montañosas para el abandono de la siembra y cultivo de amapola y marihuana y la identificación y desintegración de estas organizaciones de traficantes. A mediados de la misma década, el gobierno de Luis Echeverría intensificó la persecución a través de la erradicación aérea de cultivos de marihuana y amapola, así como la creación de grupos policiales antinarcóticos con el fin de poner límites a un mercado que amenazaba con rebasar el control gubernamental².

Originada como Fuerza de Tarea, la *Operación Cóndor*³ tuvo lugar de 1975 a 1978 y cambió de denominación en 1987 a *Fuerza de Tarea Marte*⁴.

² TORO, María Celia. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", En: AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990, p. 374.

³ Se trató de una operación táctica restringida a la zona montañosa de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango; la Operación Cóndor se dividió en dos fases, durante la primera se enfatizó en la erradicación del opio desplegando a 1.200 elementos de tropa, mientras que la Operación Cóndor II se desplegó en Michoacán. Según el informe que redactó la CIA, la operación presentó dificultades en el acceso terrestre y apoyo aéreo, la limitada inteligencia y capacidades de comunicación. El informe también señala que las tareas que se realizaron fueron las de destrucción de plantíos, el aseguramiento de pistas clandestinas y desmantelamiento de laboratorios ilícitos. Desde entonces, el gobierno de Estados Unidos señalaba los tempranos focos de violencia: "*A recent new rash of gangland shootings in Culiacan may be a further indication that rival bands of traffickers are vying for a diminishing supply of drugs*". Destacan también las campañas subsecuentes y la necesidad de que el gobierno mexicano no limite sus esfuerzos a la destrucción de materia prima y a la detención de unos cuantos traficantes ya que solo significa una medida relativa y sin la mayor trascendencia para atacar al problema, y en donde la reducción de la corrupción a un "nivel manejable", la educación a la población de los daños a la salud por el abuso de drogas y el desarrollo de recursos alternativos que generen ingresos a los sectores rurales pueden generar avances a largo plazo, este documento se redactó en 1977. Fuente: CIA. "Latin America. Regional and political analysis. Operation Condor I: Mexican Military's Anti-Narcotics Campaign", 17 de marzo de 1977, p. 13. [Fecha de consulta: 29 de julio de 2008]. Disponible en: www.foia.ucia.gov / Secretaría de la Defensa Nacional. La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado. México, SEDENA, 2012, p. 60.

⁴ Fuerza de Tarea Marte XVII (1 de nov. 1991- 29 feb. 1992), 2.205 militares. Operación Regional I-92 (12-31 marzo 1992) en Sonora, Sinaloa, Durango, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, despliegue de 8.377 militares. Fuerza de Tarea Marte XVIII (1 febrero-31 mayo 1992), despliegue de 2.253 militares. Fuerza de Tarea Marte XIX (1 mayo-31 ago. 1992) 2.210 militares. Fuerza de Tarea Marte XX (1 ago.-30 nov. 1992) 2.255 militares. Fuerza de Tarea Marte XXI (1 ene. 1992-29 feb. 1993) Chihuahua, Durango y Sinaloa, 2.253 militares. Fuerza de Tarea Marte XXII (1 feb.-31 mayo 1993), 2.016 militares. Fuerza de Tarea Marte XXIII (1 mayo-31 agosto 1993) 1.999 militares. Fuerza de Tarea Marte XXV (1 nov. 1993 -31 mar. 1994) en Chihuahua, Durango y Sinaloa, despliegue de 5 Unidades del nivel Corporación. Fuerza de Tarea Marte XXIV (15 agos.-30 nov. 1993) 1.923 militares. Fuerza de

Precisamente en la década de 1970 el gobierno de México tipificó al tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, razón por cual desplegó a 10.000 militares en los principales estados productores del país tales como Sinaloa, Chihuahua y Durango (“*el triángulo dorado*”) para la erradicación de cultivos de amapola. Según datos de la CIA, la operación Cóndor fue aplicada por el Secretario de la Defensa, general Galván López y el responsable de combate al tráfico de drogas fue el general Óscar Flores Sánchez. Otras versiones señalan al comandante de la Zona Militar en Sinaloa, Jesús Gutiérrez Rebollo⁵.

Después de la Operación Cóndor se llevaron a cabo operaciones con nombres similares, durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, se intensificaron las acciones en contra de la siembra, cultivo y tráfico de estupefacientes. Para tal efecto, se llevaron a cabo operaciones a nivel nacional bajo los nombres de: *Lince, Pantera, Gavilán, Halcón, Tigre, Dragón, Azor, Costera, Jaguar, Puma, Águila, Lechuza, Cruz Grande, Luciérnaga, Mangosta, Relámpago, Centauro y Júpiter* en Sinaloa, Chihuahua y Durango⁶, con el objetivo de destruir sembradíos de amapola y marihuana. Al inicio del gobierno de Luis Echeverría se ordenó intensificar la denominada Campaña contra los Estupefacientes para reducir la siembra y cosecha de enervantes a través de la ejecución de las operaciones de la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico, aplicada en los estados identificados de mayor incidencia⁷.

Tarea Marte XXVI (1 mar.- 30 jun. 1994) despliegue de 1.553 militares. Fuerza de Tarea Marte XXVII (1 jul.-30 sep. 1994), despliegue de 1.583 militares. Fuerza de Tarea Marte XXVIII (Octubre 1994), 1.569 militares. Fuerza de Tarea Marte XXVIII (1 oct.-31 dic. 1994) 1.569 militares. Fuerza de Tarea Marte I-95 (enero 1995) despliegue de 1.829 militares. Fuerza de Tarea Marte II-95 (1 abr.-30 jun. 1995) *Aquí se inició el relevo escalonado*. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1987-1998)*. México. Taller Autográfico, SEDENA.

⁵ MONGE, Raúl. “El narco, invulnerable”, *En: Proceso*. Semanario de Información y Análisis, Núm. 1368, México, 19 de enero de 2005, p. 22.

⁶ CASASOLA, Gustavo. *Anales gráficos de la Historia Militar de México 1810-1991*. México, Gustavo Casasola, CONACULTA, Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1991.

⁷ Entre 1973 y 1974 se realizaron operaciones en Sinaloa, Durango, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Colima, Baja California y Oaxaca. Además de 22 Operaciones Especiales: Lince, Pantera, Gavilán, Halcón, Tigre, Dragón, Azor, Costera, Jaguar, Puma, Águila, Lechuza, Cruz Grande, Luciérnaga, Mangosta, Relámpago, Centauro, Júpiter, Hércules, Saturno, Luna, Neptuno en Sinaloa, Chihuahua y Durango con un despliegue de 25.000 militares, de igual forma se integraron 8 Fuerzas de Tarea Cóndor que a partir de 1987 cambió su denominación a Fuerza de Tarea Marte que en 1988 ya había llevado a cabo 4 operaciones (Marte I, Marte II, Marte III y Marte IV) que fue dotada de medios de acción como helicópteros y avionetas para reconocimiento y transporte de personal y 7 Operaciones Especiales: Mercurio, Lucero, Vulcano, Aries, Acuario, Águila, Pantera II-89 Fuerza de Tarea Marte (Sep. 1988-oct. 1999) en Sinaloa, Chihuahua y Durango, 17.000 militares. Fuentes: Secretaría de la Defensa Nacional. *Informe Anual de Labores*. 1/o septiembre 1973 - 31 agosto 1974. México, S.D.N. E.M.S, S.2 Taller Autográfico, 1974, p. 14. / Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1987-1994)*. México. Taller Autográfico, SEDENA.

Cuadro I. Campaña contra estupefacientes (1960-1977)			
Operación	Estados	Número de Efectivos	Especificaciones
Destrucciones de Plantíos de amapola y marihuana (sep. 1968-abril 1969)	Comprendidos en las Zonas Militares: 5/a, 7/a, 10/a, 11/a, 13/a, 15/a, 21/a, 27/a, 31/a y 35/a.	No se menciona.	****
Plan Canador (de acción permanente) (1974-1975)	Con más intensidad en los estados con mayor incidencia de tráfico de drogas ilegales Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Veracruz, Guerrero, Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Durango y Oaxaca.	Participaron más de 30 Unidades tipo Batallón o Regimiento.	Establece las medidas necesarias para que la SEDENA auxiliara con sus medios a la PGR y a otros organismos de carácter estatal o federal que desarrollaran la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico y el Tráfico de Estupefacientes.
Plan DN-PR-I	5/a, 9/a y 10/a Zonas Militares establecidas en Chihuahua, Sinaloa y Durango.		Elaborado conjuntamente por la SEDENA y la PGR para el desarrollo de una fase intensiva.
Campaña Especial en el estado de Guerrero	Unidades jurisdiccionadas en la 27/a y 35/a Zonas Militares con sede en Acapulco y Chilpancingo.		Su finalidad radicó en el combate de "Gavilleros y maleantes que en realidad son narcotraficantes en gran escala que adquieren armamento a cambio de enervantes".
Cóndor I (1976-1977)	Durango, Sinaloa y Chihuahua.	Fuerza de Tarea de 1.500 elementos.	En coordinación con la PGR que proporcionó vehículos, aeronaves y agentes de la Policía Judicial.
Cóndor II, Cóndor III A, Cóndor III B, Cóndor IV (1976-1977)	Michoacán, Costas Chica y Grande de Guerrero, Tierra Caliente de Guerrero y Oaxaca respectivamente.	No se menciona.	****

Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, Memoria de la Secretaría de la Defensa Nacional. Septiembre de 1968 – agosto de 1969, México: S.D.N. E.M.S, S.2 Taller Autográfico, 1969, p. 48. / Secretaría de la Defensa Nacional, Informe Anual de Labores. 1/o septiembre 1974 - 31 agosto 1975, México: S.D.N. E.M.S, S.2 Taller Autográfico, 1975, pp. 29-30. / Secretaría de la Defensa Nacional, Informe Anual de Labores. 1/o septiembre 1976 - 31 agosto 1977, México: S.D.N. E.M.S, S.2 Taller Autográfico, 1977), p.13.

Derivada de las consecuencias políticas en la relación México-Estados Unidos del asesinato del agente encubierto de la DEA Enrique "Kiki" Camarena Salazar en 1985, el presidente Miguel de la Madrid retomó la tesis estadounidense del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional a partir del esquema planteado por el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan en 1986 a través de la "National Security Decision Directive 221", de 1986⁸. Al año siguiente: "El presidente De la Madrid por primera vez en la

⁸ ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra. México, Tusquets, 2007, p. 19. // Sergio Aguayo Quezada. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990" y Javier A. Elguea. "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", En: AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad

historia del país, calificó al narcotráfico como problema de seguridad nacional para México y su control como un asunto de Estado⁹; en esa misma década nace la Fuerza de Tarea Marte con una misión similar a la que tuvo la Operación Cóndor pero a nivel nacional. En 1988 se efectúa la Operación Sellamiento en coordinación con la PGR en Tamaulipas, el Golfo de California, la Península de Yucatán y la Frontera Sur con el fin de interceptar la entrada de estupefacientes a México como vía de acceso a Estados Unidos.

Cuadro II. Campaña contra la siembra, cultivo y tráfico de estupefacientes	
Operación	Especificaciones
En 1983: Operación Canador, Operación Cóndor, Operación Puma y Operación Pantera.	Sonora, Durango, Sinaloa.
Oct. 1984 – sep. 1985 Aplicación del Plan Canador ¹⁰ , Operación Cóndor (Sinaloa, Durango y Chihuahua), Operación Mangosta (Nacional) del 15 de abril al 29 de junio de 1985.	A nivel nacional.
Del 1 de sep. 1987 – agosto de 1988 En 1987 la Fuerza de Tarea Cóndor (Sinaloa, Chihuahua y Durango) cambió su denominación a Fuerza de Tarea Marte	25 mil efectivos 20 generales 120 jefes 1.225 oficiales 25.000 tropa.

Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1983-1988)*. México: S.D.N. E.M.S, S.2 Taller Autográfico.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se reformularon las estrategias institucionales y de coordinación en materia de combate a las drogas, bajo el entendido de una estrategia de contención y también bajo el riesgo de la exposición institucional a la corrupción que incrementó la cooperación entre México y Estados Unidos en esta materia¹¹. Se crearon el Centro de Planeación

perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México: Siglo XXI, 1990, pp. 119 y 120. // Silvia E. Vélez Quero. "La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y de Estados Unidos", En: MACIEL, Agustín (Coord.) La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos. México: El Colegio de San Luis, 2003, pp. 244-262.

⁹ TORO, María Celia. "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional"; en: Sergio Aguayo Quezada, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990, p. 375. / Raúl Benítez Manaut, "La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas", En: BAILEY, John y Roy Godson (eds.) Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, México: Grijalbo, 2000, pp. 203 y 204.

¹⁰ Para la aplicación Permanente del Plan Canador y Operaciones de la Fuerza de Tarea Marte se desarrollaron Operaciones a nivel Nacional y Regional y Operaciones Especiales: Operaciones Nacionales I-90 (Nov. 1989- oct. 1990) en las áreas y épocas de mayor incidencia en la siembra, cultivo y tráfico de enervantes, especialmente en Chihuahua, Durango y Sinaloa. El Plan Canador desplegó 10.000 militares y las Operaciones Regionales y Nacionales en promedio 29.000. En 1991 se aplicó en Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Guerrero. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1987-1994)*. México. Taller Autográfico, SEDENA.

¹¹ BENÍTEZ Manaut, Raúl. *Op. cit.*, p. 205.

para el Control de Drogas (CENDRO) en 1992, se estableció el Programa Nacional para el Control de Drogas y en 1993 entró en funciones el Instituto Nacional para el combate a las Drogas (INCD). Hacia el final de su administración en abril de 1994, Salinas de Gortari creó por decreto la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, integrada por la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), las Procuradurías General de la República (PGR) y del Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Departamento del Distrito Federal (DDF) y los gobiernos de los estados; se trató de un organismo con titularidad debatible de cara a las fuerzas armadas, ya que su titular era un civil sin ser el Presidente de la República (Arsenio Farell Cubillas, ex secretario del Trabajo) ante el cual se subordinaban los militares sin la aprobación del Congreso. En 1982 el presidente Salinas asignó al ámbito de competencia del Ejército mexicano la Campaña Contra Enervantes para el combate frontal del narcotráfico¹². En tales fechas, el Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 facultaba a la SEDENA para:

- A. El establecimiento de la coordinación y cooperación con dependencias federales en la localización y destrucción de plantíos de enervantes, principalmente con la PGR (destaca la obtención de información a través de fotografía aérea) con la creación del Sistema y el Grupo de Fotografía Aérea con helicópteros MD530F, aviones Maule, Arava y Porter, vehículos Hummer, aparatos de comunicación y receptores Magellan Nav 1000 M5 del Sistema de Posicionamiento Global (GPS).
- B. Participación de todos los mandos territoriales en la *Campaña Permanente Contra el Narcotráfico*¹³ mediante operaciones apoyadas por medios aéreos para los reconocimientos y refuerzos de tropas, ordenadas por el

¹² SECRETARÍA de la Defensa Nacional, *Informe de Labores 1987-1988*. México: Taller Autográfico, SEDENA, 1988, p. 42.

¹³ Se desplegaron las siguientes operaciones: Operación Regional I-90 (12 nov.-11 dic. 1990), Jalisco, Michoacán, Norte de Guerrero, Oaxaca, 5.103 militares. Operación Nacional I-91 (13 enero-28 febrero 1991) con 27.058 militares. Operación Regional I-91 (28 feb.-30 marzo 1991) en Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, despliegue de 8.670 militares. Operación Regional II-91(Noroeste: Área limítrofe de Sonora, Chihuahua y Durango) 1.461 militares. Operación Nacional II-91 (27 ago.-3 oct. 1991) con 24.869 militares. Operación Nacional III- 91 (10 nov.-10 dic. 1991) con despliegue de 22.468 militares. Operación Nacional I-92 (10 enero-14 feb. 1992). Fuerza de Tarea Michoacán (19 sep.-15 oct. 1992) con 2.693 militares, Operación Nacional III-92 (26 sep.- 26 oct. 1992) 17.790 militares. Operación Nacional I-93 (23ene.-13 feb 1993) con 14.927 militares. Operación Regional I-93 (13 mar-abril 1993) 8.983 militares. Operación Nacional II-93 (13 agos.-11 sep. 1993) con 13.841 militares. Operación Nacional III-93 (1 oct.-2 nov. 1993) con 13.579 militares. Operación Regional I-95 (15 ene.-8 abr. 1995), en Zonas Militares catalogadas de alta y mediana incidencia en la siembra y cultivo de enervantes despliegue de 5.960 militares. Operación Triángulo (16-26 junio 1995) en Chiapas y Yucatán, en coordinación con la PGR, CISEN, Semar y SCT, despliegue de 2.012 militares. Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1987-1995)*. México. Taller Autográfico, SEDENA.

Secretario de Defensa independiente de la aplicación del Plan Canador¹⁴ en las Zonas Militares.

- C. Limitación del tráfico aéreo de enervantes por la destrucción de pistas clandestinas de aterrizaje por las operaciones coordinadas por el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO).
- D. Aplicación simultánea del Plan Canador y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- E. Establecimiento de puestos de control y vigilancia en el sureste del país para transmitir la detección de aeronaves a la Dirección de Intercepción Aérea de la PGR y al CENDRO.
- F. Creación del Programa Permanente para Prevenir la Farmacodependencia entre el Personal Militar y sus Derechohabientes.
- G. Participación de la SEDENA en el Gabinete Especializado en Seguridad Nacional y en las sesiones del Grupo de Trabajo de Seguridad Nacional.

El presidente Zedillo concentró las labores de los militares en el combate contra la insurgencia armada, el crimen organizado y el tráfico de drogas, de igual forma las fuerzas armadas participaron activamente en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad pública¹⁵. Entre noviembre de 1995 y septiembre de 1996, militares fueron designados agentes de la PJJ ocupando también cargos de alto nivel en la PGR como fue el caso del general Jesús Gutiérrez Rebollo¹⁶, nombrado titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) en diciembre de 1996, como parte de un programa piloto emprendido por Zedillo.

¹⁴ En el marco del Plan Canador, se realizaron las siguientes operaciones. Operación Regional I-94 (10 mar.-5 abr. 1994) en la jurisdicción de 4/a, 5/a, 9/a, 10/a, 13/a, 15/a, 21/a, 27/a, 28/a y 35/a Zonas militares catalogadas de alta incidencia de siembra y cultivo de enervantes y en el área de la Fuerza de Tarea Marte, despliegue de 9.700 militares. Operación Nacional II-94 (22 jun.-15 jul. 1994) a nivel nacional, 9.362 militares. Operación Nacional III-94 (19 sep.-29 oct. 1994) a nivel nacional, 12.365 militares. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1987-1994)*. México. Taller Autográfico, SEDENA.

¹⁵ En su Cuarto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo puntualiza que la SEDENA coadyuvó en la integración de 31 consejos de seguridad estatales y 726 municipales; además de proporcionar instalaciones y asesoría para el adiestramiento y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública del país.

¹⁶ Gutiérrez Rebollo fue acusado de proteger al traficante Amado Carrillo Fuentes y fue sentenciado a 77 años de prisión en 1997 por los delitos de acopio y transportación de armas de fuego y cartuchos, violación a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada por dar protección a la organización criminal de Amado Carrillo y por abuso de autoridad durante su gestión al frente del INCD al otorgar nombramientos indebidos. Gutiérrez Rebollo acusa al ex secretario de la defensa general Enrique Cervantes Aguirre de no haber aprendido a Carrillo a pesar de haber tenido 3 oportunidades de hacerlo y de configurar una estrategia en su contra. // JÁCQUEZ, Antonio. "Madeja de complicidades", *En: Proceso*. Semanario de Información y Análisis. núm. 1397. México: 10 de agosto de 2003, pp. 10-14.

Estas medidas comenzaron a interpretarse como un protagonismo del Ejército, en la medida que 23 de los 35 aeropuertos internacionales del país y la totalidad de delegaciones de la PGR en la frontera norte estaban controlados por militares¹⁷ y en la creación de la PFP (Policía Federal Preventiva) se transfirió personal militar de la Brigada de Policía Militar (aproximadamente 5 mil), sin fijar un plazo de reincorporación a sus unidades originales. Después del conflicto en Chiapas, en 1997 se establecieron relaciones operativas y se proporcionó adiestramiento a las corporaciones policiales del estado en la Bases de Operación Mixta (BOM) para completar el cerco correspondiente a 5 Zonas Militares mediante 39 posiciones estratégicas. En mayo del año siguiente, el presidente Zedillo anunció un plan con el fin de “sellar” las fronteras norte y sur de México y evitar el tráfico de drogas en la cual participaron elementos del Ejército mexicano y cubrió los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo (en el sur); Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit (noroeste); Tamaulipas, Nuevo León Chihuahua, Coahuila y Durango (noreste) y Guerrero y Oaxaca (Pacífico).

Se estableció el concepto de intercepción terrestre, aérea y anfibia. Con el mismo objetivo se derivaron las actividades de la *Directiva Azteca*¹⁸, de carácter nacional y permanente, a lo que se sumaron operaciones específicas como la de “Sellamiento” para cubrir las fronteras y reforzar el sistema de vigilancia del espacio aéreo. Como miembros del Gabinete Especializado de Seguridad Nacional, SEDENA y SEMAR participaron en el Grupo de Coordinación Interinstitucional para Atención a Instalaciones Estratégicas y en el Consejo Nacional de Seguridad Pública se formuló el *Plan Maestro de Erradicación*.

En ese momento, la Procuraduría General de la República (PGR) no disponía de aeronaves propias para la intercepción aérea de los aviones utilizados por los traficantes, por lo que se recurrió al uso de aviones F-5 y se reubicó el Cuartel General de la Fuerza de Tarea MARTE I-95, de San José del Llano a Badiraguato Sinaloa y se realizaron 10 operaciones nacionales y regionales en las áreas de mayor siembra, cultivo y tráfico de enervantes. Entre 1994 y 2000 se destinó el 70% del presupuesto anual de la Procuraduría General

¹⁷ ASTORGA, Luis. *Op. cit.*, p. 62.

¹⁸ Entre 1997 y 1998, la aplicación de la Directiva Azteca se desarrolló en coordinación con la SCT y la PGR el ejercicio permanente del Plan Nacional de Destrucción de Pistas de Aterrizaje no Registradas. A partir de enero de 1998 se trazó una división transversal en el país: Norte, Centro y Sur para el establecimiento de puestos de control y vigilancia para la intercepción. Operación Sellamiento en la Península de Yucatán, frontera sur, Península de Baja California y Mar de Cortés con la participación de la X (Mérida, Yuc.), VII (Tuxtla Gutiérrez, Chis.) y II (Mexicali, B.C.) Regiones Militares y la 9/a (Culiacán, Sin.) y 13/a (Tepic, Nay.) Zonas Militares. Operaciones complementarias de la SEDENA en Tamaulipas y Nuevo León; creación de los Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (GANFE) el 16 de mayo de 1998. En promedio, el despliegue diario de 23 mil efectivos militares, 42 aeronaves y 1581 vehículos. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Informes de Labores (1994-1998). México: Taller Autográfico, SEDENA.

de la República al combate al tráfico de drogas¹⁹. En función de su papel de combate al tráfico de drogas, SEDENA reorganizó su División Territorial, creó Bases Aéreas, Guarniciones y Unidades Militares y reubicó las Unidades de Caballería en las fronteras norte y sureste a fin de ejercer una mayor presencia, control territorial, control aéreo y mayor movilidad; también se idearon nuevos planes estratégicos orientados en la erradicación e intercepción terrestre, aérea y marítima. Las acciones de intercepción se concretaron en un sistema integral con la participación de las Fuerzas Armadas, las secretarías de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público, así como la Procuraduría General de la República y a partir de mayo de 1997 por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional inició la aplicación de exámenes de confianza en las instalaciones militares a mandos medios y superiores de las corporaciones policiales del país.

En 1998 el Ejército mantenía un efectivo diario de 23 mil elementos para el combate al tráfico de enervantes y las fuerzas armadas participaron en la definición de criterios dentro del Gabinete Especializado en Asuntos de Seguridad Nacional, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y en los diferentes Grupos de Coordinación Interinstitucional. También destaca la firma de las Bases de Coordinación para la autorización de sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y de aterrizaje de aeronaves extranjeras, el despliegue de Oficiales Controladores de Vuelo de la Fuerza Aérea en aeropuertos civiles del norte de México y designación de militares en activo para desempeñar el cargo de Comandante de Aeropuerto en Ciudad del Carmen, Campeche; Chetumal, Quintana Roo; Guadalajara, Jalisco; Ciudad Juárez, Chihuahua; Punta Peñasco, Sonora, San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas; Cuernavaca, Morelos y administradores de los aeropuertos de Toluca, México; Cuernavaca, Morelos y Culiacán, Sinaloa.

Desde enero del mismo año se trazó una división transversal de Norte, Centro y Sur para el establecimiento de puestos de control y vigilancia para la intercepción de drogas y el Ejército llevó a cabo la selección y adiestramiento de personal de la Policía Judicial Federal; en la fase de selección con la aplicación de exámenes de capacidad física y de cultura y en la fase de adiestramiento en las instalaciones de la 10/a Zona Militar. En 1999 a través de un convenio de colaboración entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Gobernación, se formalizó la transferencia operativa de 4.510 elementos militares en apoyo de la Policía Federal Preventiva (PFP).

En agosto de 1996 entró en operación la Fuerza de Tarea Azteca²⁰, que sustituyó a la Fuerza de Tarea Marte y al Plan Canador. A partir de este año el

¹⁹ PRESIDENCIA de la República. Segundo Informe de Gobierno. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo. Estado de Derecho y Desarrollo Democrático, 1996.

²⁰ Entre 1995 y 1996 en las áreas catalogadas de mayor incidencia: Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, se desplegaron

combate al tráfico de drogas quedó bajo la responsabilidad de cada Región Militar y a la erradicación se sumó la intercepción terrestre, aérea y anfibia²¹. En materia de intercepción, se crearon 11 Grupos de Coordinación Regional y 31 Grupos de Coordinación Local, responsables de las operaciones de Sellamiento aplicadas en las fronteras norte y sur del país, Península de Baja California, Mar de Cortés, Península de Yucatán y los litorales del Pacífico y Golfo de México, así como de las operaciones intensivas de intercepción en el Istmo de Tehuantepec.

Las operaciones militares en materia de combate al tráfico de drogas a partir del año 2000 se enfocaron a la erradicación y prevención de la producción; la intercepción en 3 ámbitos (terrestre, aéreo y anfibia)²²; la prevención y control de la demanda, la cooperación interinstitucional y la cooperación internacional. Hacia el año 2002, el Ejército mexicano se encargaba de más del 70% de las operaciones de erradicación e intercepción con el despliegue de casi 30 mil elementos²³ además de las operaciones conjuntas entre la SEDENA, la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y la Secretaría de Seguridad Pública que dieron como

operaciones regionales y nacionales; la Fuerza de Tarea Marte se desplegó en Sinaloa, Chihuahua y Durango. A partir de 1995 esta región bajo la responsabilidad de la III (Mazatlán, Sin.) y XI (Torreón, Coah.) Regiones Militares implementaron las Fuerzas de Tarea Azteca III y XI. Las operaciones de intercepción terrestre se realizaron en coordinación con la PGR y dependencias de los tres órdenes de gobierno especialmente de los estados del Pacífico y las fronteras norte y sureste. La intercepción aérea se realizó en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la PGR e acuerdo al Plan Nacional de Destrucción de Pistas Clandestinas de Aterrizaje no Registradas. Se emplearon diario un promedio de 22,000 militares entre Generales, Jefes, Oficiales y Tropa. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Informes de Labores (1994-1998). México: Taller Autográfico, SEDENA.

²¹ SECRETARÍA de la Defensa Nacional, La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado. México, SEDENA, 2012, p. 60.

²² En el año 2000, el promedio de militares desplegados llegó a una variación que osciló entre 6.200 y 12.057 que desarrollaron la Operación de erradicación Ballesta, Operación Intensiva de Erradicación 2001, Operaciones de Alto Impacto en coordinación con la PGR: Montaña, Montaña II (Guerrero), Llano Largo (Sinaloa). Operaciones en coordinación con la PGR (Intercepción terrestre): Sellamiento, Trans-itsmica y Candado. Operaciones Independientes: Azteca XXI (frontera norte) Mexicali, Reforzamiento y Búho (frontera sureste) Reforzamiento Sureste, Ballesta (Nacional). En 2002 el promedio de despliegue fue de 6.216 militares en 226 Bases de Operaciones. A partir del 18 de marzo de 2002 se implementaron Operaciones de Alto Impacto y Rendimiento, se emplearon Unidades de Fuerzas Especiales en tareas de erradicación e intercepción en áreas críticas y decisivas del territorio nacional y 36 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (1.620 militares y 252 embarcaciones) para aplicar el Plan de Intercepción Anfibia. Operaciones de Erradicación con 18 mil efectivos militares en 370 bases de operaciones. Operaciones de Intercepción: 12 mil militares, 271 binomios canófilos, 88 aeronaves, 251 embarcaciones, 852 vehículos. Intercepción Anfibia: 9 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales en 251 embarcaciones (en coordinación con la SEMAR) e Intercepción Aérea. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional. Informes de Labores (2001-2006). México, Taller Autográfico, SEDENA.

²³ Editorial. "Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad", En: El Universal, México: 14 de agosto de 2002.

resultado la detención de más trabajadores y ex trabajadores de las propias instituciones de seguridad pública que proporcionaban información a los traficantes, hecho que denotaba la corrupción aprovechada por la delincuencia en vez de generar infiltrados.

En ese mismo año y en la coyuntura donde se hizo el reemplazo de funcionarios de seguridad pública por militares, el secretario de Defensa Clemente Vega García anunció la disolución del 65º Batallón de Infantería con sede el Guamúchil, Sinaloa y dependiente de la III Región Militar (Sinaloa y Durango)²⁴, tras tener conocimiento de que algunos elementos de dicho Batallón estaban vinculados y brindaban protección a los traficantes²⁵ de los cuales se acusó a 100 de recibir dinero a cambio de no destruir plantíos y 500 quedaron libres de cargos y fueron enviados a otras unidades del país. Días después se tuvo conocimiento de un informe del general de división Salinas Altés dirigido al Secretario de Defensa, en donde se señalaba al general brigadier Héctor Porfirio Petronio Guadarrama y Reynoso (que tuvo bajo su mando a dicho Batallón entre 1996 y 1998) y los tenientes Marco Antonio Vázquez, Gerardo Monjarraz y Odín Cruz de presuntos vínculos con las organizaciones de Alfredo Beltrán Leyva, Jaime Palma Valenzuela y Miguel Beltrán Uriarte²⁶.

A partir de la *Operación México Seguro* en junio de 2005²⁷ se fijó una tendencia hacia la reestructuración de mandos de las instituciones de seguridad²⁸

²⁴ La Tercera Región Militar entonces era comandada por el general Salinas Altés, quien había sido mencionado como posible Secretario de la Defensa de haber llegado Francisco Labastida (PRI) a la presidencia en el año 2000; en la opinión de Raúl Benítez Manaut y Erubiel Tirado, su involucramiento se trató de un “ajuste de cuentas generacional golpeando al general Salinas Altés y al grupo del exsecretario Cervantes Aguirre” y de “escasez verídica debido al poco tiempo que llevaba el general Salinas en el puesto”, respectivamente. GUTIÉRREZ, Alejandro. “Otro ajuste de cuentas en el Ejército”, En: Proceso. Semanario de Información y Análisis. núm. 1355. México, 20 de octubre de 2002, p. 13.

²⁵ S/A. “Desarticulan batallón por vínculo con narcos”. En: El Universal. México: 15 de octubre de 2002 y GUTIÉRREZ, Alejandro. “¡A los cuarteles...!” , En: Proceso. Semanario de Información y Análisis. núm. 1355. México, 20 de octubre de 2002, pp. 12-16.

²⁶ S/A. “Filtran a los Beltrán tácticas de la SEDENA”, En: Excelsior. México: 28 de octubre de 2008.

²⁷ Se desplegaron la Operación Noroeste (1 abril-15 mayo 2005) en Sonora, Sinaloa, Durango y Chihuahua con un despliegue de 5.850 militares de las Zonas Militares: 4/a (Hermosillo, Son.), 9/a (Culiacán, Sin.), 10/a (Durango, Dgo.), 5/a (Chihuahua, Chih.), y 42 (Hidalgo del Parral Chih.); 2 Batallones de Infantería de refuerzo de la 5/a Brigada de Infantería Ligera (Oaxaca, Oax.) y 2 Batallones de Fuerzas Especiales de la 2/a Brigada de Fuerzas Especiales (Tijuana, B.C.); 118 vehículos, 10 aeronaves de ala rotativa, 13 aviones Cessna y 2 plataformas aéreas. Operaciones de Intercepción Terrestre: Independencia (Frontera Norte) y Noroeste (Sinaloa, Chihuahua y Durango). Despliegue promedio nacional de 18 mil militares en 370 bases de operaciones y 88 aeronaves de la Fuerza Aérea Mexicana. Operaciones de Intercepción: 12 mil efectivos militares, 287 binomios canófilos, 251 embarcaciones y 852 vehículos. Intercepción Anfibia: 9 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales con un efectivo de 1.512 militares y 250 embarcaciones en coordinación con la SEMAR. Intercepción Aérea: Reconocimientos aéreos con aviones EMB-145, C-26A, King Air, Pilatus PC-7, Cessna 182, helicópteros Bell 212 y MI17. Fuentes: Secretaría de la

en la mayoría, militares con licencia fueron sus titulares: se nombró por primera vez a un militar como titular de la PGR, el general Rafael Macedo de la Concha (ex procurador de Justicia Militar²⁹); el titular de la Policía Federal Preventiva (PFP) era el contraalmirante Wilfrido Robledo; el del Centro de Planeación y Control de Drogas (CENDRO) el general Carlos Fernando Luque; el de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS) el general Carlos Demetrio Gaytán, todos ellos apoyados por un cuadro de tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes designados en otros puestos. El apoyo militar en las instituciones de seguridad pública no significaba la panacea a la corrupción estructural de dichas instituciones, aunque sí una medida para lograr su control. El propio general Macedo constató y señaló públicamente lo ya se veía entre líneas y que ninguno de sus antecesores se había encargado de resolver: que la PGR era una institución corrompida, desorganizada con fiscalías y unidades que trabajaban sin ningún tipo de coordinación y antagonismos.

Entre 1999 y principios de 2000 desertó un número considerable de militares, alrededor de 40 de ellos (que durante su servicio en el Ejército poseían el grado de tenientes, subtenientes y algunos de ellos pertenecieron a los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales GAFFE) se vincularon con la organización del traficante Osiel Cárdenas Guillén, estos desertores son ahora conocidos como la organización delictiva “Los Zetas”³⁰. A partir de 2003 esta organización acaparó la atención pública no solo por el elevado nivel de violencia y crueldad de las ejecuciones que realizaba con tal de imponerse ante las organizaciones rivales³¹, sino por incluir entre sus filas a desertores del Ejército mexicano y por confrontarse con autoridades de alto nivel. El delito de desertión³² comenzó a

Defensa Nacional. Informes de Labores (2001-2006). México, Taller Autográfico, SEDENA. / GILI, Adolfo. “El restablecimiento neoliberal del orden”, En: La Jornada, México, 22 de junio de 2005.

²⁸ Asimismo, ordenó la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). Dicha Fiscalía presentó en noviembre de 2006 un informe en el cual se concluyó que desde antes de la década de los setenta, el gobierno mexicano sustituyó a la policía con el Ejército en labores de contrainsurgencia, revirtiendo tal tendencia en el sexenio del presidente López Portillo, alejando al Ejército de las acciones directas de este tipo para transferirlas a policías políticas. CASTILLO, García Gustavo. “Durante la guerra sucia el gobierno violó el derecho internacional: Femosp”. En: La Jornada, México, 19 de noviembre de 2006.

²⁹ Durante el ejercicio de este cargo, el general Macedo se encargó del proceso legal de los generales Jesús Gutiérrez Rebollo, Arturo Acosta Chaparro y Humberto Quiroz Hermosillo.

³⁰ El dirigente de dicha organización es un desertor del Ejército, Heriberto Lazcano “El Lazca” y quien supuestamente se convirtió en el líder de la organización “cártel” del Golfo, desplazando a los sucesores “naturales”. CASTILLO, García, Gustavo. “Los Zetas ahora también secuestran”, En: La Jornada, México, 3 de febrero de 2008.

³¹ Un ejemplo del nivel de violencia sin precedente, fue cuando 5 cabezas humanas fueron arrojadas a una pista de baile de un centro nocturno de Uruapan, Michoacán en julio de 2006.

³² Las deserciones tuvieron origen en diferentes causas: falta de adaptación al medio militar, presión familiar por las ausencias prolongadas, otros empleos de mayor ingreso o sumarse a

ser un tema preocupante para los mandos de SEDENA³³. En agosto de 2005 casi 10.000 militares desertaron durante el gobierno del presidente Vicente Fox, entre los cuales se contaba más de 1.000 Fuerzas Especiales, en total, durante el sexenio desertaron 107.128 militares³⁴ una cifra preocupante si se considera que entonces el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos contaba con 194 mil efectivos.

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Deserciones	5.770	3.450	6.851	11.578	13.960	15.774	42.485	18.456	17.275	17.802
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deserciones	12.426	9.342	11.122	18.861	19.849	22.205	15.870	15.503	14.774	18.267
Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deserciones	20.224	16.405	16.641	9.112	6.879	4.398	3.451	2.505	2.022	1.176

Elaboración propia con base en: Dirección General de Personal. Estado global del personal del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, que por diferentes motivos causó baja, en los años de 1985 al 31 de mayo de 2015. [Consultada el 8 junio de 2015]. Disponible en: www.sedena.gob.mx

Las críticas al secretario Vega surgieron después de que este hizo públicas sus sospechas de la relación entre estas organizaciones durante su participación en una reunión con la Comisión de Defensa Nacional en el Senado de la República donde los críticos aseguraron que entre los Zetas no solo se encontraban desertores del Ejército mexicano, sino también, policías y ex policías. Para finales de 2005 los Zetas ya habían generado una base considerable de corrupción entre policías municipales y estatales, que no sólo vendían su protección a traficantes al menudeo sino también realizaban secuestros y ejecuciones; extorsionaban a comerciantes y empresarios por el pago de “protección” y a organizaciones delictivas menores “derecho de piso” desencadenando tensión colectiva. Para el gobierno de Estados Unidos, la organización delincriminal de los Zetas constituye un peligro latente para su seguridad nacional ya que podrían llegar a ser empleados por grupos terroristas como Al Qaeda, y en donde, al contar con desertores del Ejército Mexicano que pertenecieron a las Fuerzas Especiales era seguro que habían recibido entrenamiento también en Estados Unidos. Para el primer semestre de 2006 los

grupos armados paramilitares (ejércitos privados) de los traficantes de drogas como los Zetas. Entonces, no todos los desertores del Ejército necesariamente se pasan al crimen organizado. Pero aquí el problema no solo es el nivel de deserciones sino también la falta de controles y de seguimiento de ellos ya que legalmente las Fuerzas Armadas no cuentan con un respaldo legal para sancionar la conducta de un desertor.

³³ En mayo de 2008 el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, general retirado Jorge Justiniano González Betancourt presentó ante el Congreso una iniciativa para reformar el Código de Justicia Militar para tipificar al delito de “traición al Ejército” y con sanciones de 3 meses a 60 años de prisión aplicable a los desertores que se vinculan con el crimen organizado, así como aspectos vinculados con los derechos humanos en cuanto al incremento de penas cuando los militares en funciones se involucren en delitos contra civiles. VELASCO C. Elizabeth. “Se tipificará el delito de traición al Ejército”, *En: La Jornada*, México, 24 de mayo de 2008. Y S/A. “Propondrá Calderón intensificar penas a desertores del Ejército, según la SEDENA”, *En: La Jornada*, México, 4 de marzo de 2008.

³⁴ CARRASCO Araizaga, Jorge. “Fiebre militarista”, en: *Proceso*. Semanario de Información y Análisis. núm. 1631, México, 3 de febrero de 2008, p. 17.

Zetas ya eran considerados como una red nacional entre asesinos y personas relacionadas a ellos³⁵ y que en ocasiones actuaban usando uniformes militares, de la AFI, de la PFP o de las policías estatales³⁶.

En diciembre de 2006 a pocos días de asumir como presidente, Felipe Calderón encabezó la “*Guerra contra las drogas*”³⁷ enfoque bajo el cual el combate al tráfico fue planteado como un asunto de Seguridad Nacional que por su gravedad demandó formular un concepto estratégico del cual se derivó la implementación de las Operaciones de Alto Impacto, desplegadas en áreas geográficas con mayor incidencia de producción de droga³⁸ y -en ocasiones- a petición expresa de los gobernadores de los estados³⁹. Se establecieron dos

³⁵ Se les ha denominado como “el brazo armado del cártel del Golfo” liderado por Osiel Cárdenas Guillén y con presencia en Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Jalisco; inclusive informes de la DEA y el FBI han detectado estructuras de esta organización desde Dallas hasta Laredo capaz de crear una organización de tráfico de drogas propia. ESQUIVEL, J. Jesús. “Los Zetas, en disputa por la frontera”, *En: Proceso*. Semanario de Información y Análisis. Núm. 1646, México: 18 de mayo de 2008, pp. 15-18.

³⁶ CASTILLO, García, Gustavo. “Pagan narcos campaña contra militares”, *En: La Jornada*. México: 14 de octubre de 2007.

³⁷ De acuerdo a una de tantas versiones sobre el contexto en el cual el presidente Calderón tomó tal decisión: “Según algunas versiones periodísticas, Calderón asumió el término *guerra* para su lucha contra el narcotráfico a partir de una reunión sostenida en Cuernavaca, Morelos, en septiembre de 2006, donde estuvieron presentes Eduardo Medina-Mora, Genaro García Luna y el ex jefe de la agencia antidrogas estadounidense (DEA) en México. El jefe de la DEA (presumiblemente David Gaddis, entonces director regional de la DEA con sede en el Distrito Federal) expuso a Calderón la necesidad de desatar una “guerra” contra los grupos criminales”, a lo cual el presidente electo accedió. Medina-Mora fue luego designado Procurador General de la República, y García Luna secretario de Seguridad Pública.” FAZIO, Carlos. *Estado de Emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. México, Grijalbo, 2016, p. 48. La nota original: RIVA Palacio, Vicente. “La guerra de Calderón”, *En: El Financiero*. México, 15 de agosto de 2014.

³⁸ Se desplegó la Operación Candado en coordinación con la PGR y Ferrocarriles Nacionales de México (revisiones aleatorias y sistemáticas a contenedores y usuarios del Sistema Ferroviario Nacional). Operaciones en 2006: Nayarit (14 feb.-7 abril) en la jurisdicción de la 13/a Zona Militar (Tepic, Nayarit) con el 62 Batallón de Infantería (Irapuato, Guanajuato) con 300 militares. Sinaloa (16 feb.-15 julio) en la jurisdicción de la 9/a Zona Militar (Culiacán, Sin.) con los Batallones de Infantería 90/o (Sarabia, Guanajuato) y 97/o (Querétaro, Querétaro) con un efectivo de 550 militares. Sonora (1-15 de mayo) en la jurisdicción de la 4/a Zona Militar (Hermosillo, Sonora) con el 5/o Batallón de Fuerzas Especiales (Tijuana, Baja California) con 270 militares. A nivel Nacional las Operaciones de Erradicación desplegaron en promedio 18 mil militares y 88 aeronaves; las Operaciones de Intercepción: despliegue de 12 mil efectivos, 88 aeronaves, 241 embarcaciones y 660 vehículos y las de Intercepción Anfibia: Despliegue de 9 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales con 1.512 militares en 241 embarcaciones en coordinación con SEMAR. Fuentes: Secretaría de la Defensa Nacional. Informes de Labores (2001-2006). México, Taller Autográfico, SEDENA. / Secretaría de la Defensa Nacional. Comunicado de Prensa: “*Resultados obtenidos en el combate integral al narcotráfico*”. [Consultada el 12 de noviembre de 2007]. Disponible en: <http://www.SEDENA.gob.mx/comunicados/1172007.pdf>

tipos de operaciones: las *Operaciones de Alto Impacto* que son intensivas y de corta duración y las *Operaciones Regionales* con carácter permanente. En 2006 el promedio mensual de despliegue militar fue de 43 mil militares, en 2007 de 45 mil, en 2008 de 49 mil y a partir de 2009 en adelante fue de 50 mil.

En la primera semana de diciembre de 2006 dentro de la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, del gobierno del presidente Calderón, se implementaron las Operaciones Conjuntas entre la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en coordinación con la SEDENA, la SEMAR⁴⁰ y la PGR. Su objetivo fue detectar drogas, armas, automóviles con reporte de robo, cumplir órdenes de aprehensión, realizar patrullajes y controlar los accesos a las ciudades y zonas costeras a fin de obtener un efecto disuasivo. Esta fue la primera vez en la que se habló en el discurso oficial de la *recuperación del espacio territorial*, pero no se fijó un período de tiempo específico. En el mismo sentido, el 4 de diciembre de 2006 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se delega a la Secretaría de la Defensa Nacional la *exclusiva* responsabilidad de erradicación de enervantes mediante la transferencia a la SEDENA de los bienes y presupuesto utilizado por la PGR para llevar a cabo dicha labor⁴¹.

En mayo de 2007, el presidente Calderón decretó la creación del Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que no pudo concretarse debido a la falta de presupuesto⁴². Se estableció una Fuerza de Tarea de Alto Impacto en

³⁹ S/A. "Altamente necesaria la presencia del Ejército en Michoacán: Cárdenas Batel". En: La Jornada Michoacán, 8 de mayo de 2007. / SERVÍN Vega, Mirna. "Que no se saque al Ejército del combate al crimen organizado. Entrevista a Joel Ortega Cuevas, secretario de seguridad pública del Distrito Federal", En: La Jornada. México: 5 de junio de 2007.

⁴⁰ La SEMAR participó concretamente en las Operaciones de Baja California, Sinaloa, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo.

⁴¹ Dichos bienes fueron 26 aeronaves y 43 equipos, transferidos por convenio entre ambas dependencias el 28 de febrero de 2007 y utilizadas a partir de abril del mismo año. En correspondencia, el Ejército Mexicano se comprometió con la PGR a proporcionar capacitación y adiestramiento. CASTILLO García, Gustavo. "Desplaza Ejército a PGR en erradicación de droga", En: La Jornada, México, 9 de septiembre de 2007. El presidente también ordenó la transferencia de 7.500 efectivos del Ejército y 2.500 de la Marina-Armada a la PFP.

⁴² Este cuerpo especial tenía como misión respaldar a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, interviniendo por instrucciones del Presidente de la República, y a solicitud expresa de las autoridades civiles a quienes prestara el apoyo; este cuerpo especializado estaría capacitado para el manejo de situaciones críticas de perturbación o alteración de la paz social y la seguridad pública y sin sustituir las funciones que legalmente corresponden a las autoridades civiles. CAMIL, Jorge. "Cuerpo especial del Ejército", En: La Jornada, México, 18 de mayo de 2007. / ARANDA, Jesús. "El Ejército, en peligro de corromperse: especialistas", En: La Jornada, México: 10 de mayo de 2007. / ARANDA, Jesús. "Soldados de élite, arma civil contra delincuentes", En: La Jornada, México: 10 de mayo de 2007. / GUEVARA Moyano, Íñigo. *Adapting, transforming, and modernizing under fire: the Mexican Military 2006-11*. Carlisle, PA; Strategic Studies Institute U.S. Army War College. Letort Paper, 2011, p. 9.

los estados de Nuevo León y Tamaulipas; así también una Fuerza de Tarea Conjunta (Ejército-Fuerza Aérea-Armada de México) en la Península de Yucatán y el Poder Ejecutivo ordenó la implementación de la *Directiva Para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012*, enfocada principalmente a la erradicación, intercepción aérea y terrestre de drogas por medio de un despliegue operativo geográfico y que consideró el establecimiento de puestos de vigilancia y control en aeropuertos y carreteras y en apoyo a las autoridades civiles de los 3 órdenes de gobierno, las Operaciones de Alto Impacto y el despliegue de tropas de las Fuerzas Armadas simultáneamente. La Directiva dirigida a los comandantes de los mandos territoriales estableció el concepto de “*Combate Integral y permanente*” como un concepto estratégico, plasmado en una serie de objetivos generales de su esquema operativo que se resume a tres aspectos:

- 1) “*Minar la base económica del narcotráfico*”, que el tráfico de drogas deje de representar un negocio redituable; aquí se sitúan las operaciones de erradicación permanentes, despliegue de tropas y medios aéreos para la localización y destrucción de plantíos ilícitos con la idea de disminuir la superficie destinada al cultivo para el incremento de precios. SEDENA asumió la responsabilidad total de la erradicación de cultivos ilícitos desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón⁴³, mientras que en las tareas de intercepción, el esquema operativo comprende el despliegue de una red de puestos de control (retenes), puestos de vigilancia en aeropuertos y aeropistas y bases de operaciones anfibia (marítimas).
- 2) “*Inhibir el uso del territorio nacional al tráfico de drogas, psicotrópicos, precursores químicos y químicos esenciales*” mediante intercepción⁴⁴ y hostigamiento en los puntos de acopio y trasiego enervantes y de violencia como sistema de enfrentamiento entre organizaciones criminales (control de plazas y rutas); estableciendo puestos de control (bloqueo de accesos y salidas del área de operaciones)⁴⁵, apoyo a la autoridad civil local para la

⁴³ “Al inicio de esta administración, la SEDENA asumió la responsabilidad de la ejecución de las operaciones de erradicación de enervantes. Por ello, a partir del mes de diciembre de 2006, se iniciaron las juntas de coordinación con la Procuraduría General de la República (PGR) para la transferencia de 58 aeronaves, 72 vehículos y 10 bases de operaciones ubicadas en seis estados de la República, entre otros bienes”. Presidencia de la República. *Primer Informe de Labores. Eje Estado de Derecho y Seguridad*. [Consultado el 3 de abril de 2008]. Disponible en: <http://www.primer.informe.gob.mx/informe>

⁴⁴ La intercepción, puede ser terrestre, aérea o anfibia; su finalidad es inhibir el uso del territorio nacional para las actividades del narcotráfico. Para el año 2008 se desplegaron 10 puestos de control estratégico, 456 puestos de control locales, 156 puestos de vigilancia y 22 bases de operaciones anfibia. Secretaría de la Defensa Nacional. Segundo Informe de Labores. México, SEDENA, 2008, p. 113.

⁴⁵ Para llevar a cabo esta tarea, los militares centran su atención en las regiones fronterizas del norte y sur del país, organizando Fuerzas de Tarea que actúan en períodos cortos mediante agrupaciones de tropas de combate terrestres, anfibia y aéreas, abarcando las principales rutas que utilizan los traficantes de droga: la ruta del centro, la ruta del Pacífico y la ruta del Golfo. Jesús Aranda. “Detecta el Ejército Mexicano tres rutas nacionales que usa el narco hacia EU”. *En: La Jornada*, México, 30 de abril de 2007.

captura de delincuentes en flagrancia, revisiones de empresas de mensajería, estaciones ferroviarias, terminales de autobuses, patrullajes a pie y el uso de los binomios canófilos de búsqueda y localización de enervantes; vigilancia permanente del espacio aéreo nacional y la cobertura de las áreas de incidencia de aterrizaje y lanzamiento de aeronaves no autorizadas. El objetivo fue controlar las áreas específicas vinculadas con la producción de enervantes y los llamados “delitos conexos” y se complementaron con el establecimiento conjunto con los tres órdenes de gobierno de las Bases de Operaciones Mixtas.

- 3) “*Coadyuvar con otras autoridades en la desarticulación de las estructuras de la delincuencia organizada*”, en particular con la Procuraduría General de la República (PGR) y otras las instituciones civiles encargadas de la Seguridad Pública a través del intercambio de información y convenios de colaboración operativa a través de la transferencia temporal de recursos humanos y materiales.

También se estableció la participación del secretario de Defensa, como integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública⁴⁶ y de los mandos militares de los diversos niveles, en los Grupos de Coordinación Locales y los Consejos de Seguridad Pública Estatales y Municipales en reuniones de carácter interinstitucional relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su reglamento.

Cuadro IV. Reuniones de representantes de SEDENA con los Consejos de Seguridad Pública								
Ámbito de la reunión	Períodos							
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Nacional	--	2	3	2	5	3	2	--
Estatal	43	36	53	67	40	49	66	55
Intermunicipal	31	27	24	7	3	--	--	--
Municipal	89	48	38	31	25	24	27	19
Regional	30	25	6	4	4	--	--	--
Total	193	137	124	111	77	76	95	74

Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional. Informes de Labores, correspondientes a los ejercicios del 2006 al 2014. México: Taller Autográfico, SEDENA.

⁴⁶ “Los Consejos de Seguridad Pública son los órganos colegiados de coordinación, regulación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de competencia: Nacional, Interestatales, Estatales o del Distrito Federal, Intermunicipales y Municipales. Son órganos colegiados que se integran por los titulares o representantes de las entidades e instituciones.”. Poder Legislativo. Cámara de Diputados. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México. Cámara de Diputados, 1995.

El 1 de abril de 2007 entró en vigencia el convenio a través del cual SEDENA realizó la transferencia a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de 5.326 efectivos militares pertenecientes a la 3ª Brigada de Policía Militar, reforzándola con 2.262 efectivos más pertenecientes a la 3ª Brigada de Infantería Independiente y 6ª Brigada de Infantería Ligera, un total de 7.588 elementos, dotados con vehículos, armamento, equipo antimotín y canes, entre otros medios materiales⁴⁷. En 2009 por órdenes del presidente Calderón, se hizo la transferencia de la PGR a SEDENA los bienes que utilizaba y destinaba para la erradicación de enervantes a nivel nacional y en el marco del convenio establecido entre ambas, se realizó la entrega física de las instalaciones, vehículos aéreos y terrestres, material y equipo.

También se inició un proceso de *descentralización del Mando*, para lograr una mejor organización en este tipo de operaciones, los mandos territoriales contaron con un mayor margen de acción ya sea la creación, planeación y conducción de las operaciones acorde a la problemática particular de cada Zona o Región Militar o en el uso de esquemas enfocados en la utilización de recursos aéreos para reconocimientos, operaciones aeromóviles y apoyo logístico con el fin de incrementar la movilidad de las tropas y tecnología para la estimación, por ejemplo, de la capacidad de producción de enervantes. Dentro del *Esquema Operativo Permanente*, se establecen puestos de observación y vigilancia de los aeropuertos, vuelos de vigilancia y reconocimiento con el objeto de localizar aeronaves ilícitas en pleno vuelo, pistas o áreas susceptibles para ser utilizadas a este propósito. En esta modalidad donde interviene el *SIVA (Sistema Integral de Vigilancia Aérea)* a través de 6 plataformas aéreas enfocadas a las áreas de mayor incidencia del tráfico de drogas vía aérea (sureste y noroeste). En consecuencia, cada comandante territorial asumió la responsabilidad de decidir la duración de las operaciones, a la par de que se había flexibilizado la conducción desde las áreas de operación mediante los Puestos de Mando Avanzados para las tareas de erradicación e intercepción, vía los Puestos de Control Militar (retenes) fijos y móviles en los puntos críticos predeterminados, sobre todo en las áreas de erradicación a manera de establecer un cerco e impedir la salida de narcóticos ilegales.

s

Asistencia militar estadounidense: la Iniciativa Mérida

Históricamente los gobiernos mexicanos se habían opuesto a recibir montos importantes de EE.UU. para asistencia militar y fue hasta el gobierno de Ernesto Zedillo cuando se dio un giro notable en dicha tendencia: “Durante la Guerra Fría, México se negó sistemáticamente a los intentos de Estados Unidos de hacerlo firmar compromisos de cooperación militar sin embargo durante los años noventa se reactiva la ayuda militar. Las dos variables que inciden en lo

⁴⁷ SECRETARÍA de la Defensa Nacional. Primer Informe de Labores 2006-2007. México, Taller Autográfico, SEDENA, 2007, p. 100.

anterior son la necesidad de equipo y entrenamiento para enfrentar con eficacia al narcotráfico y la urgente modernización de las fuerzas armadas, tanto en términos doctrinarios como en equipo y capacitación de sus efectivos para enfrentar las guerrillas que aparecen desde 1994”⁴⁸.

A inicios de la década de 1990 el gobierno de Estados Unidos financió parcialmente la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas CENDRO), al mismo tiempo incentivó la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE)⁴⁹ y entregó 73 helicópteros UH-1H que fueron devueltos en 1998. Entre 1996 y 2007, la asistencia anual para la guerra a las drogas del gobierno de Estados Unidos, entregado a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas fue de 440 millones de dólares y el adiestramiento de 5.140 personas. Entre 1996 y 2000 el programa Nacional de Control de Narcóticos entregó a México 30.2 millones de dólares; el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar alrededor de 4 millones de dólares y entrenó a casi 1.000 militares; en 1997 y 1998 se entregó equipo militar por 38 millones de dólares; el Programa de Asistencia Sección 1004 Contra las Drogas entregó 64 millones de dólares en 1997, 1998 y 1999; el Programa 1031 Contra las Drogas entregó 8 millones de dólares en 1997; en 1996 y 1997 se entregó equipo usado por 2.5 millones de dólares; dentro de los programas de gobierno a gobierno se vendieron 77 millones de dólares y bajo licencia 450 millones de dólares. Entre el equipo adquirido por las fuerzas armadas mexicanas destaca además de los helicópteros ya mencionados y devueltos tres fragatas tipo Knox para la Armada en una operación sin precedente desde la Segunda Guerra Mundial⁵⁰.

La Iniciativa Mérida surgió de la preocupación compartida de los gobiernos de México y Estados Unidos por combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas, a través de una estrategia integral conjunta y a largo plazo en contra de la delincuencia organizada transnacional que tuvo su origen en la visita del presidente George W. Bush a Guatemala y México en marzo de 2007 en la que se declaró que la inseguridad había alcanzado dimensiones críticas en dichos países con un impacto considerable a nivel regional. Se acordó la formulación de

⁴⁸ BENÍTEZ Manaut, Raúl. “Seguridad nacional y transición política 1994-2000”, *En: Foro Internacional*, Núm. 166, 2001 (4), 963-991. p. 968.

⁴⁹ Entre 1996 y 1997 SEDENA modificó la División Territorial Militar, creó 51 grupos de Fuerzas Especiales y reforzó las fronteras norte y sur. Con la implementación de la Directiva Azteca en septiembre de 1996 que sustituyó a las Operaciones Regionales, Nacionales y la Fuerza de Tarea Marte en las 12 Regiones Militares en aras de un combate permanente al tráfico de drogas ilegales y la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la PGR se continuó el Plan de destrucción de Pistas de aterrizaje no Registradas permanentemente. Despliegue diario de 20.452 militares, 60 aeronaves y 850 vehículos militares en promedio. Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (1994-1998)*. México: Taller Autográfico, SEDENA.

⁵⁰ BENÍTEZ Manaut, Raúl. *Op. cit.*, p. 970.

estrategias conjuntas basadas en la cooperación, la reciprocidad y la responsabilidad compartida, considerando que los gobiernos latinoamericanos carecen de instrumentos eficaces para enfrentar al crimen organizado, porque éste aprovecha los vacíos e inconsistencias de los diversos sistemas jurídicos, además de la falta de control de las fronteras físicas, como la que separa a México de Guatemala.

La Iniciativa incluyó la dotación de equipo de inspección, *scanners de ion*, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia. Anunciada oficialmente el 22 de octubre de 2007, la Iniciativa Mérida reflejó una nueva forma de cooperación bilateral en materia de seguridad entre los gobiernos de México y Estados Unidos en aras del incremento de la cooperación, coordinación y el intercambio de información. En la propuesta original que consideraba a los años fiscales 2008, 2009 y 2010 con la aportación de 1.400 millones de dólares buscaba fortalecer la capacidad de México, Centroamérica y el Caribe para hacer frente al tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada; en áreas de lucha contra el tráfico de drogas y seguridad fronteriza; seguridad pública y procuración de justicia; así como el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho⁵¹.

Uno de los fines de la Iniciativa Mérida fue el fortalecimiento del interés bilateral de Estados Unidos por aumentar la cooperación antidrogas con la finalidad de reducir el poder de los grupos delictivos, tanto en la frontera como en el centro del país. Se señalaron como ejes principales enfocados en la identificación de amenazas (organizaciones criminales y de tráfico de drogas, el tráfico de armas, actividades financieras ilícitas, lavado de dinero y la trata de personas), para las cuales contemplaría acciones como el fortalecimiento de los esfuerzos internos de procuración de justicia en México, ampliación de la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional a través del incremento de las capacidades operativas de las instituciones mexicanas (transferencia de equipo y recursos técnicos, programas de capacitación e intercambio de expertos). La asistencia para México destinó mayores recursos a los ámbitos policial y militar, la asignación a las Fuerzas Armadas a través del Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF), bajo este rubro se le asignó a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina 435.8 millones de dólares. Y se destinan 4.9 millones de dólares para el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET)⁵².

El plan de cooperación se basó en entregar el primer año 550 millones de dólares, 500 millones a México y 50 millones a Centroamérica. La Iniciativa

⁵¹ WOLF, Sonja. "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", *En: Foro Internacional*, Núm. 206, 2011 (4), 669-714, p. 675.

⁵² GONZÁLEZ, Jonathan. ¿Qué es la Iniciativa Mérida? México, Colectivo por una Política Integral Hacia las Drogas (CUIHD), 2012, Serie Cuadernos CUIHD, Núm. 4.

financió 45 programas de transferencia de equipo de “inspección no intrusiva”, hardware y software para procesamiento de datos, creación de redes de interoperabilidad, scanners, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para que haya una reacción rápida en la intercepción⁵³. Tan solo en la primera entrega, el 40% fue destinado a las Fuerzas Armadas: el 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y el 20% para la Armada de México (100 millones de dólares).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INCLE	36.7	242.1	454.0	365.0	117.0	248.5	199.0
ESF	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3	35.0
FMF	0.0	116.5	299.0	5.3	8.0	7.0	7.0
IMET	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.6	1.5
NADR	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4	4.0
GHCS	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0	0.0
DA	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4	23.0
Total	65.4	405.9	786.8	403.7	178.2	330.2	269.5

GHCS = Salud Global y bienestar infantil; ESF = Fondo de Apoyo Económico, DA = Asistencia para el Desarrollo; FMF = Financiamiento Militar Extranjero; IMET = Educación y Entrenamiento Militar Internacional; INCLE = Internacional Control de Narcóticos y Aplicación de la ley; NADR = No Proliferación de Armas, Antiterrorismo y Programas Relacionados.

FUENTE: RIBANDO Seelke, Clare. “Mexico: Issue for Congress”. Washington, D.C., Congressional Research Service, Report for Congress, September 24, 2012; p. 14.

Al inicio de la implementación de la Iniciativa Mérida en 2008, el Congreso estadounidense incluyó también la observación de derechos humanos que retienen el 15% de los fondos destinados a México hasta que el gobierno estadounidense determine que los requisitos se hayan cumplido satisfactoriamente, como la investigación y el procesamiento en tribunales civiles de militares responsables de violaciones de derechos humanos de cara a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se relacionan directamente a la reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar que regula el uso de la jurisdicción militar y que sustenta las bases para aplicar la jurisdicción militar sobre los casos de violaciones de derechos humanos cometidas por los miembros de las fuerzas armadas.

Con el ascenso a la presidencia de Enrique Peña Nieto las operaciones militares contra el tráfico de drogas se han mantenido bajo la etiqueta de “Operaciones para reducir la violencia” y que continúan con el esquema de

⁵³ CHABAT, Jorge. La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010, Documentos de trabajo Núm. 195, p. 6.

erradicación (erradicación intensiva, erradicación regional y erradicación en áreas no tradicionales), intercepción a través de los Puestos Militares de Seguridad Estratégicos (PPMMSSEEMM), Puestos Militares de Seguridad Regionales y Puestos Militares de Seguridad Conjuntos (SEDENA-Policía Federal).

Cuadro VI. Operaciones para reducir la violencia (2012-2014)	Especificaciones
Entre diciembre de 2012 y marzo de 2013 se realizaron las siguientes Operaciones de Alto Impacto: Michoacán, Coordinada Chihuahua y Culiacán-Navolato-Guamúchil, Noreste (Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila y Veracruz); Laguna Segura (Durango y Coahuila), Istmo (Oaxaca, Veracruz y Tabasco), Veracruz Seguro; Aguascalientes-Zacatecas; Villahermosa; Morelos; Acapulco Seguro, Hurundal, Guerrero I, Dragón, en Valle de Bravo y valle de Toluca, Mixteca (Oaxaca), La Barca y Bloqueo (Jalisco), Frontera México-Belice 10-2012, Frontera México-Belice 1-2013 (Quintana Roo y Campeche), Maravilla Tenejapa y Tapachula Seguro, (Chiapas), Triángulo de la Brecha 1-2013 (Guerrero, Michoacán y estado de México), Sierra Madre III (Sinaloa y Durango), Chihuahua, Laguna (Durango), Culiacán-Navolato-Guamúchil, (Sinaloa); Guerrero Seguro, Veracruz Seguro y Morelos Seguro. En Nuevo León y Tamaulipas la operación Noreste y en el Estado de México los operativos Dragón.	30 operaciones de intercepción (6 permanentes, 24 regionales), 11 de erradicación (8 de erradicación intensiva y 3 regionales) Despliegue de 37 mil militares a diario y 55 aeronaves (cifra oficial) 32.773 efectivos (fuente periodística).

Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de Labores (2012-2013)*, México: Taller Autográfico, SEDENA. / Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores (2013-2014)*, México: Taller Autográfico, SEDENA./ CASTILLO, Gustavo. (2014). "Disminuye la SEDENA número de elementos para combatir al narco", en: *La Jornada Jalisco*, México, 19 de abril de 2014.

Consecuencias de las operaciones contra el narcotráfico en la relación civil-militar

En el establecimiento del *acuerdo civil-militar* de subordinación castrense al gobierno civil para dar fin a las rebeliones militares después de la Revolución Mexicana en aras de la consolidación del régimen de partido único, sumado a los principios de política exterior de no intervención en un conflicto militar externo desde la segunda Guerra Mundial, ocasionó que se asumiera el tema militar como dado, sin ningún sentido de urgencia en el debate sobre el tipo de funciones que debía desempeñar en seguridad interna o la actualización de su marco jurídico, salvo por los acontecimientos de 1968 y el conflicto en Chiapas de 1994. Ese *"dar por hecho la lealtad y la institucionalidad de las fuerzas armadas"* contrastó con la posterior multidimensión del rol militar y contribuyó a la acumulación de sus facultades y responsabilidades en el combate frontal del tráfico de drogas, situación a la cual se sumó la presión hacia SEDENA y SEMAR por desempeñar funciones que originalmente no les corresponden, el despliegue militar en las calles para realizar labores de policía con las respectivas consecuencias para los derechos humanos⁵⁴. La Comisión Nacional de Derechos

⁵⁴ Por ejemplo, en abril de 2007 la opinión pública condenó al Ejército mexicano por la presunta agresión sexual de soldados de la base de operaciones "García" del 63 Batallón de Infantería de la 26 Zona Militar a Ernestina Ascencio Rosario, habitante de Tetlatzinga, Sierra Zongolica, Veracruz. Según los medios de comunicación, la violación produjo lesiones internas que le

Humanos (CNDH) ha enfatizado que SEDENA es la institución más señalada por violación a los derechos humanos durante los operativos conjuntos, seguida de la PGR y la PF por la presunta comisión por parte de militares de cateos y visitas domiciliarias ilegales, detención arbitraria, maltrato, robo, asesinato, imputación indebida de hechos, amenazas y daño en propiedad ajena llegando hasta el homicidio⁵⁵. Durante el gobierno de Calderón, la Secretaría de la Defensa Nacional recibió un total de 7.299 quejas correspondientes a cateos ilegales, correspondieron 2.674; detención ilegal, 2.550; ejercicio indebido de la función pública, 443; abuso de autoridad, 488; lesiones, 191; al derecho de petición, 134 y diversos 185⁵⁶.

Las operaciones militares en asuntos de seguridad interior y seguridad pública hasta la fecha, no se ejercen en un marco constitucional, dichas actividades se sustentan en los alfileres de las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁷. El fenómeno de violencia y de

provocaron la muerte. En respuesta el Secretario aseguró que la Procuraduría de Justicia Militar había iniciado una averiguación y de resultar involucrados militares, éstos recibirán el castigo correspondiente. Blanche Petrich. "Todo apunta hacia el Ejército, decían visitantes de la CNDH: líder indígena"; En: La Jornada, 9 de abril de 2007./ Jesús Aranda. "El Ejército Mexicano no será encubridor de delincuentes: Guillermo Galván Galván", En: La Jornada, 27 de abril de 2007./ Emir Olivares Alonso. "Calderón se supeditó al Ejército en el caso Ernestina Ascencio: ONG", En: La Jornada, 8 de abril de 2007./ Roberto Garduño, Enrique Méndez y Andrés T. "Exige la Cámara de Diputados aclarar y castigar agresiones sexuales de soldados", En: La Jornada, 8 de marzo de 2007.

⁵⁵ Los fallecimientos de personas que al no realizar un alto total cuando los militares así lo indican en los "retenes", obliga al personal militar a disparar; aunque lo anterior no constituye una justificación para la muerte de civiles inocentes sí indica la falta de cultura cívica por parte de la población a pesar del llamado de las autoridades federales y estatales para cooperar con las fuerzas de seguridad.

⁵⁶ Secretaría de la Defensa Nacional. La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado. México, SEDENA, 2012, p. 76.

⁵⁷ Una de las tesis citadas señala: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (...) Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables." SCJN.SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros*. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. En: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549.

delincuencia organizada que padece México es común para Latinoamérica y se trata de una serie de amenazas asimétricas y transnacionales en el contexto global que han sido afrontadas bajo la lógica reactiva del Estado y a través de los instrumentos militares tradicionales de Defensa.

A raíz de las operaciones contra el tráfico de drogas y la mayor interacción con la población civil se incrementaron las quejas y denuncias ante organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, razón por la cual, la Secretaría de la Defensa Nacional modificó su estructura organizacional como respuesta a los “daños colaterales” de su interacción con la población civil en materia de seguridad interior. En febrero de 2007 fueron segregadas las Secciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional de la Séptima Agencia adscrita a la Procuraduría General de Justicia Militar para crear la Subdirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional, dependiente de la Dirección General de Justicia Militar. Al año siguiente, inició sus funciones la Dirección General de Derechos Humanos. En diciembre de 2008 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional donde se crean las Direcciones Generales de Adiestramiento y de Derechos Humanos, antesala de la creación en 2010 de la Unidad de Vinculación Ciudadana (UNIVIC)⁵⁸.

El Ejército también reestructuró su esquema de adiestramiento con la formulación de la Directiva General de Adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos 2007-2012 bajo objetivos generales como el concepto de *“prepararse para la prueba”* (un adiestramiento práctico, realista y evaluable); el fortalecimiento de las capacidades de líder en los comandantes de todos los niveles concientizándolos de que son los responsables directos del adiestramiento de las tropas que tienen bajo su mando y el desarrollo de un enfoque integral (fases de planeación, evaluación y supervisión) correspondiente a una ejecución mediante la realización de operaciones y no sólo teoría. Lo anterior se ejecutó a través de un esquema estructurado impartido tanto en el Centro Nacional de Adiestramiento (Santa Gertrudis, Chihuahua) como en los Centros de Adiestramiento Regionales. En el mismo sentido se creó un protocolo

⁵⁸ La Unidad de Vinculación Ciudadana, tiene por objeto generar los acercamientos necesarios para la solución de conflictos entre el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos y la sociedad civil consecuencia de la presencia militar en las calles, desarrollando una metodología para establecer comunicación con civiles afectados por las acciones que realiza el Ejército en operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. También los integrantes de la UNIVIC participan en mesas de diálogo civil-militar que se llevan a cabo en diferentes estados del país con la asistencia de generales y jefes del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos y líderes de opinión de la sociedad civil. Tan solo en su primer año la UNIVIC atendió 5 casos de civiles afectados en Culiacán, Sin.; Nuevo Laredo, y Reynosa, Tamaulipas y Monterrey, Nuevo León, en aras de la reconciliación institucional con los afectados y sus familias, mediante la reparación de daños, pago de indemnizaciones y gastos de sepelios, atención médica y psicológica.

de uso de la fuerza para las fuerzas armadas que dicta que los militares no pueden abrir fuego a menos de una agresión inicial⁵⁹.

A la par de la intensificación de las operaciones militares de seguridad interior y la proyección internacional de México como un escenario bélico, comparado inclusive con las guerras de Vietnam o la guerra del Golfo por su índice de *letalidad*⁶⁰, se presentaron una serie de quejas y denuncias por violación a los derechos humanos de la población civil, por agravios directos e indirectos tipificados como tortura, desaparición forzada, privación ilegal de la libertad, homicidio, entre otros. En atención a los posicionamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) sobre la incompatibilidad del fuero militar para atender violaciones a los derechos humanos de civiles y la responsabilidad del Estado mexicano reformar dicha legislación, el Congreso aprobó y publicó a través del Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma que derogó el inciso c) fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar con el objetivo de restringir la jurisdicción militar y faculta a los tribunales civiles en el caso de que militares realicen violaciones a los derechos humanos. En este aspecto son representativos los debates en torno a los casos de Rosendo Radilla, Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú, Montiel y Cabrera y los casos de Ostula, Michoacán⁶¹ y Calera, Zacatecas⁶².

El 22 de junio de 2014 SEDENA emitió un comunicado que pasó casi desapercibido en el cúmulo de información diaria que se difunde en México sobre enfrentamientos entre organismos de seguridad y delincuentes donde se informó de la muerte de un grupo de criminales resultado de fuego cruzado con el Ejército en Tlatlaya, Estado de México. Un año después de que se diera a conocer el comunicado, el tema resurgió con mayor fuerza en la opinión pública a raíz de las declaraciones de un testigo en la revista *Square*⁶³ donde se culpó a militares de

⁵⁹ SEDENA/SEMAR. Secretaría de la Defensa Nacional/Secretaría de Marina-Armada de México. *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*. México, 22 de mayo de 2014.

⁶⁰ Se entiende por índice de letalidad, el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. De acuerdo con la fuente, el Ejército entre 2008 y 2014 en promedio posee un índice de letalidad de 7.9 civiles muertos por cada lesionado con un índice máximo de 14.7 alcanzado en 2012. Al año siguiente, ya en el gobierno de Peña Nieto, el índice bajó a 7.7 pero en 2014 subió a 11.6, mientras que la Guerra de Vietnam tuvo una relación de 4 heridos por cada muerto, mientras que en la Guerra del Golfo fueron 3 heridos por cada muerto. Ver: SILVA Forné, Carlos. *Et al. Índice de Letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Departamento de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2015, documento de trabajo.

⁶¹ MARTÍNEZ Elorriaga, Ernesto. "Atacan militares a comuneros de Ostula; un niño murió", *En: La Jornada*, México: 19 de julio de 2015.

⁶² CASTILLO García, Gustavo. "A proceso, cuatro militares por la desaparición de 7 civiles en Calera", *En: La Jornada*, México: 1 de agosto de 2015.

⁶³ FERRI Tórtola, Pablo. "Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México", *En: Esquire Latinoamérica*, México: 19 de junio de 2014.

ejecutar a 22 personas, en contradicción con la primera versión difundida. El reportaje, pronto escribió un capítulo más en torno al debate sobre la participación del Ejército en actividades de seguridad interna y enfatizó el uso del enfoque y vocabulario operativo, como el uso del término “abatir delincuentes”⁶⁴ en las órdenes de operaciones derivadas de la Directiva Integral de Combate al Narcotráfico y sus implicaciones a los Derechos Humanos y facultades jurídicas. Finalmente, en 2016, los militares procesados en la justicia civil por tal caso fueron exonerados⁶⁵.

Pocos meses después, el 26 septiembre surgieron versiones sobre la probable participación militar en los hechos ocurridos en Iguala Guerrero (Ayotzinapa) que de igual forma impactaron en la imagen pública del Ejército a tal grado, que, por primera vez desde su designación como Secretario de Defensa el general Salvador Cienfuegos concedió una serie de entrevistas⁶⁶ para dar a conocer la versión de SEDENA en torno a las acusaciones, así como de la situación de preocupación y hasta de malestar al interior del Ejército por realizar actividades de seguridad interna que en principio no les corresponden⁶⁷.

Si bien en términos generales la aceptación social de las fuerzas armadas en la opinión pública supera al Congreso, a los jueces y a los partidos políticos⁶⁸,

⁶⁴ CENTRO de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *Tlatlaya a un año: La orden fue abatir*. México, junio de 2015.

⁶⁵ MUEDANO, Marcos. “Libres, todos los militares implicados en caso Tlatlaya”. *En: El Universal*, México, 14 de mayo de 2016.

Para consultar la resolución judicial: <https://es.scribd.com/document/312593573/Resolucion-sobre-el-caso-Tlatlaya>

⁶⁶ Versiones escritas: FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge “¿Quién quiere relevar al Ejército?, entrevista con Salvador Cienfuegos”, *En: Excélsior*, 9 de julio de 2015.

Video de la Entrevista del Gral. Salvador Cienfuegos al periodista Jorge Fernández Menéndez, transmitida por el canal *Proyecto 40*, consultada el 15 de julio de 2015, disponible en: (Parte I)

https://www.youtube.com/watch?v=1_jiPvaauq0&index=13&list=PLkFNDHK00ip0NAGR7g0m3Dj8g7KQR33rz

(Parte II)

https://www.youtube.com/watch?v=PQELiGzYN_s&index=14&list=PLkFNDHK00ip0NAGR7g0m3Dj8g7KQR33rz

Video de la entrevista del general Cienfuegos al periodista Santos Mondragón, transmitida por el canal *ForoTV*, consultada el 14 de octubre de 2015, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=E_LrccS50IQ

⁶⁷ RIVA Palacio, Raymundo. “Las amenazas del general”, *En: El Debate*, disponible en: <http://www.debate.com.mx/opinion/Las-amenazas-del-general-20150629-0174.html>

Consultado el 1 de julio de 2015.

GUEVARA, Oliver. “General Cienfuegos: El Ejército debe de salir de las calles; fue un error entrar en esta guerra”, en <http://www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596> Consultado el 17 de marzo de 2016.

⁶⁸ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, sobre el nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, el 81.6% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con “Mucha o Alguna”,

se debe en gran parte a las campañas de beneficio social como reforestación, vacunación, alfabetización y aplicación del Plan DN-III-E (auxilio en casos de desastre natural), aunque la exposición mediática de ciertos casos donde se involucran heridos o muertes de civiles, la duda sobre el comportamiento de los militares en las operaciones de seguridad interior se posiciona en la agenda pública. No obstante, entre las encuestas y sondeos realizados por diversos centros de investigación y consultorías de opinión pública, las fuerzas armadas siempre obtienen altos puntajes en confianza institucional, su imagen ha conservado entre 50% y 80% de aprobación de acuerdo a la coyuntura, por arriba de la aprobación del Presidente y en momentos solo superadas por la Iglesia⁶⁹, opinión que paradójicamente coexiste con la creencia de corrupción por el narcotráfico⁷⁰. De igual forma, debemos considerar que en la prensa nacional se han identificado casos en las que supuestas Organizaciones No Gubernamentales de defensa de derechos humanos han sido financiadas por organizaciones criminales bajo la hipótesis de fomentar la desconfianza y la no cooperación de la población para las actividades de seguridad interior, esta situación se refleja principalmente en las zonas marginadas en donde el Estado no ha procurado una infraestructura suficiente para el desarrollo local ni el empleo, facilitando la penetración de la contracultura criminal principalmente en la población juvenil.

La falta de instancias policiales civiles consolidadas ha provocado que tanto la seguridad interior como la seguridad nacional en su práctica dependan casi exclusivamente en las actividades de las Fuerzas Armadas mexicanas en un contexto del incremental desprestigio institucional en la opinión pública, la falta de certeza jurídica y la falta de la responsabilidad de los funcionarios civiles que las emplean como instrumento de contención de los fenómenos que desencadena la

seguido del Ejército con 77.6 %, la Policía Federal 56.2% y los jueces 46.2%. Fuente: INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*, p. 17.

⁶⁹ En 2011, la respuesta a la pregunta ¿Qué tanto aprueba o desaprueba la forma en que las instituciones del Estado realizan su trabajo? El primer lugar lo obtuvo el Ejército con 33%, la Marina 30%, el Presidente de la República y los gobernadores 18%, la Policía Federal 12%, los jueces y la Suprema Corte de Justicia e la Nación 6% y los diputados y senadores 4%. Fuente: BENÍTEZ Manaut, Raúl. (Editor.) *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE), Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI) del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, S. C. (SIMO), p. 51.

De acuerdo a una encuesta publicada en un diario de circulación nacional en 2015 en torno al nivel de confianza, la Iglesia Católica el 68.2%, la Marina 55.2, el Ejército 51.8%, la Policía Federal 41.6%, jueces y magistrados 36.9%, diputados y senadores 32.6%. Fuente: VELA, David Saúl. *“Ejército y Marina son bien aceptados, hasta en Tlatlaya.”*, *En: El Financiero*. México, 23 de agosto de 2015.

⁷⁰ A la pregunta expresa: “¿Cree usted que el Ejército ha sido corrompido por el narcotráfico?”. El 47% opina que sí y el 42% que no. Fuente: BENÍTEZ Manaut, Raúl. 2011, *Op. cit.*, p. 57.

delincuencia organizada transnacional y las amenazas asimétricas así como una crisis recurrente del sistema de seguridad pública.

Conclusiones

Las operaciones militares contra el tráfico de drogas en México son muestra de que el esquema impulsado por los gobiernos de los últimos 40 años en contra del crimen organizado solo se ha conducido a través del enfoque punitivo y con los instrumentos tradicionales de violencia institucionalizada de Estado que son las fuerzas armadas, en lugar de una perspectiva integral, transversal y de prevención. Si bien en la primera etapa desde 1940, como asunto de salud pública se iniciaron las labores de erradicación en apoyo a la PGR, es a partir de 1970 cuando el tráfico de drogas comenzó a perfilarse como un asunto mayor, razón por la cual fueron creados organismos policiales antinarcóticos y se estableció el sistema de operaciones militares contra el narcotráfico a partir de la Operación Cóndor a las que se sumaron la Fuerza de Tarea Marte y la Fuerza de Tarea Azteca como antecedentes de las operaciones regionales y de alto impacto que se desplegaron al inicio del gobierno de Felipe Calderón en diciembre de 2006.

La adopción que hizo el gobierno de México desde el inicio, de la tesis estadounidense que clasificó a partir de 1986 al tráfico de drogas como problema de seguridad nacional, inició un proceso paulatino mediante el cual se trató de consolidar un mecanismo interinstitucional para hacer frente a un fenómeno que, conforme fue evolucionando, reflejó el predominio de la estrategia militar de erradicación e intercepción y que en la práctica evidenció la carencia de una política integral, de cooperación internacional y la falta de un organismo civil sólido e incorruptible para enfrentar el problema que para entonces ya comenzaba a mostrar sus alcances globales, situación que años más tarde obligó al nombramiento de militares como funcionarios de alto nivel en materia de seguridad pública debido a la corrupción de funcionarios que derivó en la delegación de la facultad exclusiva de erradicación al Ejército mexicano en 2006.

Este predominio militar contra el tráfico de drogas, a causa de la incapacidad civil, ha tenido graves consecuencias internas y al exterior del Ejército mexicano, las operaciones han afectado severamente su imagen institucional frente a la población civil por las denuncias de violación a los Derechos Humanos, a la vez que ha modificado su estructura organizacional, su adiestramiento y absorbe el presupuesto de defensa que en más del 90% se destina en pago del personal y gastos administrativos, una de las razones por las cuales el gobierno de México aceptó la asistencia militar de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida destinada en mayor parte para equipo, aeronaves e infraestructura y que, a fin de cuentas, es difícil determinar si efectivamente reflejó un impacto positivo considerable en su capacidad operativa, si lo medimos contra el gasto nacional de defensa en los períodos analizados para el logro de los objetivos binacionales en materia de seguridad, frente a los recurrentes

cuestionamientos sobre el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México que incrementa el poder de fuego de los criminales, como por ejemplo en el fracaso de la operación “*Fast and Furious*”.

La declaración de *Guerra contra el narcotráfico* por parte unilateral del presidente Calderón a una semana de asumir a la presidencia sin un diagnóstico previo, sin seguir los protocolos legislativos, en una crisis de legitimidad, carente de una estrategia nacional multidimensional ni la previa cooperación internacional para hacer frente a las amenazas asimétricas, le impuso a la seguridad interior de México una connotación beligerante bajo el trinomio criminalización/violencia/militarización. En el caso concreto del tráfico de drogas, en algunos estados del país como Sinaloa, Michoacán y Tamaulipas la inclinación al desequilibrio de las organizaciones criminales a causa de disputa de territorios y rutas, captura o ejecución de líderes, provocaron períodos de violencia excesiva a los cuales la población civil quedó expuesta y vulnerable proyectando una imagen mediatizada internacional de escenas de guerra interna y que llevó a la necesidad de que militares reemplazaran las funciones de la policía municipal o estatal, por la propia solicitud de los funcionarios locales, a fin de subsanar los severos problemas de corrupción e infiltración criminal, en aras de mantener las condiciones mínimas en situaciones críticas al punto de la pérdida del control territorial y la ingobernabilidad y que fueron la causa, por ejemplo, del desplazamiento interno e internacional de las víctimas del crimen organizado.

El caso de México muestra que el desarrollo de las operaciones militares contra el narcotráfico impulsaron la necesidad del incremento de las facultades y atribuciones operativas sobre la marcha, con la posibilidad de que los comandantes militares puedan incidir de manera indirecta en el proceso de toma de decisiones en la materia, bajo un marco de incertidumbre jurídica y la falta de responsabilidad política de las autoridades civiles sobre el despliegue militar de cara a la incapacidad y corrupción de los organismos civiles que en origen son los responsables de combatir el fenómeno, así como de la ambigüedad de los campos de acción y responsabilidad de los asuntos de Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública. En consecuencia, la experiencia de México puede ser considerada como aleccionadora para aquellos países latinoamericanos que en la actualidad recurren a la fuerza militar o que consideren incorporarla no solo para el combate de los delitos relacionados al tráfico de drogas, sino para el combate del crimen organizado transnacional y las redes ilícitas como el terrorismo, ya que las Fuerzas Armadas mexicanas se han visto obligadas a reestructurar su marco legal, organización, esquemas de adiestramiento e incorporaron a la doctrina militar asuntos relacionados a los Derechos Humanos por el incremento de la interacción civil-militar en el desarrollo de las operaciones con la alta probabilidad de alternalidades (efectos no deseados o daños colaterales); así como la cada vez más afectada relación de las fuerzas armadas con la sociedad civil, resultado del debate sobre el uso de

la fuerza militar para el mantenimiento de la gobernabilidad y el orden interno mínimos para el desarrollo de un país y del cuestionamiento del *ethos* institucional reflejado en las operaciones que poseen una clara tendencia más hacia la seguridad interior, que a su función tradicional de defensa exterior.

Anexos

Referencias bibliográficas

- AGUAYO Quezada, Sergio. *En busca de la seguridad perdida*. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990.
- ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares*. El poder y la sombra. México, Tusquets, 2007.
- BAILEY, John y Roy Godson (eds.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México y la franja fronteriza. México, Grijalbo, 2000.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. "Seguridad nacional y transición política 1994-2000", En: *Foro Internacional*, Núm. 166. México, ColMex, 2001(4).
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. (Editor.) *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE), Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI) del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, S. C. (SIMO)
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. México, Cámara de Diputados, 1995.
- CASTILLO, Gustavo. "Disminuye la SEDENA número de elementos para combatir al narco", En: *La Jornada Jalisco*. México: 19 de abril de 2014.
- CASTILLO García, Gustavo. "A proceso, cuatro militares por la desaparición de 7 civiles en Calera", En: *La Jornada*. México: 1 de agosto de 2015.
- CASASOLA, Gustavo. *Anales gráficos de la Historia Militar de México 1810-1991*. México: Gustavo Casasola/ CONACULTA/ Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1991.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, A.C. *Tlatlaya a un año: La orden fue abatir*. México, junio de 2015.
- CHABAT, Jorge. *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documentos de trabajo Núm. 195, 2010.
- FAZIO, Carlos. *Estado de Emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. México, Grijalbo, 2016.
- FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge "¿Quién quiere relevar al Ejército?, entrevista con Salvador Cienfuegos", En: *Excélsior*, 9 de julio de 2015.
- FERRI Tórtola, Pablo. "Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México", En: *Esquire Latinoamérica*, México: 19 de junio de 2014.
- GONZÁLEZ, Jonathan. *¿Qué es la Iniciativa Mérida?* México, Colectivo por una Política Integral Hacia las Drogas (CUPIHD), 2012, Serie Cuadernos CUPIHD, Núm. 4.
- GUEVARA Moyano, Íñigo. *Adapting, transforming, and modernizing under fire: the Mexican Military 2006-11*. Carlisle, PA; Strategic Studies Institute U.S. Army War College. Letort Paper, 2011.
- GUEVARA, Oliver. "General Cienfuegos: El Ejército debe de salir de las calles; fue un error entrar en esta guerra". En: <http://www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596> Consultado el 17 de marzo de 2016.

- GUTIÉRREZ, Alejandro. "Otro ajuste de cuentas en el Ejército", En: Proceso. Semanario de Información y Análisis. Núm. 1355, México, 20 de octubre de 2002.
- GUTIÉRREZ, Alejandro. "¡A los cuarteles...!", En: Proceso. Semanario de Información y Análisis. núm. 1355, México, 20 de octubre de 2002.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015.
- MACIEL, Agustín. (Coord.). *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México: El Colegio de San Luis, 2003.
- MARTÍNEZ Elorriaga, Ernesto. "Atacan militares a comuneros de Ostula; un niño murió", En: La Jornada, México: 19 de julio de 2015.
- MENDOZA Cortés, Paloma. "Transformaciones estructural-organizacionales de la Secretaría de la Defensa Nacional: 1937-2010" Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, 2014.
- MONGE, Raúl. "El narco, invulnerable", En: Proceso. Semanario de Información y Análisis, Núm. 1368, (México: 19 de enero de 2005).
- MUEDANO, Marcos. "Libres, todos los militares implicados en caso Tlatlaya", En: El Universal, México, 14 de mayo de 2016.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Segundo Informe de Gobierno*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo. Estado de Derecho y Desarrollo Democrático, 1996.
- RIBANDO Seelke, Clare. *Mexico: Issue for Congress*. Washington, D.C., Congressional Research Service, Report for Congress, september 24, 2012.
- RIVA Palacio, Vicente. "La guerra de Calderón", En: El Financiero. México: 15 de agosto de 2014.
- RIVA Palacio, Raymundo. "Las amenazas del general", En: El Debate, disponible en: <http://www.debate.com.mx/opinion/Las-amenazas-del-general-20150629-0174.html> Consultado el 1 de julio de 2015.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. *Informe Anual de Labores*. De 1973 a 2014. México: Secretaría de la Defensa Nacional, Taller Autográfico.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. *La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado*. México: SEDENA, 2012.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*. Memoria Documental. Operaciones Contra el Narcotráfico. SDN-MD-11, México, SEDENA, 2012.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. Dirección General de Personal. Estado global del personal del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, que por diferentes motivos causó baja, en los años de 1985 al 31 de mayo de 2015. Disponible en www.sedena.gob.mx
- SEDENA/SEMAR. Secretaría de la Defensa Nacional/Secretaría de Marina-Armada de México. *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*. México, 22 de mayo de 2014.

- SILVA Forné, Carlos. *Et al. Índice de Letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Departamento de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2015, documento de trabajo.
- SCJN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros*. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000
- VELA, David Saúl. "Ejército y Marina son bien aceptados, hasta en Tlatlaya.", En: *El Financiero*. México, 23 de agosto de 2015.
- WOLF, Sonja. "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad". En: *Foro Internacional*, Núm. 206, México: ColMex, 2011 (4).

Recursos:

Video de la entrevista del general Salvador Cienfuegos al periodista Jorge Fernández Menéndez, transmitida por el canal *Proyecto 40*, consultado el 15 de julio de 2015, disponible en (Parte I)

https://www.youtube.com/watch?v=1_jiPvaauq0&index=13&list=PLkFNDHK00ip0NAGR7g0m3Dj8g7KQR33rz

(Parte II)

https://www.youtube.com/watch?v=PQELiGzYN_s&index=14&list=PLkFNDHK00ip0NAGR7g0m3Dj8g7KQR33rz

Video de la entrevista del general Salvador Cienfuegos al periodista Santos Mondragón, transmitida por el canal *ForoTV*, consultada el 14 de octubre de 2015, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=E_LrccS50IQ

Anexos

Anexo I. Operaciones de Alto impacto de Erradicación 2007-2012		
#	Operación	Período
2007		
1	Michoacán I	8 dic. 2006-8 ene.
2	Michoacán II	7 mar.-27 abr.
3	Michoacán III	23 mar.-27 abr.
4	Guerrero I	7 ene.-17 feb.
5	Guerrero II	13 ago.- 4 oct.
6	Guerrero III	29 oct.-17 nov.
7	Chihuahua I	17 ene.-17 feb.
8	Chihuahua II	9 may.-17 jun.
9	Chihuahua III	10 sep.-13 dic.
10	Sinaloa I	7 ene.-17 feb.
11	Sinaloa II	9 may.-17 jun.
12	Sinaloa III	10 sep.-13 dic.
13	Durango I	7 ene.-17 feb.
14	Durango II	9 may.-17 jun.
15	Durango III	10 sep.-13 dic.
16	Oaxaca I	23 jul.-23 oct.
17	Oaxaca II	5 nov.-15 dic.
18	Jalisco I	23 jul.-25 sep.
19	Jalisco II	25 sep.-16 nov.
20	Nayarit I	20 nov.-30 mar.
21	Nayarit II	5 nov.-20 dic.
2008		
22	Michoacán I	7 ene.-21 feb.
23	Michoacán II	12 abr.-9 may.
24	Michoacán III	15 sep.-15 nov.
25	Guerrero I	7 ene.-9 mar.
26	Guerrero II	23 jul.-14 oct.
27	Guerrero III	27 oct.-31 dic.
28	Chihuahua I	15 ene.-14 mar.
29	Chihuahua II	15 abr.-10 jun.
30	Sinaloa I	15 ene.-12 mar.
31	Sinaloa II	15 abr.-10 jun.
32	Sinaloa III	15 sep.-19 dic.
33	Durango I	15 ene.-12 mar.
34	Durango II	15 abr.-10 jun.
35	Durango III	15 sep.-19 dic.
36	Tequila-Sayula IV	15 jul.-24 oct.
37	Sierra Madre XI-I	1 oct.-15 dic.
2009		
38	Michoacán I	2 feb.-9 mar.
39	Michoacán II	30 mar.-6 may.
40	Michoacán III	21 sep.-12 nov.
41	Guerrero I	8 ene.-1 may.
42	Guerrero II	20 ago.-15 oct.

43	Guerrero III	29 oct.-20 dic.
44	Sinaloa I	13 ene.-30 mar.
45	Sinaloa II	4 may.-2 jul.
46	Sinaloa III	9 oct.-15 dic.
47	Durango I	13 ene.-30 mar.
48	Durango II	4 may.-2 jul.
49	Durango III	9 oct.-15 dic.
50	Sierra Madre XI-I	1 feb.-30 mar.
51	Sierra Madre XI-II	15 may.-31 jul.
52	Sierra Madre XI-III	20 sep.-10 dic.
2010		
53	Michoacán I	1 feb.-18 mar.
54	Michoacán II	29 mar.-8 may.
55	Michoacán III	19 jul.-14 oct.
56	Michoacán IV	18 oct.-27 nov.
57	Guerrero I	15 ene.-30 abr.
58	Guerrero II	1 oct.-20 dic.
59	Sierra Madre III-I	2 feb.-15 abr.
60	Sierra Madre III-II	15 may.-30 jun.
61	Sierra Madre III-III	4 oct.-4 dic.
62	Sierra Madre XI-I	2 ene.-2 abr.
63	Sierra Madre XI-II	16 may.-19 jul.
64	Sierra Madre XI-III	22 sep.-10 dic.
2011		
65	Michoacán I	18 ene.-28 feb.
66	Michoacán II	29 mar.-18 may.
67	Michoacán III	15 ago.-30 sep.
68	Michoacán IV	19 oct.-9 nov.
69	Guerrero I	10 ene.-31 mar.
70	Guerrero II	4 jul.-30 ago.
71	Guerrero III	3 oct.-20 dic.
72	Sierra Madre III-I	1 feb.-15 abr.
73	Sierra Madre III-II	16 may.-14 jul.
74	Sierra Madre III-III	3 oct.-1 dic.
75	Sierra Madre XI-I	3 feb.-9 abr.
76	Sierra Madre XI-II	10 abr.-7 jul.
77	Sierra Madre XI-III	5 oct.-10 dic.
2012		
78	Michoacán I	1 feb.-31 mar.
79	Michoacán II	1 may.-20 jun.
80	Michoacán 3-12	21 sep.-20 nov.
81	Guerrero I	16 ene.-31 mar.
82	Guerrero II	1 may.-20 jun.
83	Guerrero 3-12	21 sep.-20 nov.
84	Sierra Madre III-I	1 feb.-31 mar.
85	Sierra Madre III-II	16 abr.-20 jun.
86	Sierra Madre III-3-12	21 sep.-20 nov.
87	Sierra Madre XI-I	3 feb.-16 abr.
88	Sierra Madre XI-II	16 may.-20 jun.
89	Sierra Madre XI-3-12	21 sep.-20 nov.

90	Sonora I	1 feb.-31 mar.
91	Sonora II	16 may.-16 jun.

Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012. Memoria Documental.*

Operaciones Contra el Narcotráfico. SDN-MD-11, México, SEDENA, 2012, pp. 53-55.

Anexo II. Operaciones de Alto Impacto contra la Delincuencia Organizada 2006-2012		
#	Operación	Periodo
2007		
1	Michoacán I	8 dic. 2006-8 ene.
2	Michoacán II	7 mar.-27 abr.
3	Michoacán III	23 mar.-27 abr.
4	Guerrero I	7 ene.-17 feb.
5	Guerrero II	13 ago.-4 oct.
6	Guerrero III	29 oct.-17 nov.
7	Chihuahua I	17 ene.-17 feb.
8	Chihuahua II	9 may.-17 jun.
9	Chihuahua III	10 sep.-13 dic.
10	Sinaloa I	7 ene.-17 feb.
11	Sinaloa II	9 may.-17 jun.
12	Sinaloa III	10 sep.-13 dic.
13	Durango I	7 ene.-17 feb.
14	Durango II	9 may.-17 jun.
15	Durango III	10 sep.-13 dic.
16	Oaxaca I	23 jul.-23 oct.
17	Oaxaca II	5 nov.-15 dic.
18	Jalisco I	23 jul.-25 sep.
19	Jalisco II	25 sep.-16 nov.
20	Nayarit I	20 nov.-30 mar.
21	Nayarit II	5 nov.-20 dic.
2008		
22	Michoacán I	7 ene.-21 feb.
23	Michoacán II	12 abr.-9 may.
24	Michoacán III	15 sep.-15 nov.
25	Guerrero I	7 ene.-9 mar.
26	Guerrero II	23 jul.-14 oct.
27	Guerrero III	27 oct.-31 dic.
28	Chihuahua I	15 ene.-14 mar.
29	Chihuahua II	15 abr.-10 jun.
30	Sinaloa I	15 ene.-12 mar.
31	Sinaloa II	15 abr.-10 jun.
32	Sinaloa III	15 sep.-19 dic.
33	Durango I	15 ene.-12 mar.
34	Durango II	15 abr.-10 jun.
35	Durango III	15 sep.-19 dic.
36	Tequila-Sayula	15 jul.-24 oct.

IV		
37	Sierra Madre XI-I	1 oct.-15 dic.
2009		
38	Michoacán I	2 feb.-9 mar.
39	Michoacán II	30 mar.-6 may.
40	Michoacán III	21 sep.-12 nov.
41	Guerrero I	8 ene.-1 may.
42	Guerrero II	20 ago.-15 oct.
43	Guerrero III	29 oct.-20 dic.
44	Sinaloa I	13 ene.-30 mar.
45	Sinaloa II	4 may.-2 jul.
46	Sinaloa III	9 oct.-15 dic.
47	Durango I	13 ene.-30 mar.
48	Durango II	4 may.-2 jul.
49	Durango III	9 oct.-15 dic.
50	Sierra Madre XI-I	1 feb.-30 mar.
51	Sierra Madre XI-II	15 may.-31 jul.
52	Sierra Madre XI-III	20 sep.-10 dic.
2010		
53	Michoacán I	1 feb.-18 mar.
54	Michoacán II	29 mar.-8 may.
55	Michoacán III	19 jul.-14 oct.
56	Michoacán IV	18 oct.-27 nov.
57	Guerrero I	15 ene.-30 abr.
58	Guerrero II	1 oct.-20 dic.
59	Sierra Madre III-I	2 feb.-15 abr.
60	Sierra Madre III-II	15 may.-30 jun.
61	Sierra Madre III-III	4 oct.-4 dic.
62	Sierra Madre XI-I	2 ene.-2 abr.
63	Sierra Madre XI-II	16 may.-19 jul.
64	Sierra Madre XI-III	22 sep.-10 dic.
2011		
65	Michoacán I	18 ene.-28 feb.
66	Michoacán II	29 mar.-18 may.
67	Michoacán III	15 ago.-30 sep.
68	Michoacán IV	19 oct.-9 nov.
69	Guerrero I	10 ene.-31 mar.
70	Guerrero II	4 jul.-30 ago.
71	Guerrero III	3 oct.-20 dic.
72	Sierra Madre III-I	1 feb.-15 abr.
73	Sierra Madre III-II	16 may.-14 jul.
74	Sierra Madre III-III	3 oct.-1 dic.

75	Sierra Madre XI-I	3 feb.-9 abr.
76	Sierra Madre XI-II	10 abr.-7 jul.
77	Sierra Madre XI-III	5 oct.-10 dic.
2012		
78	Michoacán I	1 feb.-31 mar.
79	Michoacán II	1 may.-20 jun.
80	Michoacán 3-12	21 sep.-20 nov.
81	Guerrero I	16 ene.-31 mar.
82	Guerrero II	1 may.-20 jun.
83	Guerrero 3-12	21 sep.-20 nov.
84	Sierra Madre III-I	1 feb.-31 mar.
85	Sierra Madre III-II	16 abr.-20 jun.

86	Sierra Madre III-3-12	21 sep.-20 nov.
87	Sierra Madre XI-I	3 feb.-16 abr.
88	Sierra Madre XI-II	16 may.-20 jun.
89	Sierra Madre XI-3-12	21 sep.-20 nov.
90	Sonora I	1 feb.-31 mar.
91	Sonora II	16 may.-16 jun.
Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, <i>Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012. Memoria Documental. Operaciones Contra el Narcotráfico</i> . SDN-MD-11, México, SEDENA, 2012, pp. 73-80.		

ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL, DEFENSA NACIONAL Y RELACIONES POLITICO MILITARES[∞]

MIGUEL NAVARRO MEZA*

*"Y (el Faraón) unció su carro, y tomó consigo su pueblo; y tomó seiscientos carros escogidos, y todos los carros de Egipto, y los capitanes sobre ellos".
Éxodo 14:6-7*

RESUMEN

Desde los albores de su vida independiente, los diversos textos constitucionales que ha tenido Chile han incorporado contenidos que dice relación con la defensa, la soberanía y la seguridad nacional. De igual modo, dichos textos han reconocido la existencia los cuerpos armados del Estado, bajo la denominación genérica de fuerza pública y han regulado los aspectos básicos de su relación con la autoridad política, Ejecutivo y Congreso.

Este no ha sido un proceso constante. Por el contrario, ha experimentado altibajos y retrocesos, pero la línea ha sido clara. Desde luego, las normas relativas a las fuerzas militares han tenido, comparativamente, un mayor desarrollo que aquellas referidas a la defensa, la soberanía y la seguridad nacional. Luego, a partir de la Constitución de 1833, los elementos fundamentales de las relaciones entre las autoridades políticas y los militares se han desarrollado en términos de asegurar un genuino control civil sobre los uniformados, conforme a las teorías contemporáneas de las relaciones político-militares.

La forma como la Constitución de 1980 contiene alusiones a la seguridad de la nación y a su defensa así como las normas que reconocen la existencia de las Fuerzas Armadas, le otorga sus

* Abogado, cientista político. Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo, Universidad de Chile; Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Diplomado del *William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* National Defense University, Washington DC., programas "senior leadership in defense program" y "strategy and international security" y Diplomado del *Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies* Honolulu, Hawaii, en el programa "Advanced Security Cooperation". Graduado del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo. Jefe de la Cátedra de Estudios Internacionales de la ANEPE, profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile y profesor de la Universidad Santo Tomás. Profesor invitado del *William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* y del *Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies*.
mnavarro@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 050916
Fecha de aceptación: 261016

misiones y regulan la forma como se relaciones con las autoridades políticas, son el resultado de un proceso progresivo que viene desde el Reglamento Provisorio de 1811 y que, en la época presente, se corresponden con los teorías contemporáneas de las relaciones político-militares en democracia.

Palabras clave: *Constitución, relaciones político-militares, defensa nacional, seguridad nacional.*

CONSTITUTIONAL ORDER, NATIONAL DEFENSE AND CIVIL – MILITARY RELATIONS

ABSTRACT

Since the beginning of its independent life, the several constitutions of Chile have included concepts related with defence, sovereignty and national security. At the same time, those constitutional texts have recognized the existence of the armed organizations of the State, under the generic name of Public Force and have addressed their relation with the political authorities, both with the Executive and Congress.

This has not been a permanent process. On the contrary, it has suffered upheavals and back steps, but the general path has been clear and progressive. For one thing, the norms related to the armed forces have been, in comparative terms, more thoroughly developed than those referring to defence, sovereignty and national security. Then, from the 1833 Constitution, the basic elements of the relations between the political authorities and the military have evolved so as to ensure a genuine civilian control over the military, in line with contemporary theories of civil-military relations.

The way in which the 1980 Constitution addresses national security and defence and its provisions that recognize the existence of the armed forces, their missions and roles and that regulate the way in which they relate to the political authorities, are the result of a progressive development starting with the Provisional Constitution of 1811 up to present times, and they are completely in line with current theories about civil-military relations in democracy.

Key words: *Constitution, civil-military relations, national defence, national security.*

Ideas preliminares

Desde la Antigüedad –y aún antes, en realidad desde las manifestaciones más primitivas de asociación política- ha existido una relación permanente, lineal, directa, aunque no siempre fácil, entre la conducción política y la fuerza militar. Tal vinculación ha derivado, a un tiempo, del hecho que la defensa ha sido siempre una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública y la administración de justicia, y, paralelamente por ser la fuerza un componente

fundamental del ejercicio del poder, en términos modernos, un atributo del ejercicio interno y externo de la soberanía, por lo que el constitucionalismo moderno ha incluido su regulación básica en las cartas fundamentales de numerosos países, con crecientes niveles de detalle¹.

La relación entre la conducción política y la administración de la fuerza militar siempre fue una cuestión compleja, pero se complejizó aún más con el advenimiento del sistema republicano. Mientras que en el sistema dinástico la fuerza armada estaba al servicio exclusivo del soberano y obedecía solo a él, en los sistemas representativos, cuando la soberanía pasó a la nación, la cuestión de la fuerza militar, del monopolio de su empleo y de los límites de su conducción, se radicaron en los representantes de dicha soberanía de una manera normada, inherente al nuevo sistema político. El carácter normado de la relación, justo es decirlo, no resolvió del todo la relación entre las autoridades políticas y los detentadores de la fuerza pero, al menos, dio contenidos normativos y certezas jurídicas a la vieja cuestión *quis custodiet ipsos custodes*².

Históricamente, los cuerpos armados del Estado, tomados en sentido genérico, han tenido dos cometidos fundamentales: en primer lugar, garantizar el ejercicio de su soberanía interna, es decir la capacidad de dictar sus propias normas y hacerlas cumplir coercitivamente y, en una óptica más amplia, ejecutar sus cometidos de bien común de manera incontrarrestada y, en segundo término, de afianzar la soberanía externa del Estado, fundamentalmente asegurando la integridad de su territorio, de su sistema político y en definitiva, de su capacidad de actuar en forma independiente en el sistema internacional. El Estado, para tener la condición de tal, debe ser capaz de imponer su voluntad al interior de su territorio y de oponer su existencia e independencia a los demás integrantes de la comunidad de naciones. Debe ejercitar interna y externamente su poder; pero tal

¹ El primer ordenamiento constitucional que regule los temas castrense fue la Constitución de Estados Unidos de 1787. Su texto reconoció la existencia de las fuerzas militares del país en la lógica de su época y sentó las bases de las relaciones entre las autoridades políticas - Ejecutivo y Congreso- y los uniformados. En el Artículo I, Sección 8, se radica en el Congreso la potestad de proveer un ejército y una marina. Luego, en la Segunda Enmienda, parte las disposiciones conocida colectivamente como "The Bill of Rights" de 1789, se reconoce la existencia de la "milicia" -hoy día la Guardia Nacional. Respecto de las relaciones político-militares, la Constitución de Estados Unidos, divide las responsabilidades de las autoridades civiles entre el Presidente y el Congreso: conforme al Artículo II Sección 2, el Presidente es el Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada y hoy, por extensión, también de la Fuerza Aérea; así mismo, lo es de las unidades de la Guardia Nacional cuando estén en servicio federal. Pero, de acuerdo a lo previsto en el Artículo I Sección, la facultad de dictar las normas para regular y ordenar a las fuerzas militares corresponde al Congreso. En relación a la Constitución de Estados Unidos, ver MONK, Linda, R. (2003) *The Words We Live By* The Stonesong Press, New York.

² Según es bien sabido, esta frase originalmente no tuvo nada que ver con la política. Proviene de las *Sátiras* de Juvenal y estaba relacionada con la fidelidad conyugal. Sin embargo, con los años se comenzó a usar a propósito del control sobre aquellos que deben cuidar algo, en este caso, respecto de los encargados de cuidar la soberanía del Estado.

ejercicio debe ser regulado en términos de su extensión, alcance y oportunidad de modo de hacerlo compatible con las libertades y garantías de los administrados en lo doméstico y con la convivencia pacífica en lo internacional.

Componente fundamental de este proceso es un adecuado control sobre los cuerpos armados del Estado por parte de sus autoridades políticas. En términos muy generales esto implica asegurar el monopolio del uso de la fuerza y, paralelamente, una adecuada y funcional sujeción de dichos cuerpos a dichas autoridades. En esta lógica, los cuerpos armados del Estado deben ser exclusivos suyos, lo que implica la no existencia de otros entes armados –dentro del ordenamiento jurídico se entiende– un deber de obediencia por parte de éstos hacia quienes ejercen legítimamente los cargos superiores dentro de su estructura política. Esto implica la existencia de normas específicas que regulen la existencia de dichos cuerpos, su carácter exclusivo y las relaciones entre las autoridades del Estado y sus integrantes, caracterizadas por la subordinación de estos frente a aquellos. En esta perspectiva y debido a que se trata, además, del uso monopólico de la fuerza por parte del Estado y, además, al hecho que esta se ejerce por cuerpos especializados, insertos dentro de su organización administrativa, la normativa básica que regula este empleo y sus relaciones con las autoridades correspondientes está normalmente inserta en las normas de mayor jerarquía que regulan la organización del Estado y su relación con los administrados, es decir las propias de una Constitución.

Chile, históricamente, ha reflejado lo expuesto. Desde los albores de su existencia como Estado independiente, lo referente a la defensa como función pública y a la relación entre los cuerpos armados y las autoridades políticas ha tenido reconocimiento en los textos constitucionales. Desde los primeros intentos de regular la organización del Estado –*el Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile de 1811* y *el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812*, ambos muy primitivos como para ser considerados constituciones propiamente tales– hasta la Carta Fundamental de 1980 han contenido normas relativas a la defensa, a las fuerzas militares y a la relación entre las autoridades políticas y los uniformados. No ha sido esta una presencia de igual densidad, especificidad o contenido. Por el contrario, algunos temas han sido esbozados o tratados de manera superficial; otros han tenido un desarrollo más constante y profundo, mientras que una tercera categoría son de reciente aparición en la historia constitucional del país; la esmerada regulación de las relaciones entre la autoridad política y los militares, ya afianzada en la Constitución de 1833 representa lo primero, mientras que el carácter monopólico de la fuerza pública, consagrado solo a partir de 1971, es ejemplo de lo segundo.

Por otra parte, es oportuno destacar que la cuestión de la sujeción castrense a la autoridad civil tuvo una temprana y dramática manifestación en la

historia republicana de Chile, el episodio conocido como el *Motín de Figueroa*³. Aunque entonces la cuestión se resolvió rápida y drásticamente, reflejo de las turbulencias y afanes del momento, todo el asunto dejó lecciones que se plasmaron luego en las Constituciones de 1828 y, especialmente, en la de 1833.

La presencia de los conceptos de defensa, seguridad y relaciones político-militares en los diversos ordenamientos constitucionales del país no es, naturalmente, ninguna coincidencia; por el contrario, obedece a las condiciones políticas propias de los diversos periodos de su vida republicana y de la incidencia de lo militar desde los albores de su vida independiente. Tres militares integraron la Primera Junta de Gobierno; además, aquellos que tempranamente se pronunciaron por la emancipación total comprendieron que la Independencia necesariamente implicaría algún grado de conflicto violento, solo dirimible por la fuerza y tomaron las precauciones correspondientes.

Luego, es necesario considerar que durante casi todo el siglo XIX el Ejército, en ausencia de una fuerza policial nacional y profesional, se desempeñó como una suerte de *constabulario* afianzando el poder del Estado, combatiendo el bandidaje, especialmente durante la *Guerra a Muerte*⁴ y generando condiciones para el desarrollo y consolidando del territorio. Epítome de esta misión castrense fue la *Pacificación de la Araucanía*; se utilizaron aquí diversos instrumentos de naturaleza política, económica y legal pero a la postre el aporte militar resultó fundamental. El Ejército constituyó así, el principal soporte de la presencia del Estado y la incorporación territorial. Este proceso tuvo efectos absolutos en términos de soberanía pero también produjo consecuencia más directas y prácticas, dado que la incorporación de vastos territorios al proceso productivo del país fortaleció grandemente su economía.

El tratamiento de los temas castrenses en los ordenamientos constitucionales de Chile ha recibido una cuota importante de atención desde la cátedra, mas esta se ha centrado básicamente en la Constitución de 1980; virtualmente todos los tratados de Derecho Constitucional contemporáneos contienen uno o dos capítulos referidos a los Capítulos XI y XII de su texto actual, correspondientes a las *Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública* y al *Consejo de Seguridad Nacional*. De igual modo, existen varios trabajos singulares sobre ambos tópicos. También el debate previo a la reforma constitucional de

³ El Motín de Figueroa, así denominado a propósito de su cabecilla militar, el teniente coronel Tomás de Figueroa, ocurrió el 1 de abril de 1811, día fijado para las lecciones del primer congreso, y fue un intento realista para impedir la constitución del mismo y disolver la Junta de Gobierno. Las tropas realistas fueron rápidamente derrotadas en breve combate en el centro de Santiago y su cabecilla juzgado sumariamente por la Junta, condenado a muerte en fallo dividido y ejecutado esa misma noche.

⁴ La Guerra a Muerte fue el largo conflicto que siguió al cese formal de hostilidades luego del término de la Guerra de la Independencia. Enfrentó al Ejército con diversas montoneras realistas, bandidaje, y grupos indígenas que aún apoyaban la causa realista. Se caracterizó por altos niveles de violencia y crueldad.

2005, que abarcó cuestiones relevantes en las relaciones político-militares, dio origen a trabajos importantes e influyentes en el tema⁵.

Naturalmente, esta focalización en la Carta actual es entendible; la Constitución de 1980 es la primera que efectivamente sistematiza el tratamiento de los temas castrenses, reconoce las responsabilidades del estamento político para con la seguridad del país y ordena las vinculaciones entre la autoridad política -efectivamente, el Presidente de la República- y los uniformados, todo lo cual hace inevitable y, por demás, muy necesario el tratamiento que la cátedra contemporánea ha dado a este texto constitucional en relación a los temas militares. Sin perjuicio de lo anterior y en la medida que todos estos temas han estado presentes en la historia constitucional del país, parece oportuno analizar su reconocimiento y tratamiento en las anteriores cartas fundamentales, tanto por el interés intrínseco que ello tiene, como por sus proyecciones actuales.

A lo anterior es necesario –y prudente- agregar que en el ámbito de las relaciones político militares la aproximación meramente normativa es a menudo insuficiente. Centrar todo el estudio de las prerrogativas de las autoridades civiles respecto de la función de defensa, de las relaciones entre aquellas y los uniformados y del empleo de los cuerpos armados solo en sus aspectos legales, aunque indispensable, no cuenta toda la historia. La conducción de la defensa es, en sus variados componentes, una actividad esencialmente política, que se manifiesta en los niveles superiores de la política doméstica e internacional del Estado y, por lo mismo, se nutre primariamente de elementos políticos internos e internacionales. Lo mismo es válido respecto de las relaciones político-militares, con el agregado que éstas frecuentemente se manifiestan en estructuras de poder informales pero no por ello menos influyentes. Aquí, los elementos jurídicos estructuran, dan consistencia y solidez normativa a las relaciones políticas preexistentes en el ámbito de la defensa y en las vinculaciones entre los civiles y los uniformados, pero, por sí mismos, son insuficientes para generar estas y aquellas, todo lo cual se aplica en la especie a la situación chilena⁶.

⁵ Entre los primeros y por vía meramente ejemplar cabe consignar SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003, Tomo IX y CRUZ-COKE Ossa, Carlos. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2009, capítulos XIV y XV. Entre los segundos y nuevamente solo a título ejemplar, se pueden citar DUVAUCHELLE Rodríguez, Mario. *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Colección Manuales Jurídicos N° 103, 1994 y PAUL Latorre, Adolfo. *POLITICA Y FUERZAS ARMADAS características y misiones constitucionales de las FF.AA.*, edición privada, La Serena, Chile, 1999. PEÑA Torres, Marisol. *Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuesta de Reforma Constitucional* *Ius et Praxis* 8 (1) 95-116, 2002. CEA Cienfuegos, Sergio y MORALES, Patricio. *Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República de Chile* *Derecho Público Iberoamericano*, N° 5, Santiago, octubre 2014, 209-228.

⁶ En relación a los aspectos políticos de la conducción de la defensa en sede ejecutiva, se sugiere BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard. *Ministries of Defense and Democratic*

Lo expresado indica el propósito de este trabajo. Se trata de exponer el reconocimiento que los distintos ordenamientos constitucionales de Chile han hecho de la función de defensa y de la seguridad de la Nación, de las fuerzas armadas y de las relaciones de los militares con el poder político. Aquí, la premisa básica y su finalidad central es demostrar que los conceptos asociados a la seguridad, la soberanía y la defensa y el tratamiento de los temas castrenses y las relaciones político-militares han estado presentes a lo largo del desarrollo del Derecho Constitucional en Chile, plasmados en sus diversos textos constitucionales y que, consecuentemente, su actual tratamiento en la Carta de 1980 es el resultado natural y lógico de un proceso de maduración jurídica cuyo desarrollo es coetáneo con el de la República.

No está ajeno a la finalidad de este trabajo el actual proceso de debate destinado a dar al país una nueva constitución. Se han planteado allí argumentos orientados en dejar a las Fuerzas Armadas fuera de la regulación constitucional y por ende también las relaciones entre los militares y la autoridad política; estos, por lo general, se fundamentan solo en el tratamiento de los temas castrenses en la Constitución actual, sin atender a los anteriores textos y a la evolución conceptual que es posible identificar en éstos, así como a las tradiciones del país en esta materia⁷. Esta aproximación refuerza la necesidad de presentar la evolución doctrinal e histórica de la seguridad, la función de defensa y las relaciones político-militares en los diversos textos constitucionales que ha tenido Chile.

Es esta una aproximación esencialmente descriptiva y de análisis exegético de las normas constitucionales referidas a las materias indicadas y, naturalmente, debe ser vista de esa manera. Sin embargo, de una manera diríase inevitable, contiene elementos políticos referidos a la conducción de la defensa y al relacionamiento con el estamento castrense en la medida que dichos componentes ilustraron y en muchos casos estimularon, la forma cómo los sucesivos ordenamientos constitucionales de la República recogieron los temas de seguridad, defensa y fuerzas armadas desde 1811 hasta hoy.

Finalmente, dos prevenciones, ambas relativas a la Constitución actual. Este trabajo no se extiende al Consejo de Seguridad Nacional ni a las responsabilidades que las Fuerzas Armadas o más precisamente sus Comandantes en Jefe tienen en dicho ente. En segundo lugar, al analizarse los

Control y PORCH Douglas. Strategy Formulation and National Defense: Peace, War and the Past as Prologue ambos en BRUNEAU, Thomas C. & Tollefson Scott D. "Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations" University of Texas Press, 2006, Parts One and Two, numbers 1 and 4 y, NAVARRO Meza, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*, Revista Política y Estrategia N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, diciembre de 2004, pp. 9-41.

⁷ Ver por ejemplo, ZUÑIGA Urbina, Francisco. *Nueva Constitución para Chile. Las "bases" y las nuevas ideas político-constitucionales*. Revista Chilena de Derecho Público, edición especial, 2014. 25-40.

términos de la Constitución de 1980, especialmente en lo referente a las relaciones político-militares, se alude a la normativa resultante de la reforma de 2005, que cambió aspectos fundamentales de dicha relación, especialmente en cuanto a la sujeción de las instituciones armadas al poder político. Cuando hay referencias al texto original de la Carta, éstas se aluden específicamente.

I PARTE

La seguridad nacional y la defensa en los ordenamientos constitucionales chilenos

Primeros intentos de institucionalización, la Patria Vieja

Los conceptos de seguridad, soberanía y protección del territorio han estado presente desde los más primitivos intentos de ordenar normativamente el funcionamiento del Estado en Chile. No ha sido este un reconocimiento siempre explícito y formal; de hecho, y con algunas excepciones importantes y desde luego en la Constitución de 1980, la función de defensa ha estado más bien subentendida y su concreción en los textos ha sido indirecta, referida a otras cuestiones relacionadas con la defensa, especialmente con el relacionamiento político-militar.

Con todo, ya desde el *Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile* de 1811 y singularmente en el *Reglamento Constitucional Provisorio* de 1812 se encuentra subyacente la idea de la defensa y la seguridad del Reino frente a eventuales violaciones a su soberanía. Así, por ejemplo en el *Reglamento* de 1811, se alude a las relaciones exteriores (art. 3º) el “mando de las armas” (art. 4º) la disposición de las tropas y milicias (art. 5º) y la jurisdicción militar (arts. 9º y 10º). De igual modo, en el *Reglamento* de 1812 hay alusiones a las relaciones exteriores, como prerrogativa de la Junta Gubernativa (art. II) y a la defensa: seguridad de la patria, declarar la guerra, hacer la paz, establecer alianzas, levantar y trasladar tropas y otorgar patentes de corso, todos como atribuciones del Senado (art. VIII). Asimismo, se establece una obligación general – aplicable por igual a autoridades y “vecinos”- de contribuir a la seguridad y la defensa del pueblo (art. XIII). De hecho, en este artículo del *Reglamento* de 1812 se contiene una forma muy temprana de responsabilidad del colectivo social para con la defensa de la Nación a su turno, una aplicación de los principios de la Revolución Francesa en relación con la defensa. Aunque la idea de la conscripción universal en casos de necesidad proviene de la Antigüedad, la formación del ejército de ciudadanos fue una innovación francesa directamente sustentada en las ideas propias de la Revolución y que, en el ámbito netamente militar se materializaron en la *levée en masse*, la primera forma de conscripción de un ejército genuinamente nacional, como opuesto a un ejército dinástico⁸. Con

⁸ El ejército genuinamente nacional, en los términos napoleónicos, estaba formado por ciudadanos, nacionales de su país, que combatían por su supervivencia y sus intereses, como opuesto al concepto de ejército monárquico, que combatía por los intereses del rey,

todo, este fue el reconocimiento constitucional, si así cabe expresarse a propósito del primitivismo de los textos de 1811 y 1812, de la ley del 29 de octubre de 1811 dictada por José Miguel Carrera y que establecía el servicio personal obligatorio para alistarse en la milicia para “todo hombre libre de estado secular, de 16 a 60 años”. Fue esta la primera manifestación normativa de la obligación de servicio personal a la Defensa y, más allá de la retórica del preámbulo de la ley, que aún alude a la lealtad al monarca español, reflejó la temprana convicción de Carrera del carácter violento que tendría el proceso de independencia de España que se avecinaba y la necesidad de asegurar el recurso humano para la protección de la naciente república.

La preocupación de los textos de 1811 y 1812 para con la idea de defensa es lógica. Ya en los albores del proceso independentista, las autoridades comprendieron la necesidad de defenderlo ya sea contra los enemigos del Rey o contra las fuerzas del monarca, según se tratara de aquellos que aún mantenían su fidelidad a la Corona o, por el contrario, de los que ya pugnaban por la plena independencia de España. En esta lógica, el Cabildo de Santiago, mandatado por la Junta, encargó un estudio sobre la situación militar el que en definitiva fue ejecutado por Juan Mackenna, oficial del Ejército Real de Chile. Su informe, entregado en noviembre de 1810, contiene numerosas recomendaciones, especialmente relacionadas con la reorganización de las fuerzas terrestres – entonces compuestas por el Ejército y las milicias- y la mejora de las fortificaciones portuarias de Valparaíso, Coquimbo y Talcahuano. Los planteamientos del informe de Mackenna solo fueron parcialmente acogidos, pero tienen el mérito de haber sido la primera planificación estratégica militar de Chile y reflejan la preocupación por las manifestaciones de fuerza del proceso independentista que comenzaba y que, además, se plasmaron en los ensayos constitucionales de 1811 y 1812.

Algo de esto también se reflejó en el *Reglamento para el Gobierno Provisorio* de marzo de 1814 –cuya vigencia expiró en octubre de ese mismo año con la restauración monárquica y el fin de la Patria Vieja- que radicó en el Director Supremo distintas facultades relacionadas con las fuerzas militares y con la defensa. Particular importancia tiene en este texto el establecimiento de los tres primeros despachos ministeriales del país: *Gobierno*, *Hacienda* y *Guerra*, lo que se condice con el carácter de la Defensa como una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, lo que era ya entendido en aquel tiempo. En esta lógica, el *Reglamento* de 1814 alude a las fuerzas militares y a la defensa a propósito de la declaración de guerra como facultad del Director Supremo con acuerdo del Senado (art. 2º), a la jerarquía del Director Supremo como Capitán General (art. 3º) a la dignidad de Auditor de Guerra, duración de su cargo y sueldo (arts. 10, 11 y 12) y del Secretario de Guerra, duración de su cargo y sueldo (arts. 10, 11 y 12).

que podían o no coincidir con los de su reino, y que estaba normalmente integrado por mercenarios, no necesariamente súbditos del monarca.

El reconocimiento de ideas sobre la defensa y la seguridad del Reino en las cartas de 1811, 1812 y 1814 siendo interesante e incluso aleccionador y sin que esto pueda leerse como un contrasentido, fue casi anecdótico. Es un hecho objetivo que los intentos de regular la institucionalidad del país entre el 18 de septiembre de 1810 y el fin de la Patria Vieja, fueron fundamentalmente nominales. La ambigüedad inicial acerca de la naturaleza del proceso iniciado en septiembre de 1810 –mantenerse leales al monarca y gobernar en su nombre o, por el contrario, aprovechar la coyuntura peninsular y separarse definitivamente de la metrópoli- el vacío de poder dejado por el repentino colapso de la administración colonial, la ausencia de tradición de funcionamiento de un gobierno colegiado y el surgimiento de caudillos audaces y temerarios y de elementos “exaltados” que buscaban la independencia efectiva, hicieron de cualquier intento real de crear una institucional válida, respetada y permanente, un esfuerzo más bien estéril.

Las débiles estructuras de poder creadas, las Juntas de Gobierno y el Congreso, fueron constantemente desbordadas y eventualmente manejadas por los hermanos Carrera, oficiales del Ejército, y sus seguidores, mediante sucesivos golpes de mano lo que unido a las complejidades iniciales del mismo proceso independentista llevaron a la virtual guerra civil de agosto de 1814, todo lo cual conspiró contra cualquiera consolidación institucional. Con todo, ello no resta mérito, así sea didáctico, al reconocimiento de los primitivos textos a las ideas de Defensa y Seguridad, las que se proyectarían hacia las cartas fundamentales del periodo inicial de la República.

Los albores de la República, la Patria Nueva

En general, durante los albores de la República, en lo que convencionalmente se denomina el *Periodo de la Patria Nueva*, y en el de la *Anarquía*, que le sigue inmediatamente, el reconocimiento que se hace de los conceptos de seguridad y defensa en los varios textos constitucionales, sigue la tendencia de la época anterior: una alusión indirecta, como conceptos inmanentes, manifestados a través de diversas disposiciones referidas a los militar y, en algunos casos, a las obligaciones ciudadanas para con la defensa del país. Esto se percibe en la *Constitución Provisoria* de 1818 –la primera que por sus características y sobre todo, sus contenidos si puede llamarse una carta fundamental- en la *Constitución de 1822*, en la *Constitución Política y Permanente del Estado de Chile de 1823*, la llamada *Constitución Moralista* y en la *Constitución Política de 1828*.

Así, en la *Constitución Provisoria de 1818* se alude a la declaración de guerra, a hacer la paz y la formación de tratados de alianza y neutralidad como “grandes negocios del Estado” que requieren acuerdo del Senado (Título III, Cap. III, art. 4) a los honores propios de Capitán General del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 4), el mando y organización “de los ejércitos, armada y milicias” como atribuciones del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 5), el nombramiento

del Secretario de Guerra como atribución del Director Supremo (Título IV, Cap. I, art. 10) y la existencia del Ministerio de Guerra y las obligaciones de sus titulares (Título IV, Cap. III, art. 1).

A su turno, la *Constitución de 1822* contiene alusiones a la defensa, seguridad y soberanía a propósito de la independencia y soberanía del país y a sus límites (Título I, Cap. I, arts. 2 y 3) del deber del chileno de ser “buen soldado” (Título I, Cap. II, art. 5), de las facultades del Congreso -declaración de guerra, a propuesta del Ejecutivo, firmar la paz, ratificar tratados de alianza, establecer las fuerza “que necesite la nación en mar y tierra”, “recibir tropas extranjeras, o permitirles tránsito” y enviar tropas al extranjero (Título IV, Cap. IV, art. 47). Contiene además esta Constitución un Título completo (el VIII) con dos capítulos dedicado a las fuerzas militares y navales y a las milicias que contribuye directamente a su reconocimiento de las ideas de la Defensa y la Seguridad del país.

Luego, la *Constitución Política y Permanente del Estado de Chile de 1823* sigue en general, las línea de la Carta anterior en términos de aludir a la Defensa y la Soberanía a propósito de la condición de Estado independiente de Chile (Título I, art. 2º) de la extensión de su territorio (Título I, art. 4º) de los gastos de “defensa de la Patria” (Título I, art. 9º), de las facultades del Director Supremo relacionados con las fuerzas militares, la declaración de guerra y la dictación de “providencias hostiles o defensivas de urgencia” en caso de ataque exterior o conmoción interior imprevistos (Título III, art. 18, apartados 4º, 5º, 6º, 8º y 9º), de las competencias del Consejo de Estado (Título V, art. 32, apartado 5º) y del Senado con motivo de la declaración de guerra, la suscripción de los tratados de paz, el ingreso y estacionamiento de fuerzas terrestres o navales extranjeras, de la salida de tropas nacionales fuera del territorio y de la fijación de las fuerzas de mar y tierra para cada año (Título VI, art. 39 apartados 2º, 3º, 12º y 13º) y de la Cámara Nacional a propósito de la declaración de guerra (Título IX, art.69, apartado 2º). Contiene también esta Constitución un Título especial (el XX) alusivo a la “Fuerza Pública” regulando con sorprendente y didáctico detalle lo concerniente a los cuerpos armados del Estado, sus fines y misiones, sus características y composición y, fiel a su condición de “constitución moralista”, obliga también a las autoridades a no ir nunca a la guerra sin antes “convidar públicamente a sus enemigos a la conciliación, por medio de plenipotenciarios o por el arbitraje de alguna potencia”.

Las cartas de 1822 y 1823 recogen, por primera vez en el constitucionalismo chileno, la excepcionalidad institucional a propósito de situaciones de riesgo externo o interno para la República, aludiéndose en ambos casos de manera indirecta a cuestiones de seguridad. En esta lógica, el artículo 121 de la Constitución de 1822 disponía que “*En peligro inminente del Estado, que pida providencias muy prontas, el Poder Legislativo podrá concederle (al Ejecutivo) facultades extraordinarias por el tiempo que dure la necesidad, sin que por ningún motivo haya la menor prórroga*”. En la Carta de 1823, el artículo 18, N°

9 establece como facultad privativa del Director Supremo el que *“En un ataque exterior o conmoción interior imprevistos, puede dictar providencias hostiles o defensivas de urgencia, pero consultando inmediatamente al Senado”*. Es oportuno destacar aquí la evolución y precisión progresiva de los conceptos; mientras que en la Carta de 1822 no se alude al origen ni a la naturaleza del riesgo de seguridad para el Estado –que podía ser tanto externo como interno–, en la de 1823 sí se establece una diferencia, aunque tanto la autoridad habilitada para tomar las medidas extraordinarias, el Director Supremo, como sus efectos son los mismos. En este mismo sentido, la Constitución de 1823 aludía expresamente a situaciones de conflicto interno en su artículo 269 que señala que *“Presentándose alguna grave discordia civil o insurrección de alguna provincia, al momento el Senado, el Gobierno, la Suprema Corte de Justicia o el consejo departamental de la capital (cada cuerpo en defecto del otro) declarará la convocatoria de la Cámara Nacional, para el único objeto de elegir la Comisión de conciliación nacional”*.

Mucho de lo expresado precedentemente se advierte también en la *Constitución de 1828* que se refiere a conceptos de defensa y soberanía en relación a la soberanía e independencia de la nación (Capítulo I, art. 1) a las atribuciones del Congreso para legislar entre otras materias, en lo referente a “la independencia”, “seguridad” y “decoro” de la República (Capítulo IV, artículo 46, apartado 2º) aprobar o reprobado la declaración de guerra y los tratados (mismo art. 46, apartado 6º) permitir o prohibir la admisión de tropas extranjeras en el territorio de Chile, fijando las condiciones de ingreso y permanencia (mismo art. 46, apartado 10º) permitir o prohibir la salida de tropas nacionales del territorio de la República (mismo art. 46, apartado 11º). Hay también alusiones indirectas a la defensa, la soberanía y la seguridad en facultades del Presidente de la República (se abandona ya la figura del Director Supremo) relacionadas con la iniciación y conclusión de tratados de paz, amistad o alianza (en el Capítulo VII, art. 83, apartado 7º) y declarar la guerra, previo acuerdo del Congreso y “después de emplear los medios para evitarla sin menoscabo del honor y la independencia nacional” (mismo art. 83, apartado 9º). También contiene esta Carta un Capítulo especial dedicado a “la fuerza armada” (el XI) con disposiciones generales sobre su composición “ejército de mar y tierra y de la milicia activa y pasiva” así como de la obligación de todos los chilenos en estado de cargar armas de estar inscritos en la milicia activa o pasiva. Esta Carta, además, alude a la seguridad y a la defensa del país a propósito de la excepcionalidad constitucional (art. 83, Nº 12) al disponer que en caso de *“ataque exterior ó conmoción interior, graves é imprevistos”* el Ejecutivo podía *“tomar prontas medidas de seguridad”* debiendo dar cuenta posterior al Congreso o, en su receso, a la Comisión permanente.

En relación al reconocimiento de las ideas de defensa y soberanía en los textos de las Cartas de 1822, 1823 y 1828, hay dos aspectos que merecen especial mención: la declaración formal de ser Chile un Estado independiente de España y la fijación de los límites del país en las Constituciones mismas.

La cuestión de la condición independiente de Chile de la monarquía española se inscribe de lleno en los esfuerzos hechos por las autoridades chilenas de obtener el reconocimiento diplomático de las demás potencias, de hecho de Gran Bretaña y Estados Unidos.

El asunto no era menor por cuanto España intentó en el Congreso de Verona en dos oportunidades, en 1822 y 1824, obtener apoyo de las demás monarquías europeas para restablecer su soberanía en América. Inglaterra se opuso las dos veces; eso y las luchas internas que siguieron a la restauración borbónica en España, pusieron fin definitivamente a una posible reconquista de América por la antigua metrópoli. El reconocimiento formal de Washington ocurrió en 1822, pero de hecho, desde 1818, existía una misión diplomática oficial de Estados Unidos en Chile. El reconocimiento inglés fue más tardío, en parte por las complejidades de las relaciones de Londres con Madrid, a su turno legado del decisivo aporte británico a la derrota de los franceses en la Campaña Peninsular durante las Guerras Napoleónicas y al deseo británico de asegurarse previamente de la efectiva condición independiente del país, especialmente considerando la presencia soberana de España en la Isla de Chiloé, que se mantuvo hasta 1826. Finalmente, solo en 1831 Londres reconoció a Chile y al Perú como Estados independientes; fueron los últimos en América⁹.

El carácter esencialmente transitorio de la declaración formal de ser Chile ya un Estado independiente de España queda demostrado por la forma atenuada en que aparece en la Carta de 1828 –que alude a la Nación Chilena como “libre e independiente de todo poder extranjero- cuando la soberanía sobre su territorio estaba completa salvo, claro está, por la zona mapuche, pero eso no producía entonces, efectos internacionales. Sí los produjo después, a propósito del episodio del denominado “Rey de la Araucanía” Antonio de Tounens¹⁰. Aunque

⁹ Para los detalles del reconocimiento británico, ver BARROS Van Buren, Mario. *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, 1970, segunda edición, actualizada hasta 1958, Capítulo V.

¹⁰ Orélie Antoine de Tounens, normalmente aludido en Chile como Antonio de Tounens, fue un aventurero francés, unido a logias masónicas en su país, que intentó formar un “reino” independiente en la Araucanía y eventualmente extenderlo hasta la Patagonia. Desembarcó en Coquimbo en 1858 y luego de aprender español, se trasladó a Valdivia en 1860, de donde pasó a territorio mapuche. Allí obtuvo el apoyo de varios lonkos y toquis. El 17 de noviembre de 1860, en una asamblea con más de 3.000 mapuches, fue nombrado “Rey de la Araucanía” bajo la forma de una monarquía constitucional y hereditaria. Tres días después, por “real decreto” incorporó la Patagonia a sus “dominios” fijando sus fronteras hasta el Río Negro por el Este y hasta el Estrecho de Magallanes por el Sur. Su título oficial –autoconferido, claro está- fue *Orélie-Antoine 1er. Par la grace de Dieux et la volonté des Indiens de l’Extreme Sud du Continent Americain, Roi d’Araucanie et de Patagonie*. Notificó al Gobierno de Chile de la creación del nuevo “reino” y a la opinión pública a través de cartas a los principales periódicos de la época. Paralelamente, intentó involucrar al Gobierno francés en sus proyectos, pero fracasó. Las autoridades nacionales, justamente alarmadas, ordenaron su captura, lo que finalmente se materializó en enero de 1862. Luego de un largo juicio en Los Ángeles, fue declarado loco y trasladado a Santiago; por intervención diplomática francesa fue eventualmente liberado y deportado a Francia. Allí escribió sus

visto con la perspectiva del tiempo, dicho episodio fue aislado, novelesco y anecdótico, resultó contemporáneo con intentos de algunas potencias europeas de establecer posesiones en territorio americano, iniciativas cuyo ejemplo más patente –y temporalmente más exitoso- fue el Imperio de Maximiliano en México. En esta lógica, el “Reino de la Araucanía y la Patagonia” sí contribuyó a que el Gobierno de Chile tomase consciencia de la necesidad de incorporar de una vez por todas a la Araucanía a su dominio efectivo.

A su turno, la fijación de los límites del país en los textos constitucionales, además de seguir una tendencia de la época¹¹, manifestada en similares patrones en cartas de otros países de la región, potenciaba la idea de soberanías efectiva sobre el territorio del país, aunque en los hechos dicha soberanía fuese más bien nominal. Así, con una redacción en general similar, los textos de 1822, 1823, 1828 fijaron el territorio de la República desde el desierto de Atacama por el norte, al Cabo de Hornos por el sur y desde el océano Pacífico por el Oeste hasta la Cordillera de los Andes por el este, delimitación geográfica que reflejó la idea generalizada que existía entonces en las elites políticas del país en esos años. Esta tendencia se proyectó a la Constitución de 1833, recogida en su artículo 1º cuyo texto fue *“El territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde las Cordilleras de los Andes hasta el Mar pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las Islas adyacentes, y las de Juan Fernandez”*. Cabe hacer presente que en el caso de la Constitución de 1833, se declara expresamente la vigencia de la soberanía nacional sobre el Archipiélago de Chiloé, entonces de relativamente reciente incorporación a Chile y que, de hecho no fueron incluidas en correspondiente artículo 1º de la Carta de 1828, pese a que el fin del dominio español sobre el mismo ocurrió en enero de 1826, con el Tratado de Tantauco.

La práctica de incorporar sus límites en la constitución resultó, a la postre, perjudicial para Chile. El artículo 1º de la Constitución de 1833 estuvo vigente durante toda la disputa territorial inicial con Bolivia y Argentina y, en cuanto parecía apuntalar los planteamientos de La Paz y Buenos Aires en sus reclamos territoriales, ya que su redacción podía interpretarse como una renuncia de Chile

memorias, realizó propaganda y obtuvo recursos para continuar su campaña. Regresó a Chile en 1869 pero como para entonces las autoridades habían comenzado el proceso de Pacificación de la Araucanía y su incorporación definitiva al territorio nacional, su empresa fracasó y debió huir del país. Intentó en regresar en dos oportunidades más, sin éxito. Falleció en Francia en 1878.

¹¹ Así, en el artículo 6º de la Constitución del Perú de 1823, su primera carta fundamental, se alude al Alto y Bajo Perú como los territorios del país, sobre los cuales el Congreso debía fijar sus límites “de inteligencia con los estados limítrofes”. A su turno, el artículo 1 de la Constitución del Ecuador de 1830, también su primera carta fundamental luego de su separación de la Gran Colombia, expresaba que “los Departamentos de Uzuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador” en lo que fue la fijación constitucional de los territorios que formarían el nuevo país.

a los territorios de Atacama y de la Patagonia, obligó a la Cancillería a elaborar complejas e ingeniosas respuesta jurídicas e históricas, por demás correctas, para desvirtuar los argumentos bolivianos y argentinos¹². Esta práctica fue finalmente abandonada con la reforma constitucional aprobada por Ley del 9 de agosto de 1888, que derogó el artículo 1º de la Constitución, entre otras razones, porque para aquel entonces los límites del país habían cambiado sustancialmente con la incorporación de las provincias de Antofagasta, Tarapacá y Tacna, reivindicada la primera y adquiridas las otras dos, a perpetuidad Tarapacá y condicionalmente Tacna, todo ello como consecuencia del triunfo de las armas chilenas en la Guerra del Pacífico.

El Estado en forma, las Constituciones de 1833 y 1925

En general, el reconocimiento de los conceptos de defensa, soberanía y seguridad en los textos de las Constituciones de 1833 y 1925 sigue el patrón de las anteriores cartas fundamentales: alusiones más bien indirectas, relacionadas más que nada con las fuerzas de tierra y mar y con las prerrogativas de las autoridades políticas –ejecutivas y legislativas- en relación a éstas. En general, y con la excepción temporal del caso del artículo 1º de la Carta de 1833, ya analizado- hay un menor reconocimiento de dichos conceptos, paralelo con un mayor desarrollo de los conceptos referidos a soberanía como atributo de la nación toda, continuando y expandiendo de esa manera un proceso ya iniciado en los textos anteriores.

En la Constitución de 1833 hay alusiones los conceptos de soberanía y defensa a propósito de la configuración del territorio nacional (art. 1º) pero solo hasta 1888, de la fijación por ley de las fuerzas de mar y tierra y de la salida de tropas chilenas de territorio nacional (art. 37, apartados 3º y 9º) de la obligación del Presidente de la República de conservar “*la integridad e independencia de la República*”, mención incluida en la fórmula de su juramento (art. 80) de su autoridad para conservar la “*seguridad exterior de la República*” (art. 81) de la declaración de guerra y la concesión de patentes de corso y cartas de represalia, de la mantención de las relaciones políticas con las demás naciones y la firma de tratados de paz, de alianza, de tregua y neutralidad (art. 82, apartados 18º y 19º). Además, en la Carta de 1833 se incorporó la acusación constitucional contra el Presidente y los *ministros del despacho* como mecanismo de control de los actos de gobierno –con la peculiaridad que el Jefe del Estado solo podía ser acusado en el año inmediatamente posterior al término de su mandato- estableciéndose el haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación como causal de acusación en contra de todos ellos (arts. 83 y 92). Hay otras disposiciones referidas a las fuerzas militares y sus integrantes, pero están

¹² Para una síntesis de los efectos de esta práctica constitucional en las relaciones vecinales de Chile, véase EYZAGUIRRE, Jaime. *BREVE HISTORIA DE LAS FRONTERAS DE CHILE*, Editorial Universitaria, Santiago, decimonovena edición, 1990, pp. 61-65.

orientadas a la regulación de las relaciones de los uniformados con las autoridades políticas.

En la Constitución de 1925 hay menos normas que impliquen un reconocimiento de los conceptos de defensa y soberanía: se establecen como materias de ley la fijación de las fuerzas de mar y tierra, el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, la salida de tropas nacionales del mismo y la aprobación o rechazo de la declaración de guerra efectuada por el Presidente (art. 44, apartados 9º al 12º) se mantiene la autoridad del Presidente para conservar la seguridad exterior de la República (art. 70) y sus prerrogativas especiales para declarar la guerra y mantener las relaciones políticas con las demás potencias y firmar tratados de paz, de alianza, de tregua y neutralidad (art. 72, apartados 15º y 16º). De igual modo, en la acusación constitucional contra el Presidente de la República –ahora durante su mandato y hasta seis meses después del término del mismo- y los Ministros de Estado, se incluye el *haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado* como causal de acusación (art. 39, Nº 1, literales a) y b)) Además, al igual que la de 1833, la Carta de 1925 contiene varias otras disposiciones para regular las relaciones político-militares

Toda esta evolución resulta lógica; por una parte, la consolidación de Chile como estado soberano era ya un hecho y, paralelamente, había un conocimiento más amplio y una recepción más extendida de las ideas de los clásicos del siglo XVIII en torno a la democracia como forma de gobierno y los mecanismos de representación popular tal como eran entendidos entonces, todo lo cual se trasladó al texto de la Constitución de 1833. En lo pertinente, esta Carta puso, además, un énfasis creciente en la regulación de las relaciones entre las autoridades políticas y las fuerzas militares, tanto en su mando y dirección cuanto en su organización y financiamiento. Esta tendencia continúa en la Constitución de 1925, con pocas normas que reconozcan los conceptos de defensa y soberanía en su sentido internacional, pero con una creciente inclusión de disposiciones destinadas a normar las relaciones de las autoridades civiles y los uniformados asegurando, una vez más, la subordinación de éstos.

Una cuestión importante relacionada con los conceptos de seguridad y defensa se aprecia tanto en la Constitución de 1833 como en la Carta de 1925, a propósito de los estados de excepción constitucional. En la Carta de 1833 se consagra como facultad especial del Presidente de la República “...*Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo. En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno o varios puntos en estado de sitio, corresponde al Congreso;*...” (art. 82, Nº 20). Además, ya en la Carta de 1833 en su texto final se establece una diferencia entre el Estado de Asamblea (introducido en el texto en la reforma constitucional de 24 de octubre de 1874) y el Estado de Sitio, reservándose el primero para la guerra exterior y el segundo para el conflicto interno. Esta diferencia se mantuvo en la Constitución de 1925. Aquí

se contienen normas muy similares, pero se hace una distinción entre una invasión o amenaza de esta “*en caso de guerra extranjera*” o la conmoción interior, facultándose en el primer caso al Presidente de la República para dictar el Estado de Asamblea y en el segundo al Congreso para declarar el Estado de Sitio (art. 72, N° 17).

Particular interés reviste en este periodo la radicación definitiva de la responsabilidad de la seguridad exterior del país en el Presidente de la República. En la Constitución de 1833, ésta se afianza de dos maneras: se incluye en la fórmula del juramento que debe prestar el Jefe del Estado al momento de acceder al cargo, acto en el cual además de jurar profesar y defender la “*Religión Católica, Apostólica y Romana*” asume igual compromiso para con la conservación de *la integridad y la independencia de la República*, así como con el cumplimiento de la Constitución y las leyes (art. 80); al mismo tiempo se le reconoce autoridad plena sobre todas las materias relacionadas con la conservación de la “*seguridad exterior de la República*” tanto como respecto del orden público en el interior. Estas dos últimas potestades del Presidente se proyectaron con idéntica redacción (aunque con las correspondientes adecuaciones gramaticales) a la Constitución de 1925 (art. 70) y a la Constitución de 1980, (art. 24, inc. 2°). Naturalmente, esta disposición no solo tuvo efectos en torno a la centralización de la responsabilidad política para con la soberanía exterior, la defensa y la mantención de la integridad territorial del país; también y desde 1833, aseguró la adecuada supremacía y autoridad del Presidente de la República sobre el estamento castrense, lo que resultó de especial importancia cuando, a partir de 1850, aunque con tres excepciones, una en el siglo XIX y dos en el XX, los presidentes dejaron de ser militares.

La Constitución de 1980, el concepto de seguridad desarrollado

En la Constitución de 1980, y a diferencia de las anteriores cartas, las ideas de seguridad, defensa y soberanía tienen un mucho mayor reconocimiento y explicitación. Esto es, naturalmente, muy explicable. Cuando a mediados del decenio de los 70 se constituyó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, los temas relacionados con la seguridad nacional y las Fuerzas Armadas fueron objeto de su temprana y dedicada atención. Varios factores explican esta preocupación. Desde luego, el carácter militar del régimen que ejercía el poder sugería un tratamiento detallado y exhaustivo de lo castrense y la seguridad del país en sus diversos aspectos. Luego, la situación internacional perfilaba la necesidad de proporcionar al Poder Público de instrumentos idóneos para proteger al país de sus asechanzas, tanto externas como domésticas, con efectos directos en la seguridad externa e interna de la República. Se vivía entonces la denominada Segunda Guerra Fría, posiblemente uno de los

momentos más álgidos y de mayor tensión en la Confrontación Este-Oeste, caracterizado por altos niveles de tensión política y militar¹³.

Paralelamente, en el ámbito regional se desarrollaban ya las crisis vecinales que caracterizarían la seguridad exterior del país por el resto del decenio. Se aproximaba el Centenario de la Guerra del Pacífico y, desde 1975-76, el Perú demostraba una actitud de beligerancia y revanchismo. Casi al mismo tiempo, en enero de 1977, Argentina declaró “insanablemente nulo” el fallo de la Corona Británica que adjudicó a Chile las islas del Canal de Beagle, y comenzó a presionar por una solución diplomática apoyada en aprestos bélicos de considerable magnitud. Eventualmente, esta situación llevó a ambas naciones al borde de una guerra en diciembre de 1978. La intervención del Vaticano conjuró de momento la posibilidad de conflicto, pero las tensiones se mantuvieron altas hasta después de la Guerra del Atlántico Sur, en 1982¹⁴.

Al mismo tiempo, en lo interno, se comenzaba a articular la resistencia armada al régimen militar, lo que era usualmente percibido –o al menos denunciado– como un correlato local de la Guerra Fría, todo lo cual reforzó la inclusión de conceptos asociados a la seguridad y a la defensa en el texto constitucional¹⁵.

En otro orden de ideas, la Comisión recogió las perspectivas doctrinales del Derecho Constitucional comparado, que reconocía los temas castrenses, especialmente su regulación básica y a la relación de los estamentos militares con las autoridades civiles, lo que se manifestó en otras constituciones del periodo, como por ejemplo, la española de 1978¹⁶.

¹³ La Guerra Fría, como periodo histórico, se extendió entre 1947 y el colapso de la Unión Soviética en 1989. Sin embargo, la confrontación Este-Oeste tuvo varias etapas: la *Guerra Fría* propiamente tal entre 1947 y 1963 aproximadamente, la *Coexistencia Pacífica* entre 1963 y 1976, seguida de la Distensión hasta aproximadamente 1979 y luego la *Segunda Guerra Fría* a partir de la invasión soviética de Afganistán hasta el ascenso de Gorvachov al poder en Moscú. La Segunda Guerra Fría se caracterizó por los más altos niveles de tensión de todo el periodo y, en ciertos momentos, generó posibilidades ciertas de una confrontación mundial a gran escala entre la OTAN y el Pacto de Varsovia.

¹⁴ En relación a esta materia se sugiere FERNANDOIS, Joaquín. *MUNDO Y FIN DE MUNDO Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2005, especialmente capítulos VI, IX y XII. También NAVARRO, Miguel. *CHILE Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: DESDE COMIENZOS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LOS ALBORES DEL SIGLO XXI* en SOTO Silva, Julio, NAVARRO Meza, Miguel y SALAS Maturana, Alejandro. “La Defensa en Perspectiva Académica: Historia y Proyección”, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Colección de Investigaciones N° 35, 2015.

¹⁵ América Latina fue escenario de la Guerra Fría, mas aquí se combatió fundamentalmente bajo las formas de agitación, subversión y terrorismo y guerra política, contrainsurgencia y antiterrorismo.

¹⁶ Para los efectos de comparar el tratamiento de los temas castrenses, la Comisión examinó los textos de las cartas de España, Brasil, Guatemala, Ecuador, Italia y la República Federal Alemana.

En esta perspectiva, el nuevo texto constitucional otorgó, en primer lugar, un tratamiento amplio a la seguridad nacional aunque, paradójicamente, carente de definición doctrinal. La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución prefirió no incorporar ninguna definición conceptual al respecto, en parte porque comprendió la dificultad de hacerlo y la inconveniencia de definir, en el texto constitucional, por definición rígido, un concepto que inevitablemente evolucionaría con el tiempo. Además, la Comisión estimó que definir jurídicamente la seguridad nacional implicaría la posterior interpretación del concepto por parte de los tribunales lo que, en definitiva, podía terminar desvirtuando su contenido¹⁷. A lo anterior, es necesario agregar que la seguridad nacional era un concepto nuevo para la doctrina constitucional chilena, sin perjuicio de las alusiones indirectas, más bien casuísticas y también carentes de contenido doctrinal, presentes en los textos de las anteriores cartas fundamentales. De hecho, la primera manifestación normativa propiamente tal de la seguridad nacional fue en el D.F.L N° 181 de 1960, que modernizó la estructura superior de la Defensa Nacional y cuyo Reglamento contiene una definición básica de la misma: *“toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo de asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a la leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda”*¹⁸.

No obstante y sin perjuicio de esta indefinición doctrinal, la Constitución de 1980 alude a la seguridad nacional en doce oportunidades –sin contar con las referentes al Consejo de Seguridad Nacional- y en cinco órdenes normativos distintos, pero interrelacionados¹⁹.

¹⁷ Cabe hacer notar que la cuestión de la seguridad nacional y, en términos más generales, el tratamiento de los temas castrenses generó un extenso e intenso debate al interior de la Comisión, en el que además y en forma esporádica participaron altos oficiales de línea y de servicio de las Fuerzas Armadas, lo que resulta concordante con el tratamiento que toda la carta da a las cuestiones militares. En relación a este debate, se sugiere GRIFFITHS Spielman, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano Análisis de los casos de EE.UU., Perú y Chile*. Ril Editores, 2011, Santiago de Chile, p. 372 y sgts.

¹⁸ El DFL N° 181 fue dictado por el presidente Jorge Alessandri bajo el amparo de la Ley N° 13.305 de 1959, que le otorgó facultades para una reorganización amplia de la Administración Central del Estado. Creó la Junta de Comandantes en Jefe y el Consejo Superior de Seguridad Nacional. De igual modo, amplió algunas facultades del Presidente de la República en relación a la implementación del Estado de Emergencia. El DFL N° 181 fue formalmente derogado por la Ley N° 20.424 de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁹ Esta sistematización está desarrollada a partir de la contenida en ESQUIVEL Lizondo, Mario. *Seguridad Nacional y Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 ¿Naturaleza Jurídico Política incompatible con la concepción de un Estado Democrático y de Derecho?* Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral, Valdivia, 2004, Capítulo Primero.

En primer término, se incluye como un principio constitucional y se recoge en las bases de la institucionalidad, en el artículo 1º, inciso quinto: “*Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional...*” y en el artículo 22, que establece su preservación como un deber fundamental de los chilenos, junto con honrar a la patria y defender la soberanía nacional.

En un segundo orden normativo, la seguridad nacional es aludida como un límite al ejercicio de ciertos derechos fundamentales reconocidos en el mismo ordenamiento constitucional: libertad de enseñanza (artículo 19, N° 15, inc. 2º) derecho de asociación (artículo 19, N° 15, inc. 4º) derecho de huelga (artículo 19, N° 21, inc.5º) derecho a desarrollar cualquiera actividad económica (artículo 19, N° 21, inc. 1º) derecho de propiedad (artículo 19, N° 24, inc. 2º) y derecho de autor y de propiedad industrial (artículo 19, N° 25, inc. 4º, por remisión).

Un tercer orden normativo establece que la seguridad nacional o más precisamente el riesgo o la amenaza para esta, será causal de dictación de tres de los estados de excepción constitucional, el de Emergencia (art. 42) los de Asamblea y Sitio (art. 40, inc. 1ª). Cabe observar que solo para el Estado de Emergencia el texto constitucional alude expresamente a la *seguridad de la nación*, pero es claro que las causales de los otros dos -guerra exterior, en toda su amplia gama de posibilidades, y guerra interna o grave conmoción interior- implican alusiones potentes y suficientes a la seguridad nacional.

Un cuarto orden normativo reconoce a la seguridad nacional como antecedentes en la toma de decisiones políticas, en sede Ejecutiva tanto como en el Poder Legislativo. Así, en el ámbito ejecutivo, es un criterio que el Presidente de la República debe considerar para disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra (artículo 32, N° 17) para que el Jefe del Estado autorice pagos no autorizados por ley (artículo 32, N° 20) y para que la misma autoridad declare el Estado de Emergencia (artículo 42)²⁰. En el dominio legislativo, la seguridad nacional o más precisamente, haberla comprometido, es causal de acusación constitucional contra el Presidente de la República, los ministros de estado y los generales y almirantes de las fuerzas armadas (artículo 52, N° 2, letras a, b y d respectivamente).

Finalmente, en un quinto orden normativo, la seguridad nacional es fuente de funciones y atribuciones de las Fuerzas Armadas, las que son esenciales para la seguridad nacional (artículo 101, inc. 2º) y además, de muchas de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, contemplado en el Capítulo XII actual de la

²⁰ Es importante tener presente que aunque en la Constitución solo se alude al concepto de seguridad nacional propiamente tal a propósito del Estado de Emergencia, la dictación de los estados de Asamblea y de Sitio presuponen situaciones que, por su misma naturaleza, también afectan –y gravemente- la seguridad de la nación. Así, la dictación del Estado de Asamblea presupone una *guerra exterior* y el de Sitio, una *guerra interna o grave conmoción interior* (art. 40, inc. 1º).

Carta Fundamental, especialmente aquellas que este tenía antes de la reforma constitucional del año 2005.

Se tiene así que la seguridad nacional tiene un reconocimiento amplio y sistemático en la Carta de 1980, concordante con las circunstancias políticas – domésticas e internacionales- propias del periodo de su redacción y entrada en vigencia pero cuyo mérito e idoneidad política para la seguridad del Estado es permanente y afín con su aplicabilidad como parte de la normativa constitucional de suyo igualmente permanente.

El reconocimiento del concepto de seguridad nacional en el actual Código Político se inscribe en el patrón que es posible identificar a lo largo de la historia constitucional chilena en esta materia. En términos amplios, la consagración de conceptos asociados a la defensa del país, a su seguridad exterior y también interior y a su soberanía, corresponden a los diferentes periodos históricos que Chile ha vivido como actor internacional independiente. En tal perspectiva, ha otorgado a la autoridad pública los instrumentos normativos básicos para enfrentar y contener los avatares políticos, domésticos e internacionales que la República ha experimentado desde la Independencia. Esto sigue siendo importante en la actualidad. Las formas de conflicto han variado y los escenarios de confrontación son actualmente difusos, difíciles de identificar, no admiten diferencias tajantes entre lo internacional y lo interno, y en ocasiones, el campo de batalla es la sociedad toda. Para el Estado, cualquier estado, pero ciertamente para Chile, ello implica tener los instrumentos normativos adecuados para enfrentar estas situaciones potenciales, en forma eficaz pero sin afectar el estado de derecho. Y son las constituciones las que deben proporcionar esos instrumentos.

II PARTE

Fuerzas Armadas y relaciones político militares

Reconocimiento de las Fuerzas Armadas en los ordenamientos constitucionales

En general, el reconocimiento a la existencia de los cuerpos armados en los textos constitucionales ha seguido un patrón similar al de los conceptos de seguridad y soberanía. Las menciones son constantes pero no lineales, a veces indirectas y, en general, no se regula la naturaleza de dichos cuerpos sino más bien, y a partir de la Constitución de 1823, la relación de la autoridad política con los uniformados es la que recibe atención en los sucesivos códigos políticos.

En los textos primitivos de 1811 y 1812 hay muy pocas alusiones a las fuerzas militares y más bien se subentendía su existencia, lo cual era explicable, habida consideración que al comienzo del proceso independentista existía en el *Reyno de Chile* una fuerza militar permanente cuya finalidades principales eran afianzar el sistema político colonial, mantener la Línea del Bio Bio y, en términos más generales, proteger el territorio de incursiones de potencias europeas. Los

textos aludidos asumían que el mando militar que antes correspondió a las autoridades coloniales, se traspasó a las nuevas autoridades. Este proceso fue consustancial al desarrollo de las estructuras iniciales de poder político en el país, en los cuales el Estado asumió el monopolio del uso legítimo de la fuerza, asegurando la obediencia ciudadana y su protección frente amenazas externas, lo que por lo demás es propio de toda forma estatal legítima de uso de la fuerza²¹.

Así, en el texto de 1811 solo se alude a las fuerzas militares a propósito del “*mando de las armas*” que recae en el Presidente del Congreso (art. 4º) y de la limitación establecida al Ejecutivo provisorio que no podía “*disponer de las tropas del ejército y milicias en servicio extraordinario*” sin autorización del Congreso. De igual modo, se dispone que al Poder Ejecutivo Provisorio “*en cuerpo*” (es decir la Autoridad Provisoria) tendría los honores de “*Capitán general de Provincia*” es decir un grado militar superior.

En el Reglamento de 1812 solo se alude a las fuerzas militares en dos disposiciones, en el artículo VIII referente a las atribuciones del Senado, siendo facultad suya “*trasladar tropas y levantarlas de nuevo*” y en el XIII en el que se dispone que los “*cuerpos militares*” entre otros muchos estamentos, cargos e individuos debían jurar la observancia de sus disposiciones. Lo mismo es, en general, válido para con el Reglamento Provisorio de 1814 donde nuevamente se dispone que el Director Supremo tendría escolta y honores de “*capitán general*”; además, se dispone que el Intendente de Provincia será también el “*Auditor de Guerra*”. Con todo, cabe destacar que este texto radica en el Director Supremo amplísima facultades (art. 2º), entre las que deben considerarse implícitas las del mando militar, considerando los tiempos en que fue dictado.

La Constitución Provisoria de 1818 contiene más normas sobre las fuerzas militares. Desde luego, repite lo dispuesto en los textos anteriores acerca de los honores propios del Director Supremo (Título IV, art. 4º) y radica en él el “*mando y organización de los ejércitos, armada y milicias*” (mismo título, art. 5º). Además, dispone que los gobernadores militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia serían elegidos por el Director Supremo. Esta Carta es la primera que establece los principios de la sujeción de los militares a la autoridad civil, tanto por lo dispuesto a propósito del mando y la organización de las fuerzas cuanto porque establece que el Director Supremo debía expedir sus órdenes e instrucciones con la firma del “*Secretario del Departamento* (de Gobierno)” que correspondiese, lo que ponía al Secretario de Guerra (cargo equivalente al actual Ministro de Defensa) en la cadena de mando sobre las fuerzas militares. Similares normas se contienen en la Constitución de 1822.

La Carta de 1823, aunque tuvo muy corta vigencia –diciembre de 1823 a julio de 1824- desarrolló extensamente la cuestión militar. Desde luego radicó en el Director Supremo facultades amplias respecto de las fuerzas militares:

²¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad Por una Teoría General de la Política* Fondo de Cultura Económica, México, 2006, 68-187.

organizarlas y disponer de ellas “*con arreglo a la ley*” (art 18, N° 4) nombrar a los generales en jefe, con acuerdo del Senado (art. 18, N° 5) y mandar personalmente la “*fuerza armada*” con acuerdo del Senado (art.19, N° 1). De igual modo se limita la facultad del Director Supremo para nombrar oficiales que tuviesen mando efectivo de tropas, a menos que mediase una propuesta del Senado (art. 19, N° 2). En el ámbito del mando político de la fuerza militar se dispuso que en cada provincia el mando político y militar fuese único, ejercido por un gobernador nombrado por el Director Supremo (arts. 191 y 201, N° 5). Asimismo, se contempla un “*jefe militar*” en la composición del Consejo de Estado²². Las fuerzas militares son nuevamente mencionadas a propósito de las facultades del Senado que debía establecer las fuerzas de mar y tierra para cada año o con motivo de “*urgencia pública*” (art. 39, N° 13) y autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República y autorizar el ingreso de tropas extranjeras (art. 39, N°s. 11 y 12). Otra alusión a fuerzas militares, esta vez bajo la forma de las milicias, se contiene entre las obligaciones de los Senadores, que debían velar por la instrucción de éstas (art. 58, N° 8). Servir en la milicia por cinco años era también fuente de “*mérito cívico*” (art. 115, N° 1). Finalmente, la Constitución de 1823 dedicó un título completo, el XX, a la “*Fuerza Pública*” en el que se incorporaron por primera vez, muchos de los conceptos modernos propios de la relación político militar en un sistema democrático. Así, se define a la “*Fuerza del Estado*” capaces de tomar armas y mantenía la “*seguridad interior y la defensa exterior*” (art. 225); del mismo modo dispuso que la fuerza pública era esencialmente obediente y que ningún cuerpo armado podía deliberar (art. 226). Asimismo, se dispone que la fuerza pública se divide en “*milicia veterana y nacional*” (art. 232) y que en cada departamento y delegación debían formarse milicias nacionales de infantería y caballería (art. 233) más otras disposiciones relativas a los cuerpos armados, contenidos en el mismo Título XX.

La Constitución de 1828 dedicó menos disposiciones a las fuerzas militares y, visto el asunto con el beneficio de la visión retrospectiva, constituyó un retroceso en algunos aspectos con respecto de su antecesora, especialmente respecto de la naturaleza y misiones de la fuerza del Estado. Sin embargo, consolidó las atribuciones del Congreso en relación a las fuerzas armadas, regulándolas en términos similares a la de 1823 (fijación de la fuerza anual, salida de tropas nacionales del territorio de la República e ingreso de tropas extranjeras, arts. 46, N°s 7,10 y 11) y especificó mejor las atribuciones del Ejecutivo respecto de la fuerza militar (provisión de los empleos militares –con acuerdo del Senado o

²² El Consejo de Estado fue un cuerpo consultivo permanente de gran significación en la arquitectura político-administrativa del país durante el siglo XIX. Aunque su composición evolucionó ligeramente a lo largo del siglo, normalmente incluyó Ministros de la Corte Suprema, eclesiásticos superiores, militares de alta graduación e inspectores de rentas. Fue finalmente eliminado de la estructura constitucional chilena con la Carta de 1925 aunque fue revivido efímeramente durante el régimen militar. Ver Nota 27.

de la Comisión Permanente en receso de éste²³ -en el caso de los del grado de coronel- y “*disponer de las fuerzas de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación*” y emplear a la milicia local con los mismos fines, art. 83, N°s. 5° y 10°) Así mismo, reconoció el derecho del Presidente de la República a mandar personalmente las fuerzas mar y tierra, siempre que contase con autorización del Senado (art. 85, N° 1).

A su turno, la Constitución de 1833 siguió la tendencia formal de su antecesora respecto del reconocimiento de las fuerzas armadas: se afianzaron y reforzaron las facultades del Congreso en relación a la fijación de las fuerzas de mar y tierra, a permitir el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República y a autorizar la salida de las tropas nacionales del mismo, pero se le agregó “*señalando el tiempo de su regreso*” (art. 37, N°s 3°, 7° y 9°). Adicionalmente se sumó a las facultades del Congreso una bastante peculiar: “*Permitir que residan cuerpos de Ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, i diez leguas a su circunferencia*” (art. 37, N° 8°). Algo similar hizo el texto constitucional con respecto del Presidente en cuanto extendió y especificó mejor sus responsabilidades para con la defensa nacional y sus atribuciones sobre las fuerzas militares; así ya no necesitó autorización del Congreso para “*mandar personalmente la fuerza armada*” (art. 74, por remisión inversa) y en lo que refiere a sus facultades especiales, el Presidente podía proveer los empleos militares aunque se mantuvo la limitación, que ya venía de textos anteriores, de tener que contar con la venia del Senado o en su receso de la Comisión Conservadora, para conferir los grados de coronel o capitán de navío o superior. Con todo, en el campo de batalla podía conferirlos por sí solo (art. 82, N° 9). La Carta de 1833 mantuvo una presencia castrense en el Consejo de Estado pero especificó el grado del representante militar: “*jeneral de ejército o armada*” (art. 102). Esta Constitución, además, contiene ciertas normas específicas respecto de la fuerzas militares; así, todos los chilenos en estado de cargar armas debían estar inscritos en los “*registros de las milicias*” (art. 156) y disponía que la fuerza pública era esencialmente ediente y que ningún cuerpo armado podía deliberar. Asimismo, introdujo una institución novedosa en las relaciones político-militares: la nulidad de derecho de cualquier resolución de la autoridad pública- Ejecutiva o Legislativa, que se tomare en presencia “*o requisición de un ejército, de un general al frente de fuerza armada*” (art. 158).

Durante la vigencia de la Constitución de 1833 se resolvió, además, un asunto de gran importancia para las relaciones político-militares y el profesionalismo castrense. Desde comienzos de la vida republicana del país, los oficiales militares y navales podían ser elegidos para cargos de senador o diputado, en cuanto su condición de tal no era causal de exclusión del Congreso.

²³ La Comisión Permanente, denominada Comisión Conservadora en la Carta de 1833, era un cuerpo colegiado de Senadores y Diputados elegidos por cada cámara para atender los asuntos urgentes del despacho legislativo durante el periodo en que el Congreso se encontraba en receso.

Esto, forzosamente, implicaba un actuar individual suyo en política contingente aunque como se ha explicado, ya desde la Carta de 1823 se recogía el principio de la no deliberancia militar en cuanto cuerpos armados, lo que se refuerza en la de 1833, desde su texto original. En esta lógica, la reforma de agosto de 1874 que, entre otras materias, modificó los requisitos para ser elegido diputado o senador, hizo incompatible los cargos parlamentarios con cualquier empleo provisto por el Presidente de la República, lo que eliminó automáticamente la presencia castrense en el Congreso facilitando el cumplimiento del mandato constitucional respecto de la apoliticidad de las instituciones militares²⁴.

La Constitución de 1925 mantuvo las previsiones anteriores en muchos casos con idéntica redacción. Así, la fuerza pública sigue siendo esencialmente obediente y no deliberante (art. 22 en su texto original); se mantiene la nulidad de los actos de autoridad –ahora con la adición de las de los Tribunales de Justicia– ejecutados bajo exigencia castrense (art. 23). De igual forma, los cargos parlamentarios y militares siguen siendo incompatibles, excepto en caso de guerra (art. 30, inc. 2°); se confirman las atribuciones del Congreso respecto de las Fuerzas Armadas al reconocer como materias de ley la fijación de las fuerzas de mar y tierra, así como del ingreso de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales al territorio de la República (art. 44, N°s 9°, 10° y 11°) y se mantiene la facultad del Presidente de la República de mandar personalmente las fuerzas armadas (art. 72, N° 14) y de proveer los empleos militares, salvo los de coronel, capitán de navío y superiores para los cual requería acuerdo del Senado, excepto en caso de guerra. (art. 72, N° 7) y de disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas “*según lo hallare por conveniente*” (art. 72, N° 13).

Un asunto de especial interés y trascendencia, resuelto durante la vigencia de la Carta de 1925, fue la especificación normativa de las Instituciones de la Defensa que componían la fuerza pública. En efecto, en la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 –conocida como la Reforma Constitucional de las Garantías Democráticas–²⁵ se modificó el texto del artículo 22 original, estableciendo que la fuerza pública estaba compuesta “*única y exclusivamente*” por las Fuerzas Armadas y el “*Cuerpo de Carabineros*”, que su dotación solo podía ser fijada por ley y que el ingreso a sus plantas solo podía efectuarse por sus escuelas matrices, excepto el de aquel personal que realizaría funciones estrictamente civiles. Se especificó así qué instituciones quedarían comprendidas en la fuerza pública, es decir aquellas que ejercen el monopolio del uso de la fuerza, se aseguró su carácter profesional y se prohibió

²⁴ Con todo, en aquel entonces esta era una práctica frecuente en el Derecho Constitucional comparado. Así, por ejemplo, en 1879 el almirante Miguel Grau Seminario, el máximo héroe naval del Perú, era diputado por el Distrito de Piura ante el Congreso de su país.

²⁵ Esta reforma encuentra su origen en la negociación llevada a cabo entre el Partido Demócrata Cristiano y Salvador Allende en octubre de 1970 para otorgarle su apoyo en el Congreso que debía elegir entre él y Jorge Alessandri, ya que ninguno había obtenido la mayoría absoluta en la elección presidencial del 4 de septiembre de ese año.

constitucionalmente la existencia de otras organizaciones armadas, de un modo acorde con las atribuciones que corresponden al Estado en un sistema democrático.

La Constitución de 1980 continuó las tendencias de los textos anteriores en materia de Fuerzas Armadas aunque, diríase naturalmente, le otorga un tratamiento más extenso y sistemático, en la perspectiva ya esbozada en los acápites introductorios de este artículo. En esta lógica, la Carta aborda el tema castrense en seis aspectos fundamentales.

En primer término, en cuanto a su existencia. Según la Carta, las Fuerzas Armadas están constituidas *“única y exclusivamente”* por *“el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”* (art. 101, inc. 1º). En esto la Constitución sigue y desarrolla la redacción final del antiguo artículo 22 de la Carta de 1925, aludido en el párrafo anterior, pero refuerza la identidad excluyente de las Fuerzas Armadas al especificar las Instituciones que la componen: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. A mayor abundamiento, el texto constitucional las separa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. (art. 101, inc. 2º).

En segundo lugar, en lo que se refiere a sus misiones. Conforme al texto vigente, las Fuerzas Armadas *“existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”* (art. 101, inc. 2º). Hasta el 2005, las Fuerzas Armadas, además, garantizaban el orden institucional de la República, pero ese cometido les fue retirado por la reforma constitucional de ese año y radicado en la totalidad de los órganos del Estado, como parte del Principio de Legalidad (art. 6º inc. 1º).

En tercer término, a propósito de sus características. Las Fuerzas Armadas (y Carabineros de Chile) como cuerpos armados, *“son esencialmente obedientes y no deliberantes”* (art. 101, inc. 3º). Además, las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, *“son profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”*. En esto la Carta siguió la tendencia desarrollada progresivamente en los textos anteriores, separando a la institución militar de la política. Son estas características que ponen a las Fuerzas Armadas bajo la sujeción estatutaria de la autoridad civil, las mantienen al margen de los avatares de la política contingente y constituyen el correlato de su autorización para ejercer el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

En cuarto lugar, en cuanto sujetos de decisiones de autoridades superiores. El Presidente de la República cuenta entre sus facultades especiales el *“disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”* (art. 32, N° 17). Esto último es algo novedoso en la Carta, ya que la disposición equivalente en la Constitución de 1925 dejaba este tema al arbitrio del Jefe del Estado. De igual modo, el Presidente puede asumir en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (art. 32, N° 18) Además, el Jefe del Estado tiene la facultad de

nombrar y remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, conforme y según las condiciones establecidas en la misma Carta (art. 32, N° 16 en concordancia con el art. 104). Cabe indicar aquí que la Carta dispone que el régimen presupuestario de las Instituciones estará regulado en una ley orgánica constitucional (art. 105) ley que actualmente es la N° 18.948.

En un quinto orden, en lo que se refiere a sus integrantes, especialmente a la carrera militar. Se establece que los nombramientos de los oficiales se efectuarán por decreto supremo y que las normas básicas referidas a la carrera, nombramientos, ascensos, retiros, antigüedad, mando y sucesión de mando, debe regularse por una ley orgánica constitucional (art. 105), la Ley N° 18.948 aludida en el párrafo anterior.

En sexto orden y final, respecto de las limitaciones del actuar de sus integrantes. Siguiendo una tradición constitucional de larga data, los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas son sujetos de acusación constitucional “*por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad nacional*” (art. 52, literal e). Por otra parte, los Comandantes en Jefe y los oficiales de las Fuerzas Armadas no pueden ser candidatos a diputados y senadores, a menos que haya pasado un año desde que cesaron en su empleo castrense (art. 57, N° 10 e inc. final) y la condición militar activa es incompatible con el desempeño de cargos parlamentarios (art. 58).

De lo expuesto y relacionado, se tiene que la Carta de 1980 contiene las provisiones básicas y fundamentales acerca de las Fuerzas Armadas, tanto en cuanto Instituciones como en lo que se refiere a sus integrantes, lo que se condice con su calidad de detentadores monopólicos del uso de la fuerza y por ende, de su calidad objetiva de instrumentos de poder y agentes del poder político lo que, a su turno, pone a la Constitución vigente en línea con el tratamiento del tema castrense en el Derecho comparado.

La cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas y su diferencia con las de Orden y Seguridad Pública

Una cuestión de especial relevancia regulada en el texto constitucional a propósito de las Fuerzas Armadas es su misión básica.

En su texto original y también en el actual, la Constitución establece dos categorías de fuerzas: las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y las de Orden y Seguridad Pública, por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Inicialmente, todas dependían del Ministerio “*encargado de la Defensa Nacional*” pero, luego de la reforma del 2005, Carabineros e Investigaciones pasaron a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Respecto de las misiones de cada categoría, la Carta Fundamental dispone que las primeras “*existen para la defensa de la patria y son esenciales*

para la Seguridad Nacional” mientras que las de Orden y Seguridad Pública *“existen para dar eficacia al derecho y garantizan el orden y la seguridad pública interior”*. Originalmente, además, las Fuerzas Armadas y Carabineros garantizaban el orden institucional de la República, misión que, según se ha explicado, les fue retirada en la citada reforma de 2005.

Se advierte de entrada que se trata de misiones distintas y con ámbito de ejecución física diferentes. El hecho que estén contempladas en la misma disposición constitucional no implica que ambas misiones sean iguales, aunque su sistematización en una sola norma sí facilita su comprensión y les otorga una perspectiva común lo que, a su turno, es concordante con la progresiva interacción entre las funciones de seguridad externa e interna que se aprecia en los sistemas comparados, aunque esto no fue previsto al tiempo de la redacción de la norma, a fines del decenio de 1970.

La misión primaria de las Fuerzas Armadas es *“la defensa de la patria”* y no existen dudas que se trata de un cometido orientado a proteger la integridad territorial y la soberanía del país contra amenazas externas que, naturalmente, ameriten o requieran una respuesta militar. Dado que la Constitución no establece expresamente qué ha de entenderse por *“defender la patria”* es necesario recurrir a las fuentes doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Política respectiva las que, para el caso chileno, han sido desarrolladas en los Libros de la Defensa, especialmente en el del 2010, que contiene la Política de Defensa actualmente vigente. Dicha publicación, en su Capítulo VII referido precisamente a la Política de Defensa Nacional, dice, a propósito de la Función de Defensa (numeral VII. 1) que *“La función de defensa existe para dar seguridad externa al país...”* y luego establece una serie de requisitos y condiciones que apoyan la idea que la *“defensa”* alude exclusivamente a la protección exterior del país. Esta aproximación se ve reforzada, además, a propósito de la Política de Defensa propiamente tal (numeral VII. 2) que reconoce que la política de defensa de Chile está *“orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial”* conceptos todos que apuntan inequívocamente a su defensa o a su protección ante avatares de raigambre externa. En este mismo sentido, varios de los Principios de la Política de Defensa (numeral VII. 3) aluden claramente a la defensa del país y de sus intereses nacionales frente a amenazas externas.

A mayor abundamiento, el mismo Libro de la Defensa 2010, en su Capítulo XII *“Empleo de la Fuerza”* reconoce como primer ámbito de empleo de esta, la legítima defensa, en los términos contemplados en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que se refiere expresamente a un *“ataque armado”* como fundamento habilitante del uso de la fuerza, entendiéndose que este debe provenir desde el exterior. Es oportuno destacar, sin embargo, que en la actualidad tal ataque armado no necesariamente debe provenir de un actor formal del Sistema Internacional, utilizando medios militares regulares; antes bien, la

doctrina y también la práctica política, aceptan que tal agresión puede tener su origen en actores informales, utilizando fuerzas y elementos irregulares. Esto se percibe claramente, por ejemplo, en el ámbito aeronáutico, a propósito de la perpetración de actos terroristas masivos utilizando aeronaves comerciales de transporte público que previamente han sido objeto de actos de interferencia ilícita²⁶.

En seguida, en el mismo Capítulo XIII, se reconoce como segundo ámbito de aplicación de la fuerza la Disuasión, concepto que por su naturaleza se aplica exclusivamente hacia afuera de las fronteras del Estado y fundamentalmente contra actores formales del Sistema Internacional. Cierra la aproximación doctrinal del Libro de la Defensa el Capítulo XVII referido a las Fuerzas Armadas y que en su numeral XVII. 1 “Misión General” establece que la misión de las Fuerzas Armadas es *“coadyuvar al resguardo de la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, así como proteger a la población, las instituciones y los recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o presión externa”*.

En consecuencia, forzoso es concluir que cuando el actual artículo 101 de la Constitución alude a la *“defensa de la patria”* se refiere a la protección del territorio, la población, las instituciones políticas, la soberanía y la independencia nacional frente a presiones, amenazas o agresiones de naturaleza exclusivamente externa.

La segunda misión que la Carta Fundamental entrega a las Fuerzas Armadas es ser *“esenciales para la seguridad nacional”* lo que puede entenderse como una condición o característica de las instituciones castrenses, más que como una misión propiamente tal. Al igual que lo que ocurre con la defensa, el concepto de Seguridad Nacional no está definido en la Constitución porque tanto la Comisión de Estudios como las demás instancias que intervinieron en la redacción del texto de la Carta -fundamentalmente el Consejo de Estado²⁷ y la Junta de Gobierno- estimaron que era (y es) esencialmente político. Además, se comprendió entonces, por lo demás muy adecuadamente, que el concepto de seguridad nacional y en especial sus contenidos, eran fundamentalmente

²⁶ En relación a los aspectos legales y políticos implícitos en el uso de la fuerza contra aeronaves en situaciones de interferencia ilícita, ver NAVARRO Meza, Miguel. *El Uso de la Fuerza en la Defensa del Espacio Aéreo* en revista “Minerva” N° 76, Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile 2016, 39-61.

²⁷ El Consejo de Estado en su última expresión fue creado por medio del Decreto Ley N° 1.319 de enero de 1976, como órgano asesor del Presidente de la República. Estuvo integrado por ex presidentes de la república, ex comandantes en jefe de las FF.AA. y generales directores de Carabineros, ex ministros de estado y de la Corte Suprema, ex rectores y académicos y representantes de organizaciones sociales. Tuvo escasa importancia y de hecho, su responsabilidad más significativa fue revisar la propuesta de una nueva Carta Fundamental efectuada por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. La mayoría de sus observaciones fueron desechadas por la Junta de Gobierno; esto motivó la renuncia de su Presidente, el ex Jefe del Estado Jorge Alessandri y desde entonces el Consejo de Estado tuvo muy poca relevancia. Se extinguió en 1990.

mutables y también se avizoraron las complicaciones que podrían ocurrir si el concepto, al ser definido legalmente, podía ser luego interpretado por los tribunales²⁸.

En consecuencia, es necesario analizar los contenidos doctrinarios actuales del concepto de seguridad nacional o más precisamente de *Seguridad* cuya articulación vigente está nuevamente contenido en el Libro de la Defensa 2010, especialmente en el Capítulo IX. Allí se expresa, en lo fundamental, que la seguridad es un producto de un conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia sus objetivos y para resguardar los intereses nacionales frente a riesgos, amenazas o interferencias importantes y que consiste “*en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico*”.

El Libro de la Defensa aborda también la cuestión de la relación entre la seguridad y la defensa (numeral IX. 2) y correctamente concluye que la defensa es una de las funciones que el Estado realiza para lograr sus fines, conjuntamente con la función de seguridad pero que la defensa es un concepto más específico que aquella; en consecuencia, la ejecución de la función de defensa no produce por sí sola la condición de seguridad, pero es un componente fundamental e insoslayable de ésta.

En síntesis, en la perspectiva doctrinaria actual, la seguridad es una condición que el Estado debe lograr para la búsqueda y desarrollo de sus intereses nacionales, mediante múltiples acciones que lo pongan a cubierto de interferencias y avatares de distinta naturaleza, siendo la Función de Defensa una de las que el Estado debe ejecutar, pero una de las más relevantes e insoslayables, en la medida que es la que lo resguarda de los riesgos externos que tienen dimensiones militares. Entender la condición de “*esenciales para la seguridad nacional*” que tienen las Fuerzas Armadas como una habilitación para contribuir en cualquier forma al logro de la seguridad del país, sería extender el contenido material de su misión e implicaría una interpretación extensiva de la misma, algo inaceptable tratándose de normas de derecho estricto. Esta cuestión es fundamental en los escenarios actuales de la seguridad en cuanto acota lo que las Fuerzas Armadas, dentro del ordenamiento constitucional, pueden hacer más allá de su misión de seguridad y defensa exterior de la República, cuando tales cometidos impliquen el control del orden público.

Se tiene así que, conjugando armoniosamente las aproximaciones doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Seguridad Nacional actualmente vigentes, es posible concluir que la misión de las Fuerzas Armadas, en los términos de la normativa constitucional, es la defensa del país frente a agresiones, amenazas o presiones de naturaleza externa que afecten su integridad territorial, a su capacidad de actuar soberanamente en el Sistema Internacional, a su población, sus instituciones políticas y a sus recursos básicos,

²⁸ Ver nota 17.

y que tengan una respuesta o dimensiones militares. Y que su condición de esenciales para la Seguridad Nacional se manifiesta en el aporte que, dentro de su misión primaria, es decir la defensa externa, las instituciones de la Defensa hacen para que el país obtenga la condición de seguridad que le habilite para el desarrollo de sus fines e intereses fundamentales²⁹.

Relaciones político-militares

Una segunda cuestión relevante en la forma como los ordenamientos constitucionales han regulado los temas castrenses, se manifiesta en las relaciones entre el estamento político y los uniformados a lo largo de la historia republicana del país. El tema estuvo presente en los primeros ordenamientos constitucionales, aunque su tratamiento fue, en cada caso, acorde con el grado de evolución de cada código político y, en definitiva, con el desarrollo político e institucional del país. La forma como los diversos textos constitucionales normaban las relaciones entre la autoridad política y el estamento militar adquirió especial importancia a partir de la promulgación de la Carta de 1833 en cuanto esta concretó las ideas que Diego Portales tenía en esta materia y que consideraba fundamentales en el desarrollo institucional del país.

La esencia de la concepción portaliana de relaciones político-militares fue poner a los uniformados bajo una sujeción efectiva de la autoridad civil legítimamente constituida y, paralelamente, impedir el surgimiento de caudillismos militares que, en aquel tiempo y por muchos años más, asolaron a la mayor parte de los demás países americanos. De hecho, la cuestión militar y la sujeción castrense a la autoridad civil constituyeron dos de los pilares de su planteamiento político.

Aquí las normas de la Carta de 1833, a su turno sustentadas en las de la 1828, proporcionaron los fundamentos básicos, especialmente al potenciar las atribuciones del Presidente de la República respecto de las fuerzas militares. Las cuestiones de detalle fueron resueltas en la Ordenanza General del Ejército y de la Marina, promulgada en abril de 1839, que asumió los principios de Portales en dos formas: por una parte, las fuerzas militares fueron subordinadas a las autoridades civiles locales, específicamente al Intendente Provincial con jurisdicción en la zona en que estuviesen acantonadas; a dicha autoridad, bajo el título de Comandante General de Armas, obedecían todos los mandos militares que residiesen en la provincia. En segundo término, no se estableció una autoridad militar central de carácter permanente, un comandante general, responsable de la conducción del Ejército ante la autoridad política; es efectivo que la Ordenanza contempló como el más alto empleo militar al de Inspector General, mas no le otorgó funciones y atribuciones de mando sino, como su nombre lo sugiere, inspectivas y de coordinación. Además, el Inspector General

²⁹ Las misiones específicas que las Fuerzas Armadas ejecutan, individualmente o en conjunto, no están, naturalmente, contempladas en el texto constitucional, sino que se contienen en el D.S. (G) N° 272 de 1985.

quedaba subordinado a los Comandantes Generales de Armas, es decir a las autoridades civiles de las provincias.

A partir de 1860 el ideario portaliano de relaciones político-militares así implementado, se potenció con el desarrollo del liberalismo como la principal fuerza política en el país. En esta dinámica, la visión liberal, limitante de la autoridad del Estado y suspicaz frente a sus instrumentos, fortaleció los mecanismos de sujeción del estamento militar a las autoridades políticas. En consecuencia, ya hacia 1870 los despachos ministeriales de Guerra y de Marina pasaron a ser ocupados frecuentemente por civiles. Esto constituyó un hito de especial significación en la relación político-militar.

Naturalmente, si se analiza esta estructura a la luz de los conceptos contemporáneos, resulta atentatoria contra los principios de unidad doctrinal y de mando inherentes a la organización militar moderna. Sin embargo, las instituciones públicas deben ser ponderadas conforme al mérito de su tiempo y circunstancia. En esa perspectiva, forzoso es concluir que el sistema contemplado en la Ordenanza sí resultaba funcional al modo portaliano de relacionamiento político-militar y contribuyó, posiblemente más que ningún otro factor, a evitar una indebida presencia militar en la conducción política del país. Esto no significó, sin embargo, que la contribución castrense no fuese considerada. Antes bien y como se ha expresado, hubo, por ejemplo, en forma permanente un oficial superior como integrante del Consejo de Estado, donde su aporte fue siempre significativo.

La visión de Portales, plasmada en la Constitución de 1833 y en la Ordenanza de 1839 tuvo éxito y se proyectó en el tiempo. El estamento castrense efectivamente se mantuvo en general margen de los acontecimientos políticos y se sometió a la autoridad estatutaria civil, en los términos definidos en la normativa aplicable.

La solidez de estos mecanismos facilitó que mantuvieran su vigencia durante la Guerra del Pacífico aunque con las adaptaciones propias de la situación de conflicto bélico. Una cuestión de especial relevancia en ese momento fue la necesidad de afianzar la autoridad del Presidente ante los militares. Esto y la conveniencia de establecer un mando único del Ejército y la Marina en el teatro de operaciones, hizo que el Ejecutivo optase por una fórmula novedosa: el nombramiento de un Ministro de Guerra y Marina en Campaña, cargo que recayó en Rafael Sotomayor con el título de *Comisario General del Gobierno* y a quien le estaban subordinadas todas las fuerzas militares y navales chilenas así como las autoridades civiles en la zona de guerra. A su fallecimiento en la víspera de la Batalla de Tacna, le sucedió José Francisco Vergara. Es interesante destacar que la figura del *Comisario General del Gobierno* fue una creación *ad hoc* en cuanto no estaba contemplada en la Constitución de 1833 pero claramente fue una extensión de la visión portaliana de relacionamiento político-militar, especialmente de la autoridad y supremacía del Presidente ante el estamento castrense, en los

términos madurados en los decenios anteriores y plasmados en los textos constitucionales respectivos y en la Ordenanza de 1839.

Las reorganizaciones de la estructura de mando militar ocurridas luego del término de la Guerra del Pacífico no afectaron en su esencia la relación político-militar vigente antes del conflicto. Ésta solo se vio alterada en las postrimerías de la Administración Balmaceda cuando la agudización de la pugna entre el Presidente y el Congreso, ya muy patente en 1890, afectó al Ejército y a la Marina. Entonces, en ambas Instituciones comenzaron procesos de politización, favorables uno y a otro bando, que hicieron crisis en enero de 1891. Incluso así los altos mandos del Ejército y la Armada permanecieron leales al Presidente de la República, lo que refuerza el afianzamiento de la sujeción militar a la autoridad civil.

Durante la Guerra Civil, aunque resulte paradójal dada la naturaleza del enfrentamiento, las relaciones entre la autoridad política y los mandos castrenses se atuvieron, en lo fundamental, a la modalidad republicana. Desde luego, todos los mandos superiores del Ejército y la Armada permanecieron leales al presidente Balmaceda. En seguida, durante el desarrollo de las hostilidades, el Jefe del Estado, conforme a las normas constitucionales aplicables (art. 74) y las tradiciones políticas, asumió la jefatura suprema de las fuerzas leales, es decir la mayor parte del Ejército, técnicamente el Ejército de Chile, y una porción minoritaria de la Armada, y en la práctica ejerció lo que en términos modernos es la conducción operativa de las mismas. En el Bando Revolucionario, los mandos navales sublevados, acaudillados solo por un oficial superior, se atuvieron igualmente a los procedimientos jurídicos; en consecuencia exigieron del Congreso un pronunciamiento de destitución formal del Presidente, de modo de poner su actuar a salvo de ser considerado una asonada castrense vulgar³⁰. Luego, durante el conflicto, la Junta Revolucionaria de Iquique designó a un militar como Ministro de Guerra y Marina, pero igualmente mantuvo una presencia política permanente en las fuerzas en campaña, lo que aseguró un debido control civil del movimiento y evitó cualquiera desviación del mismo³¹.

³⁰ El Acta de Destitución del Presidente, fechada el 1 de enero de 1891, fue firmada por 19 senadores y 70 diputados. Se le atribuyó valor como si hubiese sido el producto de una votación del Congreso, efectuada en sendas sesiones oficiales de cada Cámara, lo que no podía ser por cuanto el Congreso se encontraba en receso y no había sido convocado a legislatura extraordinaria por el Presidente, único facultado para hacerlo. Aun así, para los insurrectos fue antecedente legal suficiente para justificar su actuar. Ver PINTO Lagarrigue, Fernando. *BALMACEDA Y LOS GOBIERNOS SEUDO-PARLAMENTARIOS*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1991.

³¹ Cuando en la noche del 23 de abril el blindado *Blanco Encalada*, buque insignia del Alzamiento, fue sorprendido y hundido en Caldera por los torpederos *Lynch* y *Condell* de la flotilla del Gobierno, se encontraban a bordo Ramón Barros Luco, Presidente de la Cámara de Diputados y miembro de la Junta Revolucionaria de Iquique y Enrique Valdés Vergara, secretario de la misma. Este último pereció en el naufragio, mientras que Ramón Barros Luco, quien años después sería Presidente de la República, se salvó, aparentemente asido

Los dos grandes conflictos del siglo XIX constituyeron una prueba de primera magnitud para el sistema de relacionamiento político militar establecido por la Constitución de 1833 y sus antecesoras. En ambos casos se generaron conflictos de poder y tensiones al interior del sistema político, pero la autoridad presidencial se mantuvo inalterada. Esto fue especialmente perceptible durante la Guerra del Pacífico, mas también la Guerra Civil demostró hasta qué punto el estamento castrense aceptaba la supremacía civil y las ritualidades republicanas. Es efectivo que luego, en el siglo XX, en dos oportunidades las relaciones político-militares se apartaron del cauce constitucional, pero en ninguno de los dos casos de tal quiebre institucional puede culparse al sistema de relacionamiento entre las autoridades civiles y los uniformados establecido en la Carta de 1925, vigente al momento de ambos eventos.

La Constitución de 1980 sigue, en lo concerniente a las relaciones político militares, los lineamientos ya largamente acuñados en las cartas fundamentales chilenas y le agrega elementos nuevos. Desde luego, por primera vez otorga cobertura constitucional al Ministerio de Defensa Nacional propiamente tal “...de/ *Ministerio encargado de la Defensa Nacional*” (art. 101, inc. 1º) y luego, en la misma disposición y sin ambages, pone a las Fuerzas Armadas bajo la égida de dicho departamento de gobierno. Esto asegura una supremacía de la autoridad política sobre las instituciones militares, especialmente si dicha disposición se conjuga con los artículos 33 y siguientes de la Carta, en relación a la naturaleza y funciones de los ministerios, aplicables por cierto, al Ministerio de Defensa³².

Luego, y en un plano superior, la Constitución regula las relaciones del Presidente con las Fuerzas Armadas. Estas se contienen en los ya citados numerales 16, 17 y 18 de su artículo 32 que le otorgan al Jefe del Estado atribuciones para nombrar a los Comandantes en Jefe; para disponer, organizar y distribuir las fuerzas y para asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las mismas³³. Las atribuciones del Presidente del artículo 32 deben ser ponderadas, además, al tenor de la autoridad amplia y omnicompreensiva que al respecto le otorga el art. 24 en su inciso segundo al disponer que “...su autoridad se extiende

a la cola de un novillo, parte del ganado en pie que se llevaba en el buque. De igual modo, cuando se ejecutó la invasión de la Zona Central por parte de las fuerzas del Congreso, la Junta permaneció en Iquique, pero el Ministro de Hacienda, junto al de Guerra y Marina, acompañaron a la expedición en representación de aquella.

³² La regulación de detalle de las relaciones entre el Ministro de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas está contenida en la Ley N° 20.424, especialmente en el Título I.

³³ Con todo, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una norma que especifique que ha de entenderse por “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” ni las atribuciones y potestades que en tal calidad tendría el Presidente de la República. El asunto no es menor porque, a propósito de los niveles de conducción, la ciencia militar ha desarrollado pormenorizadamente las características, atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada uno. A mayor abundamiento, en la actualidad, la responsabilidad última de aplicación de las normas de la legítima defensa y de la aplicación del *ius in bellum* recae en el Jefe del Gobierno, cualquiera sea su denominación o título.

a todo cuanto tiene por objeto...la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Cabe hacer notar que la Carta de 1980 sigue la tradición chilena de no otorgar al Presidente de la República la condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, como ocurre en algunos sistemas comparados³⁴ pero que históricamente le ha dado la posibilidad de “*mandar personalmente la fuerza militar*” y, en su forma actual, de asumir la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, facultad que desarrollada en el artículo 1º de la Ley 20.424, hace obligatorio para el Jefe del Estado asumir tal condición en caso de guerra externa. Además, el Presidente de la República, en su posición en la estructura jerárquica de la Defensa, tiene siempre la condición de “*Generalísimo*” por disposición del artículo 3º de la Ley N° 18.002 de junio de 1981. Con todo, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una norma que especifique que ha de entenderse por “jefatura suprema de las Fuerzas Armadas” ni las atribuciones y potestades que en tal calidad tendría el Presidente de la República. El asunto no es menor porque, a propósito de los niveles de conducción, la ciencia militar ha desarrollado pormenorizadamente las características, atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada nivel de conducción. A mayor abundamiento, en la actualidad y en una perspectiva doctrinaria, la responsabilidad última de aplicación de las normas de la legítima defensa y de la aplicación del *ius in bellum* recae en el Jefe del Gobierno, cualquiera sea su denominación o título.

Todo esto, de distintas formas y en distintos niveles normativos, potencia la condición de sujeción a la autoridad civil, prescindencia política y obediencia del estamento castrense. Se establecen así los fundamentos de la supremacía civil en los términos señalados por Huntington en su planteamiento “clásico” sobre relaciones político-militares, especialmente respecto del control objetivo sobre los uniformados, lo que presupone el máximo profesionalismo del cuerpo de oficiales como garantía de su no participación en política³⁵. De igual modo, la misma

³⁴ Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, donde la Constitución dispone que el Presidente será el Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada y de las milicias de los estados cuando sean puestas al servicio de los Estados Unidos. Artículo II, sección 2. Hoy día, el cargo de Comandante en Jefe se extiende naturalmente a la Fuerza Aérea y la referencia a las “*milicias*” debe entenderse como a las unidades de la Guardia Nacional de los estados cuando sean puestas en servicio federal. Ver Nota 1. Además y en el ámbito regional, conforme sus ordenamientos constitucionales tienen la calidad de comandante en jefe (o, en algunos casos, comandante general) de sus fuerzas armadas los presidentes de Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

³⁵ En su visión clásica -que parte de la base de la existencia de un conflicto de poder entre la sociedad civil y los uniformados- Huntington identifica dos modelos teóricos de control civil: el control civil subjetivo y el control civil objetivo. El primero consiste en llevar al máximo el poder civil sobre los militares; por una serie de razones, la más importante de las cuales fue la aparición de la profesión militar, Huntington estima que dicha forma de control se extinguió a fines del siglo XIX como instrumento válido de relacionamiento político-militar. Como modelo alternativo, el autor propone el control civil objetivo, cuya finalidad es profesionalizar

estructura normativa de mando político superior de la Defensa establecida en la Carta de 1980 se imbrica con las teorías de convergencia de las relaciones político-militares, planteadas por Rebecca Schiff, que identifican áreas de interés común y por ende de convergencia entre los militares, las elites políticas y la sociedad en su conjunto, pero que descansan en la existencia de una jerarquía normada entre las autoridades políticas civiles y los mandos castrenses³⁶.

No obstante, no hay evidencia que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o, en su oportunidad, el Consejo de Estado, hayan discurrido sobre algún modelo teórico de las relaciones político-militares, los que por lo demás, perteneciendo al campo de la Ciencia Política, le era ajenos; antes bien, ambos entes siguieron en esto el desarrollo progresivo de la forma como los diversos textos constitucionales del país habían tratado el tema de la relación entre los uniformados y las autoridades civiles y lo subsumieron en las instrucciones que recibieron de la Junta de Gobierno, especialmente en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas, en la forma en que éste era avizorado entonces por los propios militares..

Es necesario hacer presente en este punto que la actual estructura de sujeción de las Fuerzas Armadas al poder político emana en buena medida de la reforma constitucional de 2005. En su forma original, las instituciones castrenses tenían un considerable margen de autonomía frente al Presidente de la República. Si bien estaban sometidas nominalmente a su autoridad, el Jefe del Estado carecía de facultades para remover autónomamente a los Comandantes en Jefe lo que debilitaba considerablemente su poder frente a los militares y constituía una anomalía manifiesta en un sistema democrático. Podía remover a un comandante en jefe pero solo con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, donde los civiles –nuevamente entes de la reforma de 2005- estaban en minoría lo que hacía del eventual uso de tal mecanismo un procedimiento políticamente muy azaroso. La autonomía castrense así planteada emanaba de la concepción original del régimen militar que contemplaba la creación de un cuerpo poder del Estado, un “poder de seguridad” cuya finalidad era crear una nueva relación entre

al máximo a los militares, “militarizar a los militares” constituyéndolos en instrumentos del Estado. Se trata de lograr su neutralidad y esterilidad política, lo que –siempre en la óptica de Huntington- minimiza su poder respecto de los civiles y, como correlato, maximiza el de éstos sobre los uniformados. HUNTINGTON, Samuel P. *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones civiles-militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. 4 p. 91 y sgts.

³⁶ La concepción teórica de la convergencia en las relaciones civiles-militares, en la forma que plantea Rebecca Schiff asume que hay espacios de convergencia –no de conflicto como en la óptica de Huntington- entre los militares, las elites políticas y la sociedad civil en torno a cuatro ámbitos específicos: la composición social del cuerpo de oficiales, el proceso de decisión política, el reclutamiento del personal militar y el ethos militar. Estos espacios generan incentivos para la cooperación entre los actores involucrados, aunque dentro de esquemas de subordinación formal de los militares a la autoridad política civil. SCHIFF, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics A Concordance Theory of Civil-Military Relations* Routhledge Press, NewYork 2009.

las funciones clásicas ejecutiva, legislativa y judicial para “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”³⁷. En este nuevo poder, las instituciones de la defensa tenían un cometido primordial y su autonomía respecto del Presidente de la República se explicaba en esa lógica. En definitiva, el “poder de seguridad” no fue incorporado al texto de la Constitución de 1980, pero la inamovilidad de los Comandantes en Jefe permaneció hasta el 2005.

En esta forma, la Constitución de 1980, en su texto actual, subsume toda la experiencia normativa anterior en materia de relaciones político-militares ya desarrollada en los anteriores textos constitucionales, y establece, en la perspectiva normativa, y luego de los avatares esbozados, un modelo de relacionamiento entre las autoridades políticas y el estamento castrense propio de un sistema democrático.

CONCLUSIONES

A lo largo de la historia republicana del país, sus textos constitucionales han incorporado conceptos relacionados con su seguridad externa y soberanía. Del mismo modo, progresivamente, fueron reconociendo progresivamente la existencia de las Fuerzas Armadas y definiendo sus características y misiones. Paralelamente, las diversas cartas fundamentales crearon, en forma igualmente gradual, un modelo de vinculación entre la autoridad política y los uniformados orientado a evitar caudillismos, una presencia indebida de éstos en política y presiones castrenses en las decisiones de la autoridad civil. Esto ha asegurado una adecuada supremacía civil sobre los militares y, correlativamente, una correspondiente sujeción de estos a la autoridad civil.

- **Presencia de conceptos asociados a la seguridad exterior, a defensa y la soberanía**

Desde los intentos más iniciales de organizar políticamente el Estado, aún antes del comienzo formal del proceso emancipador, se incorporaron manifestaciones conceptuales relativas a la seguridad del país, a su defensa y a la protección de su soberanía. Este fue un proceso progresivo que reflejó, por un lado las circunstancias históricas coetáneas con cada texto constitucional y, paralelamente, el desarrollo igualmente progresivo de dichos conceptos.

Los textos de 1811 y 1812, en si mismos muy primitivos para ser considerados un código político- incluyeron ideas acerca de soberanía y defensa, pero de una manera concordante con el carácter aún confuso del proceso político que entonces vivía el país. Mas tarde, las normas fundamentales dictadas en la nueva república, incorporaron en forma creciente disposiciones relativas a la soberanía y a la independencia del país, nuevamente en forma concordante con

³⁷ Ver GARCÍA Pino, Gonzalo, CONTRERAS Velásquez, Pablo y MARTÍNEZ Placencia, Victoria *DICCIONARIO CONSTITUCIONAL CHILENO*. Editorial Hueders, Santiago 2016, 494.

la evolución histórica de Chile y de su posición en el sistema regional. Especial interés reviste en este periodo la definición en la Carta de los límites del país, tendencia por lo demás bastante difundida en los sistemas comparados regionales.

La Constitución de 1925 siguió en esta materia las tendencias ya evidentes en el siglo XIX, especialmente en la Carta de 1833, sin efectuar innovaciones relevantes. A su turno, la Constitución de 1980, al tiempo que mantiene los conceptos acuñados progresivamente desde los comienzos del desarrollo constitucional del país, subsume los conceptos de seguridad y especialmente de defensa, con los postulados filosóficos que inspiran sus texto, específicamente vertido en el Principio de Servicialidad – en cuya virtud el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común. Así, el Estado asume el deber de resguardar la seguridad nacional y proteger a la población, tal como está contemplado en el artículo 1º de la Carta.

Esta identificación entre los conceptos de seguridad y defensa, en indirectamente de soberanía, con los planteamientos doctrinales y filosóficos que inspiran la Constitución de 1980 les otorgan un sentido pleno y profundo y al mismo tiempo, respondan a las concepciones doctrinales vigentes sobre la seguridad del Estado y sus responsabilidades para con la población.

- **Reconocimiento constitucional de las Fuerzas Armadas**

Similar proceso es posible identificar respecto del reconocimiento primero, y luego la regulación fundamental de lo concerniente a las fuerzas militares. Los constituyentes de antaño y de hoy comprendieron que, en la medida que las instituciones castrenses son los detentadores de las armas y constituyen la manifestación del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, es decir son parte de su estructura de poder, deben estar reguladas en su normativa básica en la Constitución, de modo de proporcionarles la estabilidad y jerarquía estatutaria que por esa razón requieren así como los instrumentos para un efectivo control por parte de las autoridades civiles.

Desde los textos iniciales, coetáneos con el proceso independentista, se reconoce ora en forma indirecta ora en forma explícita, la existencia de cuerpos armados cuya finalidad era afianzar la soberanía del Estado, tanto en su manifestación interna –una cuestión crucial en las etapas iniciales de la República- cuanto en su perspectiva externa, como instrumentos de protección frente a agresiones externas y como apoyo a la política exterior del país. Es efectivo que, en general, durante el siglo XIX la regulación de los cuerpos armados del Estado, especialmente del Ejército y de la Armada, no fueron materia constitucional; antes bien, correspondió a normas de rango inferior aunque directamente derivadas de las normas y principios que contemplaba el ordenamiento constitucional contemporáneo, específicamente la Constitución de 1833. Es importante considerar además, que hasta bien entrado el siglo XX, y en ausencia de fuerzas de policía profesionales y de cobertura nacional, la

mantención del orden público fue responsabilidad primaria del Ejército y en alguna medida de la Armada.

Solo a fines del siglo XX y en circunstancias políticas especiales, se reconoció formalmente en el cuerpo constitucional la existencia de las Fuerzas Armadas –y se diferenciaron de las Orden y Seguridad Pública- y se incorporaron sus normas básicas, proceso que se desarrolló mucho más en el texto de la actual Carta Fundamental. Es oportuno considerar también que, en general, el tratamiento del tema castrense en el Derecho Constitucional chileno a partir de 1971 resulta concordante con el desarrollo conceptual sobre las fuerzas militares y sus relaciones con las autoridades políticas tanto en la Sociología Militar cuanto en la Ciencia Política, ocurrido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La incorporación de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional no significa ni ha significado históricamente, reconocerles una categoría superior al resto de los entes públicos o una jerarquía diferente, pero sí constituye la aceptación del hecho, por demás evidente, que tienen características especiales, que las diferencian de los demás órganos que integran la Administración del Estado. Y precisamente por eso es que la misma Carta de 1980 establece a su respecto una normativa especial de sujeción a la autoridad civil que no tiene correlato en el resto de la estructura administrativa. Por otro lado, la regulación en la actual Constitución de los temas castrenses se condice con las prácticas actuales en el derecho constitucional comparado, donde el tema militar es regulado en muchos textos vigentes, en términos en muchos casos similares al chileno.

- **Reconocimiento constitucional de una relación político-militar propia de un sistema democrático**

Desde sus manifestaciones más primitivas, los diversos textos constitucionales han establecido mecanismos de relacionamiento de las autoridades civiles con los uniformados propios de sistemas democráticos, en cuanto han sometido a estos a la sujeción formal de la autoridad de los primeros. Inicialmente en la vida independiente del país, los textos reconocieron la realidad colonial, donde la fuerza militar existente estaba bajo el mando de la autoridad peninsular. El Gobernador, que podía o no tener un pasado militar, detentaba el poder político y el militar que era consustancial al primero. Este mecanismo se proyectó de manera natural a las nuevas autoridades del Chile independiente. Posteriormente y como parte del desarrollo de un Estado fuerte, impersonal e integrador, uno de cuyos fundamentos fue evitar los caudillismos militares, los textos constitucionales, especialmente el de 1833, establecieron mecanismos formales destinados a asegurar una debida supremacía de la autoridad civil sobre los militares. Estos mecanismos y procedimientos fueron consolidados durante el siglo XX y han alcanzado un nivel de madurez propios de una genuina relación político-militar propia de un sistema democrático moderno.

Justo es reconocer que no ha sido este un proceso lineal y despejado; antes bien, fue progresivo, ha tenido altibajos y retrocesos, pero en general ha sido exitoso, especialmente en la contención de militarismos. Se generó entonces una tradición de aceptación de la autoridad civil por parte de los uniformados y de los principios y las ritualidades democráticas de sus relaciones mutuas. La Guerra del Pacífico y la Guerra Civil catalizaron tal actitud castrense. Esto fue especialmente importante en el siglo XX en la medida que progresivamente, la clase política se desinteresó del ejercicio de la Función de Defensa, radicándola en los mismos uniformados, con una mínima intervención de las autoridades civiles, fundamentalmente nominal. Este fenómeno se presentó en sede Ejecutiva y se manifestó en la organización y funciones del Ministerio de Defensa desde su fundación en 1930 hasta la promulgación de la Ley N° 20.424 en 2010, mas también ocurrió en el Congreso; aquí el epítome de esta actitud de la clase política fueron las sucesivas leyes de financiamiento especial de la Defensa de fines de los años 30, la Ley N° 7.144 de 1942 y finalmente la Ley N° 13.197, la actual Ley del Cobre, por medio de las cuales la clase política, en su conjunto, y en forma progresiva, abdicó de su obligación de financiar la Defensa. Todo este proceso pudo haber tenido consecuencias profundas en las relaciones político-militares; no las hubo en buena medida porque el sistema establecido en las sucesivas constituciones, mantuvo a las Instituciones de la Defensa al margen de la política contingente y a sus mandos imbuidos de la tradición de sujeción a la autoridad civil. Los pocos casos de intervención militar en política, más que afectar la esencia de esta premisa, la confirman.

Una consecuencia de la mayor relevancia y posiblemente no totalmente comprendida en el estamento político, es el hecho que el sistema de sujeción militar a la autoridad civil establecido en la Constitución y en su legislación derivada, ha incrementado significativamente la responsabilidad de quienes detentan los cargos correspondientes respecto de la conducción de la Función de Defensa. El cúmulo de potestades y atribuciones que tienen tanto el Presidente de la República cuanto las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, han puesto firmemente en su campo la necesidad de asumir plenamente dichas potestades y atribuciones. La Defensa es la única función pública cuya adecuada conducción requiere de un liderazgo efectivo, más allá de las atribuciones formales que el ordenamiento jurídico otorga a las autoridades civiles. En consecuencia, quienes detentan los cargos correspondientes deben dirigir la función respectiva bajo la forma de un liderazgo efectivo, a partir de las atribuciones que la normativa jurídica les franquea. Esto es aplicable en la especial a la situación chilena y deriva directamente del sistema de relacionamiento político militar establecido en la Constitución de 1980.

En síntesis, el desarrollo del constitucionalismo chileno desde los albores de la Independencia hasta hoy ha recogido, con realismo y prudencia, los procesos internacionales y domésticos relacionados con la seguridad externa —e interna del país— y los ha volcado en normas básicas que permitieron, primero,

una consolidación rápida del Estado en forma, libre de avatares castrenses internos, luego enfrentar con éxito los conflictos que amagaron su seguridad y, finalmente, asegurar una relación político-militar funcional y propia de un Estado democrático de derecho. Y esta es una condición que debe perdurar, cualesquiera sean los acuerdos políticos y el contenido de futuros desarrollos constitucionales de la República.

Referencias bibliográficas

- BARROS Van Buren, Mario. *Historia Diplomática de Chile 1541-1938* Editorial Andrés Bello, 1970, segunda edición actualizada hasta 1958. Capítulo V.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad por una teoría general de la política* Fondo de Cultura Económica, México, 2006, 68-187.
- BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard. *Ministries of Defense and Democratic Control* en BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON Scott "Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations" University of Texas Press, 2006.
- CEA Cienfuegos, Sergio y MORALES, Patricio. *Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República de Chile*, Derecho Público Iberoamericano N° 5, Santiago, 2014, 209-228.
- CRUZ-COKE Ossa, Carlos. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2009, Capítulos XIV y XV.
- DUVAUCHELLE Rodríguez, Mario. *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile; su regulación constitucional y orgánica constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Colección Manuales Jurídicos, N° 103, 1994.
- ESQUIVEL Elizondo, Mario. *Seguridad Nacional y Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 ¿naturaleza jurídico-política incompatible con la concepción de un estado democrático y de derecho?* Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral, Valdivia, 2004, capítulo I.
- EYZAGUIRRE, Jaime. *Breve Historia de las Fronteras de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, decimonovena edición, 1990. 61-65.
- FERMANDOIS, Joaquín. *MUNDO Y FIN DE MUNDO Chile en la política mundial 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2005. Capítulos VI, IX y XII.
- GARCÍA Pino, Gonzalo, CONTRERAS Velásquez, Pablo y MARTÍNEZ Placencia, Victoria. *DICCIONARIO CONSTITUCIONAL CHILENO*, Editorial Hueders, Santiago 2016, 494.
- GRIFFITHS Spielman, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU., Chile y Perú*, Ril Editores, Santiago de Chile, 2011. 372 y sgts.
- HUNTINGTON, Samuel P. *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones civiles-militares*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. 91 y sgts.
- SCHIFF, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics A Conc ordance Theory of Civil-Military Relations* Routhledge Press, NewYork 2009.

- MONK, Linda R. *The Words We Live by* The Stonesong Press, New York, 2003.
- NAVARRO, Meza, Miguel *La Conducción Política de la Defensa*, Revista Política y Estrategia N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004, 9-41.
- NAVARRO Meza, Miguel. *Chile y la Seguridad Internacional; desde comienzos de la Segunda Guerra Mundial a los albores del siglo XXI*. En: SOTO Silva, Julio, NAVARRO Meza, Miguel y SALAS Maturana, Alejandro “La Defensa en Perspectiva Académica: historia y proyección” Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Colección de Investigaciones N° 35, 2015.
- NAVARRO Meza, Miguel. *El Uso de la Fuerza en la Defensa del Espacio Aéreo*. Revista “Minerva” N° 76, Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile, Santiago, 2016. 39-61.
- PAUL Latorre, Adolfo. *Política y Fuerza Armadas; características y misiones constitucionales de las FF.AA.* Edición privada, La Serena, Chile, 1999.
- PEÑA Torres, Marisol. *Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuesta de Reforma Constitucional* *Ius et Praxis*, 8 (1) 95-116. 2002.
- PINTO Lagarrigue, Fernando. *Balmaceda y los gobiernos pseudo-parlamentarios*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1991. 13-38.
- PORCH, Douglas. *Strategy Formulation and National Defense* En: BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON Scott “Who Guards the Guardians and How democratic civil-military relations” University of Texas Press, 2006.
- SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003. Tomo IX.
- ZUÑIGA Urbina, Francisco. *Nueva Constitución para Chile. Las “bases” y las nuevas ideas político-constitucionales* Revista Chilena de Derecho Público, edición especial 2014. 25-40.



TEMAS DE ACTUALIDAD

ALGUNAS APROXIMACIONES A LA AGENDA DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA Y LA INFLUENCIA TEÓRICA EN SUS CONTENIDOS[∞]

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ*

RESUMEN

La Seguridad Internacional es un campo específico de las Relaciones Internacionales que en la actualidad muestra una sólida vigencia, aunque sus perfiles y límites son objeto de debate académico. En este debate confrontan visiones ortodoxas, fuertemente apegadas a los modelos que emergieron a mediados del siglo XVII con la llamada Paz de Westfalia, con otras más flexibles surgidas en las últimas cuatro décadas. Las primeras abordan al tablero mundial en clave únicamente estatal, observando vinculaciones interestatales con claro predominio del poder militar; las segundas, alegando un mayor respaldo empírico, admiten diversos tipos de actores, dinámicas y temas. Con ese contexto, los objetivos del presente trabajo consisten en describir algunos de los aspectos más representativos del mencionado contrapunto entre las visiones clásicas y las lecturas heterodoxas que no se ciñen a los esquemas westfalianos, como así también repasar algunas aristas de la agenda contemporánea de la Seguridad Internacional, indicando el sustento teórico de los heterogéneos contenidos que ha venido incorporando en los últimos tiempos. A tal efecto, en primer lugar describiremos cómo ha mutado la fisonomía y se han ampliado los límites de esa agenda, para luego consignar algunos efectos de ese proceso, finalizando con unas breves conclusiones y tendencias. Desde un punto de vista metodológico, el presente trabajo propone un abordaje de tipo deductivo al objeto de estudio, evolucionando desde enfoques generales hacia planos de mayor especificidad; el

* Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor titular en nivel doctoral en la Universidad del Salvador (USAL) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP); en nivel posgrado en la USAL, la UNLP y la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Ejército Argentino; y en grado en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Universidad de Belgrano (UB), donde coordina la Diplomatura en Seguridad Internacional y Defensa. El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "El Sistema Mundo en el siglo XXI y el ejercicio de la fuerza, desde los atentados del 11S hasta el conflicto de Crimea. Estudios de casos. Los medios empleados y los debates en el Derecho Internacional Público", en desarrollo en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Código J143, vigencia Enero 2015-Diciembre 2018. Argentina. marianobartolome@yahoo.com.ar

[∞] Fecha de recepción: 080816
Fecha de aceptación: 261016

análisis alternará entre los niveles descriptivo y explicativo, con empleo de fuentes secundarias y datos cualitativos.

Palabras clave: Seguridad Internacional – Defensa – Conflicto – Amenazas – Fuerzas Armadas.

OME APPROACHES TO THE CURRENT INTERNATIONAL SECURITY AGENDA, AND THE THEORETICAL INFLUENCE IN ITS CONTENTS

ABSTRACT

International Security, as an specific field of International relations issues, has a solid existence, although their profiles and boundaries are topics that are always discussed in the academic forums. Both, the orthodox visions, strongly fixed to the XVII century post Westphalia models, as well as more flexible views emerged in the last four decades are faced in these debates. The first, ones tackle the world chessboard only with an State - centered approach, with interstate relations on military power; the second ones, that think they endorse based mainly a higher empiric support, seeing diverse kinds of actors, dynamics and issues. Within this context, the objective of this article are to describe some of the most representative aspects of this counterpoint between the classical approaches and the heterodox readings that are not fixed to the Westphalian models, as well as, to review some points of the contemporary agenda of international security, displaying the heterogeneous insights that have being adding during the last decades. For that, first I will describe how the aspect has muted and the enlargement of the limits of this agenda, then set down some effects of this process, ending with some conclusions and trends. From a methodological point a view, this article presents a deductive approach to the object of this study, evolving from a general focus to more specific levels; the analysis, therefore, will alternate between both, descriptive and explicative leves, using secondary sources as well as qualitative data.

Key words: International Security – Defense – Conflict – Threats – Armed Forces.

Introducción

Hace poco más de un cuarto de siglo, en épocas del fin de la Guerra Fría, algunos analistas aventuraban el advenimiento de un escenario internacional exento de violencia, donde la democracia capitalista se expandiría por todos los rincones del planeta y los conflictos armados disminuirían de manera sostenida, hasta convertirse casi en una rareza. Los ropajes que adquirirían esos planteos de claro sesgo kantiano eran diversos, aunque probablemente la tesis del Fin de la Historia sea la que mayor difusión tuvo¹. Más cerca de nuestras latitudes esa

¹ FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**, Washington DC: 3–18, summer, 1989.

postura también concitó adherentes, quienes aseguraban que al escenario post Guerra Fría lo regiría “*en vez de Marte, Mercurio*”².

Resulta ocioso reseñar que esa lectura rápidamente quedó desacreditada por la proliferación de violentos conflictos en diferentes puntos del globo. Era cierto que con la finalización de la compulsión bipolar había disminuido el riesgo de un holocausto nuclear pero, como oportunamente recordamos, le asistía la razón a Woolsey cuando indicaba que la selva internacional se había librado de un gran dragón (en alusión a la Unión Soviética) pero continuaba infectada de una gran cantidad de serpientes venenosas que la tornaban extremadamente peligrosa³. Todavía hoy, lecturas como éstas continúan vigentes, y así es que se advierte la existencia de un déficit global de seguridad⁴ y el inicio de una Era del Desorden⁵, en la cual los actores estatales, incluso aquellos con rango de superpotencia como Estados Unidos, atravesarían crecientes “inseguridades nacionales”⁶.

Todo este desorden, este déficit global de seguridad, podría verse reforzado por una difusión cada vez mayor de poder en el escenario internacional, que recibe influencias de decenas de protagonistas estatales y no estatales autónomos, complicándose así la adopción de decisiones colectivas. Como resultado de tal difusión, ningún país ni bloque de países tiene la capacidad para manejar la agenda internacional, siendo una consecuencia de esta imposibilidad el incremento de la conflictividad internacional, en diversas formas. Esta novedosa situación ha sido rotulada como “no polaridad” por Haass⁷, mientras Bremmer ironiza con un mundo cuya gobernanza descansa en un “Grupo de los Cero” (G-0), indicando que ningún actor puede asumir esta función⁸.

En resumen, la Seguridad Internacional, en tanto área de las Relaciones Internacionales, se halla plenamente vigente. Eso está fuera de discusión. Lo que sí se encuentra en debate, en cambio, son los límites y contenidos de ese campo temático.

En ese sentido, el presente trabajo pretende servir de referencia útil a quienes realicen un primer abordaje a esta cuestión y surge a partir de dos interrogantes de investigación iniciales: ¿Continúan siendo los contenidos del

² GRONDONA, Mariano. El mundo en clave. Buenos Aires, Planeta, 1996, p. 23.

³ BARTOLOMÉ, Mariano. Si quieres la paz prepárate para...qué? Notas sobre la agenda de Seguridad Internacional actual. *En su:* (compilador) Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile. Buenos Aires, IPN Editores, 2010, pp. 35-56.

⁴ SPENCE, David. The Global Security Deficit. Project Syndicate, Prague & New York, 25 July, 2014.

⁵ HAASS, Richard. The Era of Disorder. Project Syndicate, Prague & New York, 27 October, 2014.

⁶ ROTHKOPF, David. National Insecurity. Can Obama's foreign policy be saved? **Foreign Policy**, Washington DC, 9 September, 2014.

⁷ HAASS, Richard. La era de la no polaridad. **Foreign Affairs Latinoamérica**, México DF 8 (3): 66-78, 2008.

⁸ BREMMER, Ian y ROUBINI, Nouriel. A G-Zero World. **Foreign Affairs**, New York 90:2, May/April, 2011.

campo temático conocido como Seguridad Internacional, los mismos que en etapas previas situadas temporalmente en épocas de la Guerra Fría? ¿Y si así no fuera, cuál ha sido la principal fuente de cambio? Estas preguntas han dado lugar a una serie de objetivos, a saber: en primer lugar, describir los elementos más representativos del contrapunto entre quienes sostienen que hubo un cambio en la agenda de la Seguridad Internacional, y quienes rechazan ese planteo; segundo, repasar algunas aristas de la versión contemporánea de la mencionada agenda; en tercer término, en caso que esa versión difiera de los enfoques de otrora, identificar la procedencia de los contenidos que ha venido incorporando en los últimos tiempos.

Con esa finalidad, metodológicamente proponemos un abordaje de tipo deductivo al objeto de estudio, evolucionando desde enfoques generales hacia planos de mayor especificidad; el análisis alternará entre los niveles descriptivo y explicativo, con empleo de fuentes secundarias y datos cualitativos: En cuanto a la estructura del trabajo, en primer lugar describiremos cómo se ha flexibilizado la agenda de la Seguridad Internacional, subrayando el sustento teórico que han tenido esos cambios, para luego consignar algunos efectos de ese proceso, finalizando con unas breves conclusiones y tendencias. A los efectos de su mejor comprensión, empleamos aquí el concepto de agenda en el sentido en el cual lo hace Galtung, aludiendo a los temas concretos que deben ser atendidos cotidianamente por las élites, en orden a la consecución de determinados objetivos y horizontes temporales⁹.

La flexibilización de la agenda de Seguridad Internacional

Una visión tradicional, que encuentra en Walt a uno de sus principales referentes, entiende que la Seguridad Internacional básicamente refiere a la forma de empleo del instrumento militar, agregando que incluye las políticas específicas que adopta un Estado a la hora de prepararse para una guerra, prevenirla o involucrarse en ella¹⁰. Los adherentes a esta óptica suelen rechazar todo intento de discutirla o modificarla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registra en este campo de análisis¹¹.

Así, la Seguridad Internacional queda vinculada con la Polemología, esa disciplina que el francés Bouthoul definió alguna vez como *“el estudio objetivo y científico de la guerra como fenómeno social susceptible de observación”*. En esta línea de claro cuño teórico realista, también adquieren particular relevancia

⁹ GALTUNG Johann. Geopolítica después de la Guerra Fría. Un ensayo sobre la Teoría de la Agenda. *En*: Instituto de Estudios Geopolíticos (compilador). Geoestrategia y Relaciones Internacionales. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 1992, pp. 49-65.

¹⁰ WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, Oxford 35(2): 211-239, 1991.

¹¹ DEL ROSSO, Stephen: The Insecure State (What Future for the State?). *Daedalus*, Cambridge 124(2): 175-207, 1995.

cuestiones tales como la distribución de poder y las polaridades del sistema, el balance ofensivo-defensivo y los llamados “dilemas de seguridad”.

Una interpretación reciente de esa visión tradicional de la Seguridad Internacional sugiere que su objeto de estudio es el de las relaciones de fuerza entre unidades decisorias basadas en el mutuo reconocimiento y delimitación de las respectivas estructuras estratégicas¹². Si la mención de unidades decisorias remite inequívocamente a un actor estatal, la idea de “estatura estratégica” puede dar lugar a malinterpretaciones. En concreto, refiere a la aptitud de un Estado para proyectar su poder y avalar sus decisiones internacionales o su voluntad política en un ámbito de relaciones de poder. Dicho en otras palabras, la estatura estratégica es lo que permite a ese Estado buscar un protagonismo y un rol activo en el plano internacional, en lugar de limitar sus acciones al ámbito vecinal; y aunque involucra todos los factores de poder, la dimensión militar es fundamental¹³.

En la visión de Saint Pierre, quien coincide en un planteo ya efectuado por Stanley Hoffmann¹⁴, el Derecho Internacional Público es la forma jurídica que adoptan las mencionadas relaciones de fuerza entre unidades decisorias. En ese enfoque jurídico, la guerra es analizada desde diferentes perspectivas, siendo particularmente interesantes los cuatro abordajes que propone Bobbio: como antítesis del Derecho, como instrumento del Derecho, como objeto del Derecho y, por último, como fuente del Derecho. El cruce de estos cuatro abordajes con cinco dimensiones del accionar bélico (¿quién? ¿contra quién? ¿con qué? ¿cómo? ¿en qué medida?) desemboca en un tema candente, objeto de acaloradas discusiones y controversias: el de la legitimidad o ilegitimidad de la guerra, y su tipificación en justas o injustas¹⁵. En esta línea de investigación, que reconoce a Walzer entre sus principales referentes, actualmente se destaca Bellamy por la erudición de su análisis, en perspectiva histórica¹⁶.

A pesar del sesgo tradicional de esta lectura, entendemos que la misma ha registrado ampliaciones en los últimos tiempos, a la luz de tres elementos principales, siendo el primero de ellos el cambio en la fisonomía de la guerra. Hoy asistimos a un uso laxo de este último concepto en el escenario internacional, como se constata en forma recurrente. En esta lógica, por ejemplo, Giovanni Sartori asegura que “*vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa*”, en

¹² SAINT PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologías. En: MEI, Eduardo y SAINT PIERRE, Héctor. Paz e Guerra. Defesa e segurança entre as nações. São Paulo, Editora UNESP, 2013, pp. 11-38.

¹³ CONTRERAS Polgatti, Arturo. Conflicto y guerra en la post Modernidad. Santiago de Chile, Mago Editores, 2004, p. 70.

¹⁴ HOFFMANN, Stanley. Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics. Boulder & London, Westview Press, 1987.

¹⁵ AZNAR, Fernando. La Ecuación de la Guerra. Madrid, Montesinos, 2012, p. 271.

¹⁶ BELLAMY, Alex. Guerras Justas. De Cicerón a Iraq. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009

relación a Estado Islámico¹⁷. A la hora de explicar la citada laxitud conceptual, se ha argumentado cierta inclinación de los gobiernos a tipificar como “guerra” a situaciones absolutamente heterogéneas, tanto externas como internas (aunque en este segundo caso, percibidas como ajenas al propio cuerpo social), donde se identifica a un adversario que pretende dañar al Estado y/o la sociedad. Este ejercicio de tipificación que, como se verá más adelante, remite teóricamente tanto el Constructivismo (procesos de “securitización”) como el Posmodernismo (construcción del discurso), implica una clara distinción entre “ellos” y “nosotros” que contribuye a que la sociedad acepte los costos que demandará la eliminación del adversario, uniéndose en procura del logro de esa meta¹⁸.

Cabe recordar que Clausewitz, aun cuando entendía que el fenómeno de la guerra podía presentarse de diferentes maneras, reconocía como formato referencial a un enfrentamiento entre actores estatales, a través de sus cuerpos armados regulares, integrados por ciudadanos nacionales; esto es lo que ha dado en llamarse la “Trinidad Clausewitziana”¹⁹. En consonancia con esa perspectiva, una definición clásica de guerra es aquella elaborada por Dinstein que la entiende como “*interacción hostil entre dos o más Estados, sea en un sentido técnico o material*”²⁰; aquí, el sentido técnico alude al estatus formal producido por una declaración de guerra, mientras el sentido material alude al uso de la fuerza armada, al menos por una de las partes. Más contundente e inequívoca es la definición de Ferrajoli: “*enfrentamiento armado y simétrico entre Estados llevado a cabo por ejércitos regulares*”²¹. En todo caso, ese tipo de enfrentamiento armado ha sido sustituido por otras formas predominantes de conflicto armado, signadas por la no-estatalidad de al menos uno de sus protagonistas y formas asimétricas de empleo de la violencia²².

Por cierto, no son novedosos en el campo de las Relaciones Internacionales los abordajes hoy llamados “pluralistas” que, desde una perspectiva teórica alejada del realismo clásico, subrayan la creciente importancia de los actores no estatales. Estas lecturas, que entre sus principales aportantes iniciales reconocen a Keohane y Nye con la idea de transnacionalidad²³, y a Rosenau con el desarrollo de los llamados “procesos de agregación” que cristalizan en la conformación de ese tipo

¹⁷ GÓMEZ Fuentes, Ángel. Giovanni Sartori: vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa. ABC, Madrid, 1 de enero, 2016.

¹⁸ ELKINS Jeremy. The Model of War, **Political Theory**

¹⁹ BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz. Santiago de Chile, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 14, 2006, pp. 59 y ss.

²⁰ RAMÍREZ, Jorge. Guerra civil posmoderna. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2009, p. 39.

²¹ *Ibíd.*, p. 27.

²² METZ, Steven. Strategic Asymmetry. **Military Review**, Fort Leavenworth LXXXI(4): 23-31, July-August, 2001. También LAMBAKIS, Steven. Reconsidering Asymmetric Warfare. **Joint Forces Quarterly**. Washington DC (36): 102-108, december, 2004.

²³ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (editores). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

de actores²⁴, son aplicadas de modo intensivo al análisis de los conflictos armados modernos a partir de los estudios de Van Creveld. En efecto, en su trascendental obra “La Transformación de la Guerra”, elaborada hace ya más de dos décadas, este historiador militar israelí postuló que las instituciones armadas nacionales han perdido el monopolio de la actividad bélica, en beneficio de fuerzas irregulares que signan lo que en esos momentos se denominaba “Conflictos de Baja Intensidad”²⁵ (aunque en escritos posteriores los llamaría “Conflictos Subconvencionales”²⁶), que en consecuencia rompen con el formato trinitario de Clausewitz²⁷.

Sin embargo, es justo consignar que los planteos teóricos de Van Creveld contaron con importantes antecedentes en Occidente en el siglo pasado. En esta zaga podrían mencionarse la idea de “pequeñas guerras” (*small wars*), que aparece por primera vez en el año 1940 inserta en la doctrina del Marine Corps estadounidense; y del otro lado del Atlántico, los desarrollos del francés Roger Trinquier, quien a principios de la década del 60 en una obra inicialmente titulada “La Guerra Moderna” indicó que las fuerzas armadas galas insistían en estudiar un tipo de guerra que estaba en trance de desaparecer, desplazada por conflictos armados como los que en esos momentos se desarrollaban en Argelia e Indochina; en esos eventos, agregaba, el adversario apelaba a armas y tácticas que las instituciones armadas modernas no conocían, y por ende no podían derrotar²⁸.

Trinquier, de esa manera, inicia una prolífica producción académica francesa referida a conflictos armados no convencionales en el escenario internacional, que encuentra entre sus referentes más recientes a Eric de la Maisonneuve con su idea de “*metamorfosis de la violencia*”: el crecimiento de la violencia a nivel mundial se complejiza y agrava a partir de las múltiples formas en que esa violencia se expresa, y a la velocidad en que lo hace. Complejidad y velocidad se tornan, de

²⁴ ROSENAU, James. The tourist and the terrorist, two extremes in the same transnational continuum. *En su*: The Study of Global Interdependence. Essays on the transnationalization of world affairs. London, Frances Pinter, 1980.

²⁵ En realidad el concepto Conflicto de Baja Intensidad preexiste a la obra de Van Creveld en una década, pues ya en 1981 fue incluido por el Ejército de EE.UU. en su manual FM 100-20 y casi inmediatamente confirmado en el manual FM 100-5 (Operaciones). En concreto, refería a “conflictos larvados en países en vías de desarrollo, que afectan los intereses estadounidenses y que podrían llegar a involucrar en forma limitada sus Fuerzas Armadas”. En la esfera académica, en tanto, se lo definió como “un combate de baja tecnología involucrando categorías ambiguas de insurgencia y contrainsurgencia, que está acompañado por grados variables de desintegración estatal”. Ver BARTOLOMÉ, Mariano. Estados Unidos y su abordaje a los conflictos armados no convencionales. **Cuadernos de Difusión**, Santiago de Chile 31: 34-51, septiembre, 2010.

²⁶ VAN CREVELD, Martin. Modern Conventional Warfare: An Overview. Washington, NIC 2020 Project, 2004.

²⁷ VAN CREVELD, Martin. The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict since Clausewitz. New York, The Free Press, 1991.

²⁸ TRINIQUER, Roger. Modern Warfare: A French view of Counterinsurgency. Fort Leavenworth. US Army Command and General Staff College, 1985.

esta manera, en las claves de la mencionada metamorfosis, que se expresa en nuevas zonas de conflicto, otrora estables, y en nuevos ámbitos de la vida social²⁹.

Aun cuando el estudio pormenorizado de la fisonomía actual de estos conflictos armados excede las metas del presente trabajo, cabe consignar que han sido denominados de diferente manera, siendo tal vez la más difundida –pero en modo alguno la única– la de “Nuevas Guerras”, concepto definido inicialmente por Kaldor y luego profundizado por otros autores, entre ellos Múnkler³⁰. En líneas generales y salvando especificidades, otras denominaciones en boga serían “Guerras de Cuarta Generación”³¹; “Guerras Posnacionales”³²; “Guerras Civiles Posmodernas”³³ y “Guerras Híbridas”³⁴, sin que esta enumeración sea en modo alguno exhaustiva. Lo importante en este punto es subrayar que la óptica tradicional de la Seguridad Internacional incluye dentro de sus límites temáticos a estos eventos.

Desde un punto de vista cronológico, la más reciente denominación es la que alude a “Guerras Híbridas”, atribuida a Hoffman, quien suele remitirla a la llamada Segunda Guerra del Líbano que enfrentó a Israel y la organización chiíta libanesa Hezbollah y tuvo lugar en el año 2006. Empero, la revisión bibliográfica confirma que antes de ese episodio ya se estaba trabajando el concepto en el ámbito académico castrense. Así, en un trabajo previo al conflicto mesooriental el mencionado autor junto a James Mattis anunciaban que todos los actores que en un futuro intentaran enfrentar por la vía armada a Estados Unidos, sean o no de jerarquía estatal, abandonarían el modo tradicional de hacer la guerra en beneficio de inusuales combinaciones de tecnologías y tácticas. Estas combinaciones, adoptadas con el objetivo de compensar, al menos parcialmente, la abrumadora superioridad estadounidense, no encuadraban en los criterios clasificatorios contemplados por la Estrategia Nacional de Defensa del hegemón³⁵.

Otra causante de la ampliación del campo de análisis de la perspectiva tradicional de la Seguridad Internacional sería el imprescindible análisis de las causas del conflicto armado, siendo que la totalidad de conflictos que derivaron en el empleo sostenido y sistemático de la violencia tienen su origen, se desarrollan y

²⁹ DE LA MAISONNEUVE, Eric. La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna. Buenos Aires, GEL, 1998, 16-21.

³⁰ MÚNKLER, Herfried. Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia. Madrid, Siglo XXI de España, 2005.

³¹ LIND, William. Understanding Fourth Generation War. **Military Review**, Fort Leavenworth: 12-16, September-October, 2004.

³² BECK, Ulrich. War is Peace. On Posnational War. **Security Dialogue**, Oslo 36(1): 5–26, March, 2005

³³ RAMÍREZ, Jorge. Loc. cit.

³⁴ HOFFMAN, Frank. Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict. Strategic Forum, Washington DC (240): 1-8, april, 2009.

³⁵ GARCÍA Guindo, Miguel, MARTÍNEZ, Gabriel y GONZÁLEZ, Valera. La Guerra Híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y las organizaciones occidentales. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Trabajo 02/15, febrero, 2015, p. 4.

escalán durante la paz. Por otro lado, si se tiene en cuenta que pueden identificarse dos tipos básicos de conflicto entre colectivos sociales, los que derivan en estadios armados y los que no, el estudio de sus causas se torna en un elemento central de cualquier intento de prevención de la violencia³⁶. En este punto, la prevención de la violencia debe entenderse como un conjunto de medidas orientadas a evitar que ocurran hechos violentos (en este caso, conflictos armados) y, en el caso de que ocurran, restaurar los daños causados, promover la rehabilitación del agresor y reducir las posibilidades que vuelva a ocurrir³⁷.

Finalmente, la tercera causa de la ampliación del campo de análisis de la perspectiva tradicional de la Seguridad Internacional apunta al campo de resolución de conflictos armados, un terreno teórico y empírico particularmente fértil en los tiempos actuales, que en la visión de algunos especialistas ha ingresado en una nueva generación, a caballo de una situación global mucho más compleja, de la cual los atentados del 11S y sus repercusiones son el símbolo más claro³⁸.

Frente a las visiones tradicionales de la Seguridad Internacional, una perspectiva alternativa acepta que la cuestión del poder militar ocupa un papel de importancia en sus contenidos, pero agrega que su agenda se ha ampliado de manera constante en las últimas décadas, incorporando nuevas visiones y perspectivas. En otros términos, el poder militar no solo no monopoliza la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea, sino que probablemente tampoco sea su tema más relevante, si se repara en el incremento cuantitativo y la complejización cualitativa de sus contenidos. Un conocido ejemplo de esta perspectiva es el que propone Ullman, argumentando que lo que define a una acción o secuencia de eventos como "amenaza" a la seguridad no es su naturaleza militar o no, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso de tiempo relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado, o de otros actores (personas, grupos, corporaciones, etc.) que interactúan con el mismo³⁹.

Aunque estas lecturas apartadas de las perspectivas tradicionales son predominantes en este campo de las Relaciones Tradicionales y configuran su *mainstream*, se observan matices y divergencias a la hora de explicar cómo se desembocó en este estado de cosas. Por ejemplo, Barry Buzan ha explicado la evolución de la agenda de la Seguridad Internacional como un proceso que reconoce tres estadios: en el primero primaban los "estudios tradicionales de seguridad" (TSS, por sus siglas en inglés), signados por un enfoque estadocéntrico

³⁶ CONTRERAS Polgatti, Arturo. Op. cit. 52.

³⁷ TAGER Rosado, Ana. La cooperación internacional y de Naciones Unidas en la prevención de la violencia. En: FERNÁNDEZ De Soto, Guillermo y PÉREZ Herrero, Pedro (coords.) Seguridad sin guerra, paz con violencia. Madrid, Marcial Pons, 2013, pp.339-353.

³⁸ RAMSBOTHAN, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIALL, Hugh. Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. Barcelona, Bellaterra, 2011.

³⁹ ULLMAN, Richard. Redefining Security. **International Security**, Cambridge, (8)1: 129-153, summer 1983.

y un énfasis en el poder militar; una segunda etapa se caracteriza por la incorporación al análisis de dimensiones del poder alternativas al militar; y un tercer momento, que sería el vigente en la actualidad, en el cual aparecen y se consolidan los “estudios críticos de seguridad” (CSS) que, entre otras novedades, revalorizan en sus estudios a actores alternativos al Estado⁴⁰.

Llegados a este punto, conviene aclarar que la idea de “estudios críticos de seguridad” no corresponde a Buzan, sino que ya estaba instalada en el debate académico de la disciplina, sobre todo en su vertiente europea, aunque inicialmente sus contornos eran difusos y hacían referencia a toda lectura que se apartara de los enfoques clásicos. Con el paso del tiempo esta perspectiva, también conocida como Escuela Galesa, adquirió un perfil más claro y un nítido referente, Ken Booth. Los estudios críticos de seguridad se proponen como una visión alternativa a las lecturas tradicionales, a la luz de los cambios experimentados en el tablero internacional, y en su planteo destacan dos conceptos: por un lado el de “comunidad”, principio organizacional que permite maximizar la seguridad, demanda aprendizajes colectivos y evoluciona de abajo hacia arriba; por otra parte el de “emancipación” en tanto liberación del individuo (o la comunidad) de las limitaciones físicas y humanas que le impiden hacer lo que elija hacer. Interrogantes clásicos de estos estudios son los que indagan sobre el origen de determinada visión de seguridad, a quién beneficia, qué ideología o intereses suelen estar detrás de sus discursos y cómo influye la cuestión de la identidad en la citada visión⁴¹.

Mohammed Ayoob, fuerte crítico a la idea de “emancipación” tan cara a los estudios críticos de seguridad, propone otra manera de comprender la evolución de la agenda de la Seguridad Internacional, consignando que en torno suyo se suscita un debate: su perspectiva tradicional es inadecuada para explicar la naturaleza multifacética y multidimensional de la seguridad contemporánea; al mismo tiempo, la ampliación indiscriminada de sus límites y contenidos puede inutilizar al concepto como herramienta analítica. La propuesta, en este punto, es lograr una definición de seguridad que preserve sus contenidos originales de sesgo realista, pero al mismo tiempo incorpore las preocupaciones de seguridad de la mayoría de los países (los “subalternos”, en su línea discursiva), que son internas y suelen guardar relación con procesos incompletos o deficientes de consolidación estatal. Así, la seguridad o inseguridad es definida en relación a las vulnerabilidades internas y externas que amenazan, o pueden amenazar, con derribar o debilitar

⁴⁰ BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, Lund 32(1): 5-28, 1997.

⁴¹ KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael. From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. En su: Critical Security Studies. Concepts and Cases. London, University College London (UCL) Press, 1997, pp. 33-59.

significativamente estructuras territoriales y/o institucionales del Estado y su régimen⁴².

Por nuestra parte, hemos propuesto analizar la ampliación de la agenda de la Seguridad Internacional a partir de la progresiva erosión de su paradigma tradicional dominante, el llamado “paradigma westfaliano”, entendiendo que tanto en el referido desgaste como en la aparición de nuevos enfoques desempeñaron un papel crucial los avances producidos en el campo teórico de las Relaciones Internacionales, que a su vez daban cuenta de lo registrado en el plano de la *praxis*⁴³. En esa zaga de avances teóricos, iniciados en los tempranos años setenta con la irrupción del concepto de transnacionalidad de la mano de Keohane y Nye (ya mencionados en un pasaje anterior), luego continuados con el planteo de la Interdependencia Compleja a cargo de los mismos autores, y aportes de cuño marxista reenfocados en Estudios de Paz, los enfoques constructivistas y postmodernistas no han quedado al margen, aunque su importancia suele ser soslayada.

Desde nuestra perspectiva, la incorporación de los postulados constructivistas al estudio de la Seguridad Internacional ha generado al menos cinco consecuencias de máxima importancia, siendo la primera de ellas –no podía ser de otro modo- la revalorización de los factores identitarios y culturales en este campo de análisis. Katzenstein ha sido de suma importancia en este sentido, indicando que la política de seguridad de un Estado reconoce dos determinantes: un contexto cultural-institucional y una identidad construida. La primera le exige al estudioso del caso trascender el abordaje a las instituciones en tanto normas, reglas y procedimientos, para considerar los aspectos culturales; la segunda es la resultante de la interacción entre los ambientes doméstico y externo, su cambio afecta a la política estatal y viceversa⁴⁴. Por otro lado, en relación a un ambiente cultural internacional en cuyo contexto se desenvuelven los actores estatales, lo considera compuesto por instituciones y regímenes formales, una cultura política mundial basada en ciertos consensos, y finalmente patrones de amistad y enemistad, influenciados por factores ideacionales. Este ambiente cultural afecta los incentivos para la conducta del Estado, así como su misma identidad⁴⁵.

Como segunda consecuencia, planteamos la re-significación de conceptos clave y la aparición de otros nuevos, rápidamente incorporados al lenguaje de los

⁴² AYOUB, Mohammed. *Defining Security: A Subaltern Realist Perspective*. En: KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London, University College London (UCL) Press, 1997, pp. 121-146.

⁴³ BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz*. Loc. cit.

⁴⁴ KATZENSTEIN, Peter. *Introduction: Alternatives Perspectives on National Security*. En *su*: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1996, pp.1-31.

⁴⁵ JEPPEPERSON, Ronald, WENDT, Alexander y KATZENSTEIN, Peter. *Norms, Identity and Culture in National Security*. En: KATZENSTEIN, Peter (editor). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1996, pp. 33-77.

especialistas. La “paz” es una clara muestra de lo primero: si normalmente ese concepto refiere a una situación de quietud o tranquilidad⁴⁶, Kacowics diferencia entre una “paz positiva” caracterizada por la ausencia de condiciones que favorecen la guerra, y una “paz negativa” en cuyo marco el uso de la fuerza todavía es una opción; esta última, a su turno, podría fluctuar entre una “paz frágil” y una “paz fría”, siendo la “paz inestable” un punto intermedio⁴⁷.

La Seguridad Humana, en tanto, podría ser ejemplo de un nuevo concepto aparecido al calor de la influencia constructivista. Su primera versión, elaborada en el seno de las Naciones Unidas hace más de dos décadas, enfatizaba tanto en la seguridad contra amenazas crónicas, como en la protección contra alteraciones súbitas del *modus vivendi*, siempre con el individuo como unidad de análisis⁴⁸. Con el paso del tiempo, en el corriente siglo comenzó a adquirir su perfil actual, que consiste en proteger los elementos básicos de supervivencia de las personas, su dignidad, libertades y medios de vida. A tal efecto, promueve dos estrategias generales: de protección y empoderamiento de los individuos, respectivamente. La primera apunta a aislar y neutralizar los peligros que se ciernen sobre los individuos, a través de un esfuerzo concertado para establecer normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las situaciones de inseguridad y preserven el respeto a los Derechos Humanos. La restante, en tanto, permite a las personas participar en los procesos de toma de decisiones, priorizando entonces el respeto a los principios democráticos⁴⁹.

Desde hace más de un decenio junto a esa visión enfocada en el desarrollo coexiste otra perspectiva, comúnmente conocida como “estrecha”, cuyo énfasis se encuentra en el uso de la violencia, los conflictos armados y la llamada “responsabilidad de proteger” (R2P) de la comunidad internacional. Claramente, el individuo continúa ubicado en el centro del enfoque, aunque se enfocan otras amenazas a su seguridad⁵⁰. Precisamente en relación a los conflictos armados, un enfoque desde el prisma de la Seguridad Humana sugiere seis precondiciones para su resolución integral y duradera: respeto a los Derechos Humanos de la población, sean o no combatientes, con prioridad sobre la derrota del enemigo; consolidación de una autoridad política legítima, identificando como principal meta a la estabilización, precondición para la generación de un proceso político pacífico; transparencia y claridad en la gestión de esa autoridad; énfasis en el

⁴⁶ COLLIN, Peter. Dictionary of Government and Politics (2nd edition). London, Peter Collin Publishing, 1988.

⁴⁷ OELSNER, Andrea. International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone. New York and London, Routledge, 2009, pp. 99-100.

⁴⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁴⁹ FUENTES, Claudia y ROJAS Aravena, Francisco. Promover la Seguridad Humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe. París, UNESCO, 2005, pp. 27-30.

⁵⁰ HUMAN SECURITY REPORT PROJECT (HSRP), SIMON FRASER UNIVERSITY. Human Security Report 2014. Vancouver, Human Security Press, 2014.

multilateralismo, con participación de algunas ONG, evitando así acusaciones de neocolonialismo; participación de la población en el diseño de propuestas a través de enfoques *bottom-up*; finalmente, inclusión de un enfoque regional⁵¹.

En lo que podría entenderse como una combinación de las opciones anteriores, siempre desde la perspectiva constructivista, las nociones modernas de “riesgo” nos hablan de un viejo vocablo transformado en un concepto novedoso. Posicionado en un lugar preponderante del debate teórico de la Seguridad Internacional por Beck, quien inició esta línea de trabajo hace ya tres décadas, esencialmente refiere a múltiples fuentes de daño, difusas e impredecibles, asociadas a contingencias de la vida moderna. Esta noción moderna de riesgo se plasma en planteos de alto contenido simbólico como la “incertidumbre estratégica”⁵² y, más aún, la “mundialización del miedo”⁵³; en ambos casos, el miedo se convierte en la referencia de la situación usual, trascendiendo limitaciones territoriales, políticas o sociales para alcanzar a todos los individuos sin que puedan evitarlo. Un miedo que no es monopolizado por ningún actor, sea estatal o no, y frente al cual pierden eficacia los mecanismos y controles tradicionales.

Siempre en la visión del sociólogo alemán, la idea de “riesgo” es anticipatoria, pues los riesgos existen en un estado permanente de virtualidad y solo se convierten en concretos en el momento en que son anticipados⁵⁴. Esos riesgos que penden sobre la sociedad moderna se caracterizan por su deslocalización espacial, temporal y social; la incalculabilidad del daño que generan, y su no compensabilidad⁵⁵. Enfoques más recientes entienden al riesgo como el “conjunto heterogéneo de factores que caracterizan nuestra condición moderna y los peligros a los que nos enfrentamos”⁵⁶ y le atribuyen seis características principales: un alcance que excede ampliamente al Estatal, soliendo ser global; una enorme gravedad, de dimensiones catastróficas, y costos sin precedentes en su tratamiento; complejidad causal, hecho que complica la atribución de responsabilidades morales y legales; una incertidumbre asociada a la dificultad de su medición; la tecnología como causante; por último, la sospecha de su irreversibilidad. Tanto el alcance global como la complejidad causal demandan la

⁵¹ KALDOR, Mary. Reestructurar la seguridad global para el Siglo XXI. En: STIGLITZ, Joseph y KALDOR, Mary (editores). La búsqueda de la seguridad. Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global. Buenos Aires, Paidós, 2013, pp. 155-186.

⁵² TELLO, Ángel. La Incertidumbre Estratégica. En: BARTOLOMÉ, Mariano (compilador). Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2010, pp. 21-34.

⁵³ PABÓN Ayala, Nathalie. Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática. En: VARGAS Velásques, Alejo (editor). Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina. Bogotá, Universidad Nacional de Rosario, 2008, pp. 51-64.

⁵⁴ BECK, Ulrich. Vivir en la sociedad del riesgo mundial. Living in the World Risk Society. Barcelona, Fundación CIDOB, 2007.

⁵⁵ BECK, Ulrich. Convivir con el riesgo global. En: INNERARITY, Daniel y SOLANA, Javier. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Madrid, Paidós, 2011, pp. 21-32.

⁵⁶ WEINSTOCK, Daniel. Riesgo, incertidumbre y catástrofe. En: INNERARITY, Daniel y SOLANA, Javier. La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Madrid, Paidós, 2011, p.70.

implementación de una nueva mecánica de tratamiento de riesgos, que contemple intereses y derechos de todas las partes involucradas⁵⁷.

Una tercera consecuencia de la incorporación de los postulados constructivistas al estudio de la Seguridad Internacional ha sido la comprensión de los procesos de generación de las agendas de seguridad estatales conocidos como “securitización” y “desecuritización”⁵⁸. Asociados a estos procesos, íntimamente vinculados con las condiciones y percepciones de los actores locales, y en consecuencia difíciles de aplicar a otros casos, surge la certeza que en el sistema internacional actual no existe una forma correcta o incorrecta de concebir a la seguridad, ni autoridad que cuente con el respaldo moral o intelectual para intentarlo. Como cuarta consecuencia, desde el momento en que se revaloriza la incidencia de los factores culturales en las Relaciones Internacionales, incluyendo sus aspectos de seguridad, no sería descabellado mencionar una reafirmación del concepto “cultura estratégica”, concebido inicialmente por Jack Snyder a fines de los años setenta. En aquellos momentos, se sostuvo que las élites articulan una cultura estratégica determinada relacionada con cuestiones militares y de seguridad, que consiste en una manifestación de la opinión pública socializada en torno a un modo distintivo de pensamiento estratégico; esa cultura estratégica se expresa en creencias, actitudes y patrones de conducta semipermanentes. Estudios realizados en el siguiente decenio por importantes autores, entre ellos Gray, resaltaron la influencia que tienen sobre la cultura estratégica la experiencia histórica nacional, la percepción de lo que es una conducta responsable, la cultura cívica y el modo de vida en general⁵⁹.

Por último, el constructivismo ayuda a debilitar cierto monopolio de las naciones centrales en lo que a producción teórica se refiere. Esta situación permite romper cierta dependencia intelectual en materia teórica y analítica, facilitando la aplicación de categorías y conceptos generados en los mismos contextos culturales y sociales donde son empleados. Al mismo tiempo evita que la repetición e institucionalización de los discursos tradicionales conduzca a la percepción de los mismos como necesariamente objetivos y neutrales⁶⁰. En otras palabras, se modera aquella situación desfavorable que Saint Pierre ha descrito como una influencia lingüística y cultural representada por una perspectiva epistémica orientada hacia la historia, la cultura, los valores e intereses de las metrópolis coloniales, asimilada de manera acrítica por la academia de la periferia⁶¹.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ WAEVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. En: LIPSCHUTZ, Ronnie (editor). *On Security*. New York, Columbia University Press, 1999, pp. 46-86.

⁵⁹ LANTIS, Jeffrey. *Strategic Culture and National Security Policy*. *International Studies Review*, Oxford 4(6): 87-113, 2002.

⁶⁰ TICKNER, Arlene. *Relaciones de conocimiento Centro-Periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridación*. En: GODOY, Horacio, GONZÁLEZ Arana, Roberto y OROZCO Restrepo, Gabriel (editores). *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales*. Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2011, pp. 18-34.

⁶¹ SAINT PIERRE, Héctor. *Loc. cit.*

A su turno, el surgimiento de enfoques postmodernistas (o post-estructuralistas) ha impactado en el estudio de la Seguridad Internacional especialmente de dos maneras: la primera, en un planteo que los emparenta con los ya mencionados “estudios críticos de seguridad”, criticando la autoridad estatal para armar la agenda de seguridad y articular sus discursos, arrogándose implícitamente la autoridad moral para hacerlo. En esta perspectiva, la articulación de tales discursos tiene como objetivo no declarado la dominación de sus destinatarios, o la satisfacción del interés personal de sus emisores⁶². Un ejemplo de este enfoque lo proporciona Ignatieff cuando indica que la seguridad sigue representando un argumento político sólido para obtener o aumentar el poder, agregando que *“el discurso del miedo todavía permite catalizar apoyos y recursos con objeto de afianzar el poder del Estado”*⁶³.

El otro gran aporte postmodernista al estudio de la Seguridad Internacional proviene de su oposición a la cartografía tradicional, westfaliana, considerándola vetusta y proponiendo nuevas categorías analíticas que den mejor cuenta de los acontecimientos y los fenómenos. Conceptos de uso cotidiano en este espacio disciplinar son emergentes de las evidentes limitaciones que muestra la dicotomía interior-exterior para abordar en forma efectiva el tratamiento de determinados peligros y perturbaciones, en tiempos de “amenazas sin fronteras y fronteras sin amenazas”⁶⁴. Tres claros ejemplos son las “áreas grises” o “espacios intermésticos”, así como las más conocidas “áreas vedadas” (*no-go areas*), normalmente incorporadas a los diccionarios en idioma inglés, aunque debe tenerse en cuenta la innovación que en este punto propone Dahrendorf: en el escenario de la Seguridad Internacional contemporánea estos espacios sobre los cuales el Estado pierde control no son sólo geográficos, sino también temáticos, como sería el caso de la criminalidad organizada, por ejemplo⁶⁵. Desde el prisma postmodernista debería considerarse incluso la controvertida idea de “áreas sin ley”, cuya autoría se le atribuye a Donald Rumsfeld poco después a los atentados terroristas del 11S en Nueva York y Washington, definida por su mentor como espacios geográficos vacíos de presencia gubernamental, relativamente despoblados, que son ocupados por organizaciones criminales o terroristas^{66 67}.

Otro interesante producto de esta corriente teórica es el modelo de Estado Posmoderno que Cooper creyó percibir en Europa tras el fin de la compulsión bipolar,

⁶² CAMPBELL, David. *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

⁶³ JORDÁN, Javier. ¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política? Análisis GESI, Granada 3/15, 2 de febrero de 2015.

⁶⁴ AZNAR, Fernando. Op. cit. p. 165.

⁶⁵ DAHRENDORF, Ralf. *En busca de un Nuevo Orden. Una política de la libertad para el Siglo XXI*. Barcelona, Paidós, 2005, pp. 51-52.

⁶⁶ El carácter controvertido de este concepto, a nuestro entender, es que en los espacios geográficos aludidos sí hay ley, aunque el emisor de la norma no sea el Estado. En ese sentido, más que “áreas sin ley” (Lawless) sería más exacto hablar “áreas sin Estado” (Stateless).

⁶⁷ OPPENHEIMER, Andrés. *La amenaza de las áreas sin ley*. La Nación, 11 de marzo, 2003.

un hecho que pone fin al sistema vigente en el Viejo Continente desde la Paz de Westfalia, donde el Estado Nación emerge como única alternativa a la opción entre imperio y anarquía. La postmodernidad europea se encuentra signada por una dilución de la distinción interior-exterior; la mutua injerencia de los países miembros en asuntos internos del otro; la resolución pacífica de las controversias entre socios, y la creciente irrelevancia de las fronteras interiores. El modelo de Cooper se acompaña de un formato especial de seguridad signado por la transparencia entre los socios; su creciente interdependencia; la mutua vulnerabilidad, y la inexistencia de amenazas clásicas procedentes del país vecino. Y este formato lleva a postular que en este sistema internacional en el cual coexisten tres tipos de Estados (premodernos, modernos y postmodernos), las amenazas a la seguridad y los focos de inestabilidad se encuentran localizados en los territorios de los dos primeros⁶⁸.

No es inusual que, en la medida en que el postmodernismo contraviene la lógica de la cartografía política westfaliana, se ubiquen dentro de sus límites a los abordajes al fenómeno de la globalización, proceso dinámico caracterizado por el rápido crecimiento de flujos transfronterizos diversos (bienes, servicios, dinero, personas, tecnología, ideas, cultura, valores, etc.). Bauman ha propuesto entender a la etapa final del siglo XX, caracterizada por la aceleración y profundización del proceso de globalización, como “la Gran Guerra de Independencia del Espacio”. En los términos de este filósofo y ensayista polaco, en el transcurso de ese lapso se registró un salto cualitativo en la tecnología de la velocidad que dio por tierra con el concepto “distancia”. Ésta, lejos de ser objetiva, es una suerte de producto social cuya magnitud varía en función de la velocidad empleada para superarla. Como consecuencia, diferentes actores comienzan a liberarse de las limitaciones territoriales a sus movimientos; tienden a borrarse las fronteras entre unidades políticas y las distinciones absolutas entre “adentro” y “afuera”; y se desata un nuevo proceso de estratificación mundial⁶⁹.

El punto aquí es que la globalización no solo se vincula a aspectos positivos, sino también negativos, en eso que Touraine alguna vez identificó como su “lado oscuro”. En este sentido, empodera a algunos actores y debilita otros (recuérdese la mentada difusión del poder en el escenario internacional entre decenas de actores estatales y no estatales, sugerida por Haass y Bremmer/Roubini); interactúa con rivalidades tradicionales; potencia amenazas transnacionales; genera profundos cambios políticos, económicos y sociales, que provocan rechazos y resistencias, al punto de promover o fortalecer fenómenos de claro cuño negativo: extremismos, nacionalismos xenófobos, autoritarismos varios. Todo esto, sinónimo de violencia e ingobernabilidad.

Los efectos negativos de la globalización, en clave de seguridad, serían particularmente notorios en el “área de inestabilidad” formada por aquellos países

⁶⁸ COOPER, Robert. *The Post Modern State*. London, The Foreign Policy Centre, 2000.

⁶⁹ BAUMAN, Zygmunt. *La Globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 15, 20-21, 94.

cuya inserción en esta nueva realidad no está consolidada y además (o debido a ello) tienen gobiernos débiles. Es usual que este desfavorable estado de cosas se vea agravado por dos factores: el aumento de la población y una creciente urbanización⁷⁰. El devenir de esta área de inestabilidad no afecta solamente a quienes moran en ella (calculados en más de dos mil millones de personas), sino cada vez más a quienes habitan en el mundo moderno. La lógica subyacente podría sintetizarse en la frase de Schear al decir *“podemos no estar interesados en el caos, pero el caos está interesado en nosotros”*⁷¹.

Mientras los referidos efectos de la globalización en el plano de la seguridad excluyen de su ecuación a la variable ideológica, otras lecturas subjetivas y radicalizadas, y consecuentemente de nulo rigor analítico, sí lo hacen. Así, por ejemplo, tipifican a la globalización como “un modelo neoliberal de intereses elitistas que controlan la vida social, económica y política universal”; y agregan que ese modelo está promovido por los “nuevos colonizadores del mundo”, quienes no vacilan en emplear *“física agresión y terrorismo imperialista, con la pretensión de mantener el orden planetario, e inclusive interno y soberano de cualquier país, en el marco de la ONU y su punta de lanza la OTAN”*⁷².

Pese a todo lo indicado en párrafos previos, especialmente el último, resulta imprescindible poner en claro que aunque la globalización es un elemento insoslayable en las apreciaciones de la Seguridad Internacional contemporánea, no constituye *per se* una amenaza a la seguridad, sino en todo caso un factor susceptible de reforzar, maximizar o agravar –ahora sí– amenazas. La literatura reciente refiere a esta cualidad bajo el rótulo de “conductores (*drivers*) de inseguridad”⁷³, “potenciadores de riesgo”⁷⁴ o “causas subyacentes”⁷⁵, cuya lista está dominada por la heterogeneidad: amén de la globalización, la pobreza y desigualdad socioeconómicas extremas; el cambio climático; las brechas tecnológicas; las ideologías radicales; el crecimiento poblacional; la urbanización masiva; la escasez de recursos naturales, particularmente el petróleo; la

⁷⁰ LUTES, Charles, BUNN, Elaine y FLANAGAN, Stephen. The Emerging Global Security Environment. En: FLANAGAN, Stephen y SCHEAR, James (editores). Strategic Challenges. Washington DC, National Defense University Press & Potomac Books, 2008, pp.1-19.

⁷¹ SCHEAR, James. Defusing Conflicts in Unstable Regions. En: FLANAGAN, Stephen y SCHEAR, James (eds.). Strategic Challenges. Washington DC, National Defense University Press & Potomac Books, 2008, pp. 149-202.

⁷² BERMÚDEZ Rossi, Gonzalo. Sociología de la Guerra. Dos mundos en conflicto. Bogotá, Ediciones Expresión, pp. 329-335.

⁷³ WILLIAMS, Phil. Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century. En: MIKLAUCIC, Michael, BREWER, Jacqueline y BARNABO, Gary. Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization. Washington DC, National Defense University Press, 2013, pp. 15-36.

⁷⁴ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Los potenciadores de riesgo. Cuaderno de Estrategia N° 59. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013.

⁷⁵ ABBOTT, Chris, ROGERS, Paul y SLOBODA, John. Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad Sostenible para el siglo XXI. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2006.

militarización global y la licuación del poder del Estado en beneficio de formas alternativas de gobierno, entre otras.

Precisamente la recién mencionada licuación del poder del Estado, sumada a referencias similares efectuadas en otros pasajes del presente trabajo, permiten incorporar a este debate el concepto de “Estado fallido”, surgido al calor de los debates académicos de la última década del siglo pasado. Más allá de su vaguedad, asociada al fenómeno definido como “proliferación semántica”, a las críticas que despierta su implícita referencia al modelo estatal anglosajón, o a las controversias suscitadas en torno a sus formas de medición⁷⁶, lo cierto es que este concepto ha dejado de emplearse, en beneficio de otros más flexibles. Así, hoy es más recurrente el uso del concepto “Estado débil” en referencia a países cuyos gobiernos carecen de la capacidad elemental para crear un ambiente que conduzca a un crecimiento económico equitativo y sustentable; establecer y mantener instituciones políticas legítimas y transparentes; preservar a la población de conflictos violentos y controlar el territorio; finalmente, proveer a las necesidades básicas de los ciudadanos⁷⁷. Otro concepto usual es “Estado frágil”, aludiendo a la pérdida de control por parte de ese actor del control efectivo sobre espacios geográficos cada vez más amplios, donde su presencia puede llegar a meramente nominal y ficticia. Fruto de esta fragilidad, la relación estatal con la violencia se vuelve crítica en un triple sentido: en primer lugar, pierde su monopolio; segundo, no obstante lo anterior, el gobierno apela cada vez más a ese recurso, ante la incapacidad de recurrir a otras formas de hacer política; en tercer término, ese empleo es cada vez más difícil de llevar a la práctica⁷⁸.

Como hemos planteado en otras oportunidades, una modificación de los criterios de la cartografía política tradicional inevitablemente afecta a la geopolítica, con lo que esto implica en términos del estudio de la Seguridad Internacional. No cabe duda que la geopolítica nunca ha perdido su importancia, como el tablero global se encarga de recordarlo cotidianamente⁷⁹, aunque tampoco puede negarse que ante ciertos sectores académicos particularmente refractarios a sus enfoques, sobre todo estadounidenses, registró cierto *revival* a comienzos del presente siglo; en esta revalorización, tuvieron particular incidencia las apreciaciones sobre el control y/o la posesión de recursos naturales estratégicos como causa de futuros conflictos armados⁸⁰.

⁷⁶ Una interesante descripción de estas cuestiones en ZAPATA Callejas, John. La teoría del “Estado Fallido”: entre aproximaciones y disensos. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**. Bogotá 9(1): 87-110, 2014.

⁷⁷ RICE, Susan y PATRICK, Stewart. *State Weakness in the Developing World*. Washington DC, The Brookings Institution, 2008.

⁷⁸ WOODWARD, Susan. *Fragile States: Exploring the Concept*. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2006.

⁷⁹ HUTSCHENREUTER, Alberto. *La gran perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Editorial Almaluz, 2014.

⁸⁰ KLARE, Michael. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York, Henry Holt/Metropolitan, 2001.

Sí son novedosas, en cambio, lecturas geopolíticas tipificadas como “críticas” que van más allá de matrices estatales y políticas de poder, prolongando los alcances de esa disciplina hasta abarcar temas otrora soslayados, muchos de los cuales están vinculados en mayor o menor medida con las agendas de seguridad contemporáneas. Estas cuestiones son abordadas con una perspectiva multidisciplinaria que reconoce el accionar de actores no estatales y donde hay un espacio para la cooperación. Así, se habla hoy de una “geopolítica de las drogas”⁸¹ o se aplica ese adjetivo al estudio del terrorismo yihadista⁸², bajo el supuesto que las unidades de análisis son actores que disputan el control de un espacio dado. Nos parece, en este sentido, que no carece de fundamento el planteo según el cual la geopolítica crítica contribuye en forma directa a una mejor comprensión de la agenda de la seguridad internacional, como sostienen algunos. Incluso, la geopolítica crítica también impacta en la geoestrategia, espacio interdisciplinar que alude a la gestión estratégica de los asuntos geopolíticos, o para ser más claros, a la influencia de la geopolítica en la conducción de las operaciones militares⁸³.

Algunos efectos de la modificación de la agenda de Seguridad Internacional

A modo de síntesis de lo hasta aquí planteado, entendemos que como resultado de los profundos avances registrados en materia de Teoría de las Relaciones Internacionales, la agenda de la Seguridad Internacional ha experimentado profundos y trascendentales cambios en las últimas décadas. En este proceso, han permanecido absolutamente vigentes las cuestiones que constituían el núcleo de los estudios tradicionales de seguridad, referidas básicamente al empleo del instrumento militar por parte de actores estatales, aunque ahora se complementan con novedosas perspectivas. Desde nuestra perspectiva, esta nueva situación ha producido al menos cinco claros efectos: la necesidad de reformular la citada agenda de Seguridad Internacional; el énfasis en la cooperación internacional; la revalorización de la actividad de Inteligencia, como herramienta imprescindible para reducir la incertidumbre imperante; la revisión de los enfoques vigentes sobre Seguridad Nacional; y un replanteo sobre el perfil de las Fuerzas Armadas y su conducción política. Con la excepción del primero de esos efectos, que remite a cuestiones epistemológicas, los cuatro restantes no solo se confirman en el presente, sino que al mismo tiempo se proyectan hacia el futuro a modo de tendencias, indispensables para un adecuado análisis estratégico. Esto último es particularmente importante, desde el momento en que son elementos centrales del análisis estratégico tanto la integración en sus cálculos de lapsos temporales que trasciendan la coyuntura, como la ampliación de “futuros posibles” para el decisor⁸⁴.

⁸¹ LABROUSSE, Alain. Geopolítica de las Drogas. Buenos Aires, Editorial Marea, 2011.

⁸² MARTÍN, Javier. Estado Islámico. Geopolítica del Caos. Madrid, Libros de la Catarata, 2015.

⁸³ CONTRERAS Polgatti, Arturo. Op. cit. p. 103.

⁸⁴ TREVERTON, Gregory y GHEZ, Anthony. Making Strategic Analysis Matter. Santa Mónica: Rand Corporation, 2012.

No nos explayaremos en nuestra propuesta sobre reformulación de la agenda de Seguridad Internacional, que se basa en un esquema de tres niveles (macro, tradicional y micro) sugerido inicialmente por Mehrotra⁸⁵, pues ya fue consignada en diferentes trabajos anteriores⁸⁶. Sí diremos que Fuentes y Rojas Aravena también se inclinan por un modelo de ese tipo, denominado por ellos “Trilogía de Seguridad”, compuesto por un plano de Seguridad Internacional que refiere básicamente a relaciones interestatales y el accionar de organismos interestatales; otro de Seguridad Nacional, centrado en el Estado y enfocado en aspectos vinculados con la soberanía; y un tercero de Seguridad Humana, centrado en las necesidades de las personas y las comunidades⁸⁷.

En referencia a la cooperación, entendida por Ikenberry como una “interdependencia de seguridad”⁸⁸, hace ya una década las Naciones Unidas se expidió sobre el asunto destacando la necesidad de montar un nuevo mecanismo de seguridad global que reemplace al que emergió a mediados del siglo pasado. Para ese organismo, la clave de ese novedoso sistema para el presente siglo XXI debe descansar en tres pilares básicos: que las amenazas actuales no reconocen fronteras nacionales; que están interconectadas entre sí; y que deben ser enfrentadas simultáneamente en los planos estatal, regional y global. Así, ningún Estado, no importa cuán poderoso sea, puede solo por sus propios esfuerzos tornarse invulnerable a las amenazas actuales, protegiendo a su población y despreocupándose de la situación de sus vecinos, pues: *“todos compartimos la responsabilidad por la seguridad del otro”*⁸⁹.

En otras palabras, lo que propone la ONU es un nuevo sistema de gobernanza global de la seguridad, englobando bajo el concepto “gobernanza” a las instituciones y acuerdos que afectan todos los aspectos de un asunto y que demandan la acción colectiva. Ikenberry, en este punto, descompone a la gobernanza global de la seguridad en estrategias de seguridad “posicionales” y “de entorno”; mientras las primeras se orientan a contrarrestar, reducir o debilitar amenazas, las segundas promueven un ambiente exterior más estable y

⁸⁵ MEHROTRA, O.N. Ethno-Nationalism in the Contemporary World. **Strategic Analysis**, New Dehli XXII(6): 829-840, september, 1998.

⁸⁶ BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz, Loc. cit. También BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea y la incidencia de los aportes teóricos en su evolución conceptual. **Revista Venezolana de Ciencia Política**, Mérida (30): 181-194, 2006.

⁸⁷ FUENTES, Claudia y ROJAS Aravena. Op. cit. pp. 56-59.

⁸⁸ IKENBERRY, John. La cooperación para la seguridad mundial en el siglo XXI. En: STIGLITZ, Joseph y KALDOR, Mary (editores). La búsqueda de la seguridad. Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global. Buenos Aires, Paidós, 2013, pp. 127-154.

⁸⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, Nueva York, 2004.

favorable⁹⁰. En ambos casos, las arquitecturas de seguridad (*vide infra*) y otras iniciativas multilaterales desempeñan un papel crucial.

Una clara estrategia de seguridad de entorno es la que se resume en la propuesta de Seguridad Sostenible, desarrollada por un equipo de análisis basado en la Universidad de Oxford. Su línea argumental pasa por abandonar el vigente “paradigma de control” de la inestabilidad y los conflictos generados por el cambio climático, la escasez de recursos naturales, la creciente marginación socioeconómica de grandes masas de personas, y la militarización global, con amplia diseminación de armas de destrucción masiva. Un control, *manu militari*, que básicamente consiste en atacar los síntomas del problema y no sus causas. Frente a esta situación, se propone un “paradigma de seguridad sostenible” que haga hincapié en la resolución a largo plazo de las causas subyacentes de la inseguridad y los conflictos, de manera cooperativa entre Estados, con apoyo y control de las ONG y otras entidades de la sociedad civil global, únicas opciones en un sistema internacional globalizado e interdependiente⁹¹.

También en este punto, los avances generados en el plano teórico han redundado en nuevos abordajes a la cuestión de las arquitecturas de seguridad, un aporte neoinstitucionalista de enorme importancia al subrayar que los diferentes tipos de instituciones proporcionan reglas, normas y convenciones que promueven la coordinación o cooperación entre las partes, generan expectativas comunes, achican las asimetrías, reducen la incertidumbre y aumentan los niveles de transparencia, contribuyendo así a una disminución de los niveles de conflictividad del sistema internacional.

En este sentido, podemos indicar que toda arquitectura de seguridad no solo es una institución sino que en esencia refleja, más allá de sus características particulares, la existencia de una Comunidad de Seguridad; sin embargo, este vínculo no es recíproco pues, como se aclarará párrafos más adelante, no toda Comunidad de Seguridad es una arquitectura. Al mismo tiempo, consideramos que la forma más elaborada de Comunidad de Seguridad encarna hoy en la Seguridad Cooperativa. La primera dejando atrás sus primeras versiones esbozadas por Deutsch⁹², la segunda evolucionando a partir de los planteos surgidos tras la primera Guerra del Golfo⁹³, particularmente en el *think tank* Brookings Institution⁹⁴.

⁹⁰ IKENBERRY, John. Loc. cit.

⁹¹ ABBOTT, Chris, ROGERS, Paul y SLOBODA, John. Loc. cit.

⁹² DEUTSCH, Karl. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968.

⁹³ Se entiende aquí como primera Guerra del Golfo a la librada en 1991 por una coalición multilateral contra Irak, como consecuencia de su invasión a Kuwait en agosto de 1990.

⁹⁴ Un primer atisbo de este concepto se observa en KAUFMANN, William y STEINBRUNER, John Steinbruner. *Decisions for Defense. Prospect for a New Order*. Washington, The Brookings Institution, 1991. Y su desarrollo pormenorizado en CARTER, Ashton, PERRY, William y STEINBRUNER, John. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, The Brookings Institution, 1992.

Básicamente, una Comunidad de Seguridad se construye a partir de relaciones sociales pacíficas entre los Estados involucrados y demanda la presencia de dos factores determinantes: primero, condiciones “precipitantes”, entendidas como motivos internos o externos que llevan a un país a orientarse en dirección al otro con la intención de coordinar sus relaciones; segundo, una relación recíproca, dinámica y positiva entre la estructura de la región y su proceso social. Aquí, la estructura se relaciona con la distribución de poder, entendiendo que toda comunidad necesita una determinada cantidad de poder para lograr el doble objetivo de atraer a los Estados que quieren gozar de su protección y al mismo tiempo disuadir o repeler a potenciales agresores; y también refiere al conocimiento, en el sentido de opiniones y visiones compartidas que facilitan el desarrollo de confianza e identidad mutuas⁹⁵.

El proceso social de una región, por su parte, alude a las transacciones de todo tipo registradas entre las partes, como así también a la existencia de instituciones sociales y organismos internacionales entre ellas. Estas dos últimas alternativas pueden generar confianza, establecer normas de conducta comunes y limitar el accionar unilateral. Todo lo anterior, en suma, contribuye al surgimiento de cierta identidad colectiva y fortalece la confianza mutua, resultando todo ello en la cristalización de la Comunidad de Seguridad aludida⁹⁶.

A partir de lo antedicho se confirma la diferencia entre una comunidad y una arquitectura de seguridad. La primera de ellas, desde el punto de vista de su formato, puede constituirse en contextos de informalidad; su propósito puede circunscribirse al bienestar de sus miembros a través del fomento de su interdependencia; y puede bastarle una arquitectura decisoria igualitaria, sin que sea imprescindible una estructura supraestatal. Todo esto es insuficiente para una arquitectura de seguridad, como se puede constatar en su modelo más básico, la alianza: en términos de formato, ésta requiere cierto grado mínimo de formalidad; su propósito es aumentar el poder de los miembros en relación a otros Estados, o la defensa frente a un agresor común; y su correcto funcionamiento demanda una estructura decisoria jerárquica⁹⁷.

Actualmente la Seguridad Cooperativa representa la forma más elaborada de arquitectura de seguridad, o lo que es lo mismo, es la Comunidad de Seguridad más compleja y avanzada. Ha sido definida como un “*sistema estratégico formado alrededor de un núcleo de Estados democráticos*”⁹⁸ vinculados entre sí en una red

⁹⁵ En la visión de estos autores, se destacan como opiniones y visiones compartidas el liberalismo y la democracia, desde el momento en que promueven sociedades abiertas y transnacionales, al tiempo que fortalecen la sociedad civil.

⁹⁶ ADLER, Emanuel y BARNETT Michael. A framework for the study of Security Communities. Cambridge International Studies Review, Cambridge (62): 29-66, 1998.

⁹⁷ MACIEJEWSKI, Witold. The Baltic Sea Region. Cultures, politics, societies. Uppsala, Baltic University Press, 2002, pp. 436-445.

⁹⁸ Se entiende que Estados no democráticos pueden participar y colaborar, pero solo puntualmente y por un lapso limitado.

*de alianzas e instituciones formales o informales caracterizadas por valores compartidos, transparencia y cooperación económica, política y de Defensa*⁹⁹.

Lejos de ser una propuesta idealista y pacífica, de corte esencialmente optimista, se constituye hoy en un complejo modelo de anillos concéntricos cimentados en torno a la comunicación constante entre las partes y políticas de Defensa cercanas y coordinadas entre ellas. En el centro del modelo se sitúa al individuo: una Seguridad Individual donde se reconocen elementos propios de la Seguridad Humana y que demanda, como prerrequisitos, el respeto a los Derechos Humanos y la existencia de valores democráticos compartidos. En torno a este núcleo, un primer anillo de este complejo modelo está constituido por la Seguridad Colectiva, una obligación política y legal de los Estados miembros de defender la integridad y los intereses de un socio, frente a cualquier tipo de amenaza, sea común a todos los miembros o no, interna a la arquitectura o de procedencia exógena.

En un segundo anillo de la Seguridad Cooperativa encontramos a la Defensa Colectiva, referida a la defensa de agresiones de origen externo, incluyendo el empleo del instrumento militar. Y en el tercer anillo, el exterior, una Promoción de la Estabilidad incluye acciones diplomáticas, económicas e incluso militares para promover la estabilidad en zonas externas donde pueden verse afectados los propios intereses, afectando en consecuencia la propia seguridad. En este último sector, extremadamente delicado desde el momento en que su errada aplicación puede dar lugar a intervenciones carentes de legitimidad, se incluyen como herramientas a los desplazamientos militares preventivos, adquiriendo especial importancia las fuerzas de despliegue rápido¹⁰⁰.

En lo que hace a nuestro tercer efecto producido por la reformulación de la agenda de la Seguridad Internacional, que refiere a la revalorización de la actividad de inteligencia, aun a riesgo de incurrir en lugares comunes debe recordarse que el escenario internacional se encuentra signado por numerosos y vertiginosos cambios que generan una imagen de “mundo desbocado” donde la incertidumbre se vuelve un elemento constante y es cada vez más difícil encontrar algo (en el sentido de certezas) a lo cual poder aferrarse¹⁰¹. En este sentido, la incertidumbre incide negativamente en los procesos de toma de decisiones, generando inseguridad, y que esa situación es reducible a través de una adecuada inteligencia, que sea correctamente empleada por los decisores¹⁰².

Como ha sostenido un conocido especialista español, el actual tablero global demanda la imposición de un nuevo paradigma integral de inteligencia que incluya

⁹⁹ COHEN, Richard. Cooperative Security: from Individual Security to International Stability. En: COHEN, Richard y MIHALKA, Michael. Cooperative Security: New Horizons for International Order. Garmisch, The George Marshall Center, 2001. pp. 1-27.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ DAHRENDORF, Ralf. *Op. cit.* p. 38.

¹⁰² ANGUIA Olmedo, Concepción y CAMPOS Zabala, María. La globalización de la inseguridad. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**. México DF (101-102): 11-32, 2008.

una optimización de los procesos de recolección y procesamiento de información; una mayor capacidad de análisis, con empleo intensivo de expertos; la adopción de ágiles esquemas de red, formadas por nodos interinfluyentes; y la definitiva superación de la compartimentación de las actividades de los organismos que se dedican a estas labores¹⁰³. Conspira, a favor de una persistencia de la compartimentación en el plano interestatal, la sensación de vulnerabilidad que indefectiblemente genera una mayor interdependencia¹⁰⁴.

Respecto al cuarto efecto anticipado, consistente en el replanteo de la idea de Seguridad Nacional, se observa un notorio cambio desde los iniciales planteos de Wolfers, quien le asignó a ese concepto una doble dimensión: una dimensión objetiva, vinculada a la ausencia de amenazas sobre valores adquiridos, y otra referida a la ausencia de temores sobre tales valores. Desde esa perspectiva, la seguridad nacional guía la política exterior de los Estados y siempre le otorga un lugar central a la supervivencia y la integridad territorial¹⁰⁵. Hoy, en cambio, la idea de Seguridad Nacional involucra tanto al ámbito externo como al interno, tratándolos de manera integral; incluye una dimensión internacional, vinculada a la contribución con la paz y estabilidad globales; alcanza tanto a civiles como a uniformados; demanda respuestas integradas que involucran a distintos resortes estatales; enfatiza en la cooperación, e incluye el compromiso con la democracia y el respeto a los Derechos Humanos¹⁰⁶.

Finalmente, como quinto efecto del cambio operado en la arena de la Seguridad Internacional como resultado de los avances registrados en materia de Teoría de las Relaciones Internacionales, no puede soslayarse un replanteo sobre el perfil de las Fuerzas Armadas y su conducción política. En este punto, Moskos ha abierto una perspectiva analítica particularmente rica al postular una suerte de “posmodernidad militar”, en referencia a instituciones castrenses que ostentan significativas diferencias con aquellas que caracterizaron a la etapa moderna, que el autor hace comenzar en el siglo XIX¹⁰⁷. Si el dato de aquella época eran los ejércitos masivos en términos de recursos humanos, integrados por personas de sexo masculino, con clara diferenciación de ramas y escalafones, y sin mayores interacciones con la sociedad civil, tras un período de transición (etapa que han dado en llamar “moderna tardía”) se desemboca en el modelo actual: Fuerzas Armadas profesionalizadas; con singularidades organizacionales en cuestiones

¹⁰³ SEPÚLVEDA, Isidro. La Seguridad Internacional ante las Nuevas Amenazas. En: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (comp.). Defensa Nacional, dimensiones internacionales y regionales. Buenos Aires, PNUD, 2007, pp. 63-81.

¹⁰⁴ ANGUIITA Olmedo, Concepción y CAMPOS Zabala, María. Loc. cit.

¹⁰⁵ WOLFERS, Arnold. National Security as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**, New York 67(4): 481-502, 1952.

¹⁰⁶ ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador. El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional. En: CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO POR LA PAZ (CITPax). Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad. Madrid, Ministerio de Defensa y CITPax, 2009, pp. 9-20.

¹⁰⁷ Nótese que en este punto, Moskos se aparta de las convenciones que remiten el inicio de la modernidad a la segunda mitad del Siglo XVII con la Paz de Westfalia.

tales como rangos y escalafones; con miembros de ambos sexos, incluso en roles de combate; sometidos a capacitación continua y dotados de conocimientos y destrezas tecnológicas, indispensables para el manejo de equipamiento sofisticado; entrenadas y capacitadas para desempeñar un heterogéneo abanico de misiones, interactuando con entidades de la sociedad civil; y aptas para su integración en iniciativas multilaterales, bajo diferentes autoridades¹⁰⁸. Cabe señalar que aunque la obra compendiada por Moskos no incluye autores de América Latina, estudios ulteriores han confirmado la plena aplicabilidad de los postulados antedichos a la región, más allá de singularidades asociadas a la historia, la cultura y las influencias exógenas¹⁰⁹.

En la misma medida en que impone un militar profesional de nuevo perfil, el actual ambiente de Seguridad Internacional descrito en las páginas precedentes torna imprescindible contar con funcionarios civiles expertos capaces de orientar con eficiencia el diálogo entre la sociedad y el Estado en materia militar. En el marco de ese diálogo, la sociedad debe entender, analizar y elaborar la Defensa; escuchar y responder a las instituciones militares, e interactuar con las mismas. Los decisores encaramados en los niveles más altos del Estado, por su parte, deben conocer las capacidades de los instrumentos que pueden utilizar. Esos funcionarios expertos constituyen, en la visión de Daly Hayes, una “conducción cívica” que es el fruto de la profesionalización de los ministerios de Defensa.

A esa conducción cívica de la Defensa, de interacción cotidiana con el personal militar, le compete el acto básico de definir la política y la estrategia de Defensa, así como el rol de las Fuerzas Armadas en función del contexto internacional vigente, teniendo en cuenta cuatro cuestiones: cuáles son los desafíos de seguridad que enfrenta el Estado, cómo enfrentarlos, cuáles son las capacidades (necesarias y existentes) para hacerlo, y cuáles son las fortalezas y debilidades de esas capacidades¹¹⁰.

A modo de reflexión final

Tal cual aconteciera en las postrimerías del siglo XVIII en Europa, luego de la Primera Guerra Mundial con las propuestas de Woodrow Wilson y tras la Segunda Guerra Mundial con la constitución de las Naciones Unidas, la clausura de la Guerra Fría facilitó el surgimiento de optimistas visiones que avizoraban el advenimiento de un mundo predominantemente armónico y cooperativo. Un mundo en el cual, de la mano de la expansión de la democracia capitalista, disminuirían sensiblemente los niveles de conflictividad. Básicamente ese es el planteo teórico del internacionalismo liberal, que sostiene como axioma que las democracias no

¹⁰⁸ MOSKOS, Charles, WILLIAMS, John y SEGAL, David. *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. New York y Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁰⁹ Por ejemplo, GARCÍA, Jaime. El militar posmoderno en América Latina. **Security and Defense Studies Review**. Washington (2): 66-80, summer, 2002.

¹¹⁰ DALY HAYES, Margaret. La profesionalización de la carrera civil de la defensa. En: TAMAYO, Ana. *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008. pp. 199-223.

hacen la guerra entre sí (la llamada “Teoría de la Paz Democrática”) y reconoce a Fukuyama y su tesis del “Fin de la Historia” a su figura icónica. Sin embargo, al igual que en las tres oportunidades precedentes, también en esta ocasión se constató que la conflictividad y la violencia continúan siendo factores de importancia en el tablero mundial. No cabe duda que, como ha alegado Hobsbawm, el tablero internacional de los albores del siglo XXI está asentado sobre placas tectónicas extremadamente inestables¹¹¹.

Producto de esa constatación, la Seguridad Internacional en tanto área temática específica de las Relaciones Internacionales, se encuentra plenamente vigente. Pero la agenda asociada a este recorte disciplinar ha registrado numerosos y profundos cambios, sea en sus lecturas tradicionales como en sus abordajes más recientes. En ese sentido, aun cuando los referidos enfoques tradicionales insisten en el empleo del instrumento militar por parte de actores estatales y en el fenómeno de la guerra, mostrándose aparentemente impermeables a cambios e influencias, no puede soslayarse que el acto bélico no ha permanecido ajeno al influjo de diversos elementos que afectaron su fisonomía; dicho de otro modo, la polemología, otrora ámbito monopolizado por la guerra en el sentido trinitario de Clausewitz, hoy incluye dentro de sus límites una variedad difusa de formatos de conflicto armado.

En efecto, hoy persisten los conflictos armados tradicionales basados en pujas de poder interestatales y nada sugiere que esta realidad vaya a experimentar cambios radicales en el corto plazo. Al mismo tiempo, en la agenda de seguridad ocupan lugares cada vez más importantes heterogéneas fuentes de peligro protagonizadas por actores no estatales y expresadas en términos transestatales o intraestatales. Bajo estas circunstancias, los conflictos armados que proliferan por doquier adoptan novedosos perfiles, que van mucho más allá de su sesgo asimétrico y que dificultan su gestión exitosa por parte de la comunidad internacional.

En términos comparativos, la agenda de la Seguridad Internacional es mucho más amplia y heterogénea en sus versiones más recientes, siendo el resultado de evoluciones cronológicas desde estadios más ortodoxos, que insumieron décadas. El trayecto que va de los “estudios tradicionales de seguridad” a los “estudios críticos de seguridad”, que describe Buzan; nuestra idea de la erosión del paradigma westfaliano, o la incorporación a este campo de visiones “subalternas” que relata Ayoob, son apenas tres perspectivas sobre esa mutación de agenda, de tantas otras posibles. En todos los casos, el proceso que subyace es el mismo: una realidad internacional extremadamente dinámica que obliga a los estudiosos a diseñar nuevos instrumentos analíticos que permitan comprenderla. Independientemente de la procedencia de esos noveles instrumentos, en términos teóricos, su nota distintiva es la “diversificación”: del tipo de actores, de dimensiones de poder, de objeto de estudio, de tipo de interacción.

¹¹¹ HOBBSAWN, Eric. Guerra y Paz en el Siglo XXI. Barcelona, Crítica, 2007, p. 39.

Se encuentra fuera de duda la importancia que han tenido en este campo los enfoques de cuño liberal, sobre todo en lo que hace a la incorporación a nuestras perspectivas de los –ya mencionados- actores no estatales. Pero al mismo tiempo no es difícil constatar que una cuestión que suele ser subestimada a la hora de analizar la flexibilización de la agenda de Seguridad Internacional, o incluso tratada en términos peyorativos, es la que refiere a la influencia que tuvieron en esa materia los enfoques teóricos reflectivistas, con especial énfasis en el constructivismo. En efecto, el impacto que ha tenido esta perspectiva teórica no suele ser dimensionada en su justa medida, sobre todo en lo atinente a la importancia de los factores identitarios y culturales en este campo de análisis, incluso por quienes tácitamente incorporaron algunas de sus categorías, pese a enrolarse en posiciones teóricas diferentes, y hasta antagónicas¹¹². Al momento de redactarse este breve ensayo, la mayoría de los temas de más alta relevancia internacional en materia de seguridad no pueden ser adecuadamente apreciados si se los aborda únicamente a partir de los intereses y capacidades de los actores involucrados, o desde enfoques institucionales, prescindiendo de consideraciones culturales. El fenómeno de Estado Islámico en Medio Oriente, las migraciones masivas sirias hacia Europa, el accionar ruso en Crimea o las erráticas conductas de Corea del Norte en materia de proliferación, por citar apenas cuatro ejemplos, comprueban lo antedicho.

Siempre desde este punto de vista, los factores culturales e identitarios son insoslayables a la hora de analizar los procesos de conformación de las agendas de seguridad estatales; la aparición de conceptos y lecturas novedosos, que se alejan de moldes tradicionales; los procesos de toma de decisiones; y la conformación de comunidades de seguridad. En un sentido similar, las herramientas teóricas de corte postmodernista ayudan a la comprensión tanto de las articulaciones discursivas, su construcción y objetivos, como de cuestiones que, en su complejidad espacial, no suelen expresarse en los términos simples y lineales de la cartografía política tradicional. La globalización, en este punto, no solo constituye una muestra contundente, sino que recuerda la importancia del estudio de fenómenos que operan a modo de facilitadores, potenciadores o catalizadores de riesgos y amenazas. En este panorama la geopolítica, tanto en sus vertientes clásicas (en rigor de verdad, neoclásicas, al constituir trabajos recientes) como en sus posturas críticas, no permanece ajena a replanteos y reformulaciones.

En definitiva, se han satisfecho los objetivos oportunamente planteados, pues se ha demostrado el cambio en la agenda de la Seguridad Internacional, sus actuales contenidos y límites, y a la Teoría de las Relaciones Internacionales como procedencia de los contenidos incorporados.

Finalmente, los numerosos y profundos cambios registrados en la agenda de la Seguridad Internacional demandan su reformulación, volviendo a establecer sus aspectos o temáticas dominantes, con fines epistemológicos y también

¹¹² Este sería el caso de Samuel Huntington y su tesis sobre el Choque de Civilizaciones.

pedagógicos. El objetivo que subyace, en todo caso, es contar con la capacidad de identificar e interpretar en tiempo y forma las amenazas y riesgos que emanan del tablero internacional, para así contrarrestarlas de manera eficaz y eficiente.

Además esos cambios preanuncian, a futuro, un refuerzo de las iniciativas de cooperación multilateral, abriéndose en este punto un vasto campo en materia institucional, con la identidad como elemento aglutinador de alta importancia; la revisión de los enfoques vigentes sobre Seguridad Nacional; la revalorización de la actividad de inteligencia, y un replanteo sobre el perfil de las Fuerzas Armadas y su conducción política. A partir de estas líneas de trabajo, apenas cinco entre tantas posibles, se constata la dinámica del espacio disciplinar que ha motivado el presente trabajo, así como su promisorio futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOTT, Chris, ROGERS, Paul y SLOBODA, John. Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad Sostenible para el siglo XXI. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2006, 36p.
- ADLER, Emanuel y BARNETT Michael. A framework for the study of Security Communities. **Cambridge International Studies Review**, Cambridge (62): 29-66, 1998.
- ANGUITA Olmedo, Concepción y CAMPOS Zabala, María. La globalización de la inseguridad. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**. México DF (101-102): 11-32, 2008.
- AYOOB, Mohammed. Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. En: KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London, University College London (UCL) Press, 1997, pp.121-146.
- AZNAR, Fernando. La Ecuación de la Guerra. Madrid, Montesinos, 2012, 448p.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz. Santiago de Chile, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 14, 2006, 358p.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea y la incidencia de los aportes teóricos en su evolución conceptual. **Revista Venezolana de Ciencia Política**, Mérida (30): 181-194, 2006.
- BARTOLOMÉ, Mariano. Estados Unidos y su abordaje a los conflictos armados no convencionales. **Cuadernos de Difusión**, Santiago de Chile (31): 34-51, septiembre, 2010.
- BARTOLOMÉ, Mariano. Si quieres la paz prepárate para...qué? Notas sobre la agenda de Seguridad Internacional actual. En su: (compilador) *Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, Buenos Aires, IPN Editores, 2010, pp. 35-56.
- BAUMAN, Zygmunt. La Globalización. Consecuencias humanas. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999, 644p.
- BECK, Ulrich. War is Peace. On Postnational War. **Security Dialogue**, Oslo 36(1): 5-26, March, 2005.
- BECK, Ulrich. Vivir en la sociedad del riesgo mundial. Living in the World Risk Society. Barcelona, Fundació CIDOB, 2007, 57p.
- BECK, Ulrich. Convivir con el riesgo global. En: INNERARITY, Daniel y SOLANA, Javier. *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Madrid, Paidós, 2011, pp. 21-32.

- BELLAMY, Alex. *Guerras Justas. De Cicerón a Iraq*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009, 412p.
- BERMÚDEZ Rossi, Gonzalo. *Sociología de la Guerra. Dos mundos en conflicto*. Bogotá, Ediciones Expresión, 396p.
- BREMMER, Ian y ROUBINI, Nouriel. *A G-Zero World*. **Foreign Affairs**, New York 90:2, May/April, 2011.
- BUZAN, Barry. *Rethinking Security after the Cold War*. **Cooperation and Conflict**, Lund 32(1): 5-28, 1997.
- CAMPBELL, David. *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, 269p.
- CARTER, Ashton, PERRY, William y STEINBRUNER, John. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, The Brookings Institution, 1992, 65p.
- COHEN, Richard. *Cooperative Security: from Individual Security to International Stability*. En: COHEN, Richard y MIHALKA, Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch, The George Marshall Center, 2001. pp. 1-27.
- COLLIN, Peter. *Dictionary of Government and Politics (2nd edition)*. London, Peter Collin Publishing, 1988, 303p.
- CONTRERAS Polgatti, Arturo. *Conflicto y guerra en la post Modernidad*. Santiago de Chile, Mago Editores, 2004, 271p.
- COOPER, Robert. *The Post Modern State*. London, The Foreign Policy Centre, 2000, 55p.
- DAHRENDORF, Ralf. *En busca de un Nuevo Orden. Una política de la libertad para el Siglo XXI*. Barcelona, Paidós, 2005, 156p.
- DALY Hayes, Margaret. *La profesionalización de la carrera civil de la defensa*. En: TAMAYO, Ana. *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2008. pp. 199-223.
- DE LA MAISONNEUVE, Eric. *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*. Buenos Aires, GEL, 1998.
- DEL ROSSO, Stephen: *The Insecure State (What Future for the State?)*. **Daedalus**, Cambridge 124(2): 175-207, 1995.
- DEUTSCH, Karl. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968, 214p.
- ELKINS Jeremy. *The Model of War. Political Theory*, London (38)2: 214-242, 2010
- ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador. *El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional*. En: CENTRO INTERNACIONAL DE

- TOLEDO POR LA PAZ (CITPax). Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad. Madrid, Ministerio de Defensa y CITPax, 2009, pp. 9-20.
- FUENTES, Claudia y ROJAS Aravena, Francisco. Promover la Seguridad Humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe. París, UNESCO, 2005, 213p.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**, Washington DC: 3-18, Summer, 1989.
- GALTUNG, Johann. Geopolítica después de la Guerra Fría. Un ensayo sobre la Teoría de la Agenda. En: Instituto de Estudios Geopolíticos (compilador). Geoestrategia y Relaciones Internacionales. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 1992, pp.49-65.
- GARCÍA, Jaime. El militar posmoderno en América Latina. **Security and Defense Studies Review**, Washington (2): 66-80, Summer, 2002.
- GARCÍA Guindo, Miguel, MARTÍNEZ, Gabriel y GONZÁLEZ, Valera. La Guerra Híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y las organizaciones occidentales. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Trabajo 02/15, febrero, 2015, p.4.
- GÓMEZ Fuentes, Ángel. Giovanni Sartori: vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa. ABC, Madrid, 1 de enero, 2016.
- GRONDONA, Mariano. El mundo en clave. Buenos Aires, Planeta, 1996, 343p.
- HAASS, Richard. La era de la no polaridad. **Foreign Affairs Latinoamérica**, México DF 8 (3): 66-78, 2008.
- HAASS, Richard. The Era of Disorder. Project Syndicate, Prague & New York, 27 october, 2014.
- HOBSBAWN, Eric. Guerra y Paz en el Siglo XXI. Barcelona, Crítica, 2007.
- HOFFMAN, Frank. Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict. **Strategic Forum**, Washington DC (240): 1-8, april, 2009.
- HOFFMANN, Stanley. Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics. Boulder & London, Westview Press, 1987, 457p.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT (HSRP), SIMON FRASER UNIVERSITY. Human Security Report 2014. Vancouver, Human Security Press, 2014, 127p.
- HUTSCHENREUTER, Alberto. La gran perturbación. Política entre Estados en el Siglo XXI. Buenos Aires, Editorial Almaluz, 2014, 262p.
- IKENBERRY, John. La cooperación para la seguridad mundial en el siglo XXI. En: STIGLITZ, Joseph y KALDOR, Mary (editores). La búsqueda de la seguridad. Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global. Buenos Aires, Paidós, 2013, pp. 127-154.

- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Los potenciadores de riesgo. Cuaderno de Estrategia N°59. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013, 282p.
- JEPPERSON, Ronald, WENDT, Alexander y KATZENSTEIN, Peter. Norms, Identity and Culture in National Security. En: KATZENSTEIN, Peter (editor). The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York, Columbia University Press, 1996, pp. 33-77.
- JORDÁN, Javier. ¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política? **Análisis GESI**, Granada 3/15, 2 de febrero de 2015.
- KALDOR, Mary. Reestructurar la seguridad global para el Siglo XXI. En: STIGLITZ, Joseph y KALDOR, Mary (editores). La búsqueda de la seguridad. Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global. Buenos Aires, Paidós, 2013, pp. 155-186.
- KATZENSTEIN, Peter. Introduction: Alternatives Perspectives on National Security. En su: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York, Columbia University Press, 1996, pp.1-31.
- KAUFMANN, William y STEINBRUNER, John Steinbruner. Decisions for Defense. Prospect for a New Order. Washington, The Brookings Institution, 1991, 78p.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (editores). Transnational Relations and World Politics. Cambridge, Harvard University Press, 1971, 332p.
- KLARE, Michael. Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. New York, Henry Holt/Metropolitan, 2001, 304p.
- KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael. From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. En su: Critical Security Studies. Concepts and Cases. London, University College London (UCL) Press, 1997, pp. 33-59.
- LABROUSSE, Alain. Geopolítica de las Drogas. Buenos Aires, Editorial Marea, 2011, 112p.
- LAMBAKIS, Steven. Reconsidering Asymmetric Warfare. **Joint Forces Quarterly**. Washington DC (36): 102-108, December, 2004.
- LANTIS, Jeffrey. Strategic Culture and National Security Policy. **International Studies Review**, Oxford 4(6): 87-113, 2002.
- LIND, William. Understanding Fourth Generation War. **Military Review**, Forth Leavenworth: 12-16, September-October, 2004.
- LUTES, Charles, BUNN, Elaine y FLANAGAN, Stephen. The Emerging Global Security Environment. En: FLANAGAN, Stephen y SCHEAR, James (editores). Strategic Challenges. Washington DC, National Defense University Press & Potomac Books, 2008, pp.1-19.

- MACIEJEWSKI, Witold. The Baltic Sea Region. Cultures, politics, societies. Uppsala, Baltic University Press, 2002, 686p.
- MARTÍN, Javier. Estado Islámico. Geopolítica del Caos. Madrid, Libros de la Catarata, 2015, 151p.
- MEHROTRA, O.N. Ethno-Nationalism in the Contemporary World. **Strategic Analysis**, New Dehli XXII(6): 829-840, september, 1998.
- METZ, Steven. Strategic Asymmetry. **Military Review**, Fort Leavenworth LXXXI(4): 23-31, July-August, 2001.
- MOSKOS, Charles, WILLIAMS John y SEGAL, David. The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War. New York y Oxford, Oxford University Press, 2000, 304p.
- MÜNKLER, Herfried. Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia. Madrid, Siglo XXI de España, 2005, 225p.
- OELSNER, Andrea. International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone. New York and London, Routledge, 2009, 298p.
- OPPENHEIMER, Andrés. La amenaza de las áreas sin ley. La Nación, 11 de marzo, 2003.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, Nueva York, 2004.
- PABÓN Ayala, Nathalie. Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática. En: VARGAS Velásques, Alejo (editor). Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina. Bogotá, Universidad Nacional de Rosario, 2008, pp. 51-64.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994, 243p.
- RAMÍREZ, Jorge. Guerra civil posmoderna. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2009, 414p.
- RAMSBOTHAN, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIALL, Hugh. Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. Barcelona, Bellaterra, 2011, 604p.
- RICE, Susan y PATRICK, Stewart. State Weakness in the Developing World. Washington DC, The Brookings Institution, 2008, 49p.
- ROSENAU, James. The tourist and the terrorist, two extremes in the same transnational continuum. En su: The Study of Global Interdependence. Essays on the transnationalization of world affairs. London, Frances Pinter, 1980, 334p.

- ROTHKOPF, David. National Insecurity. Can Obama's foreign policy be saved? Foreign Policy, Washington DC, 9 september, 2014.
- SAINT PIERRE, Héctor. "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologías. En: MEI, Eduardo y SAINT PIERRE, Héctor. Paz e Guerra. Defesa e segurança entre as nações. São Paulo, Editora UNESP, 2013, pp. 11-38.
- SCHEAR, James. Defusing Conflicts in Unstable Regions. En: FLANAGAN, Stephen y SCHEAR, James (eds.). Strategic Challenges. Washington DC, National Defense University Press & Potomac Books, 2008, pp. 149-202.
- SPENCE, David. The Global Security Deficit. Project Syndicate, Prague & New York, 25 July, 2014.
- TAGER Rosado, Ana. La cooperación internacional y de Naciones Unidas en la prevención de la violencia. En: FERNÁNDEZ De Soto, Guillermo y PÉREZ Herrero, Pedro (coords.) Seguridad sin guerra, paz con violencia. Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 339-353.
- TELLO, Ángel. La Incertidumbre Estratégica. En: BARTOLOMÉ, Mariano (compilador). Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2010, pp. 21-34.
- TICKNER, Arlene. Relaciones de conocimiento Centro-Periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. En: GODOY, Horacio, GONZÁLEZ Arana, Roberto y OROZCO Restrepo, Gabriel (editores). Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales. Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2011, pp. 18-34.
- TREVERTON, Gregory y GHEZ, Anthony. Making Strategic Analysis Matter. Santa Mónica: Rand Corporation, 2012.
- TRINIQUER, Roger. Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency. Fort Leavenworth. US Army Command and General Staff College, 1985, 115p.
- ULLMAN, Richard. Redefining Security. **International Security**, Cambridge, (8)1: 129-153, summer 1983.
- VAN CREVELD, Martin. The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict since Clausewitz. New York, The Free Press, 1991, 272p.
- VAN CREVELD, Martin. Modern Conventional Warfare: An Overview. Washington, NIC 2020 Project, 2004.
- WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. En: LIPSCHUTZ, Ronnie (editor). On Security. New York, Columbia University Press, 1999, pp. 46-86.
- WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, Oxford 35(2): 211-239, 1991.

CONTROL DEL CLORHIDRATO DE COCAÍNA, EN LA REGIÓN DE TARAPACÁ, A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE[∞]

JUAN PABLO VIDAL ANDRADE*

RESUMEN

El Plan Frontera Norte nace como una política unilateral por parte del Estado chileno frente a los problemas del narcotráfico y el crimen organizado, por lo que cabe preguntar y analizar: ¿Cuáles han sido los resultados de la política en cuestión y el real impacto en el control del narcotráfico?; por esta razón, este artículo tiene por objetivo analizar y comprobar la variación de los resultados y políticas en materia de seguridad y control del tráfico de clorhidrato de cocaína, a partir del "Plan Frontera Norte" en la región de Tarapacá, desde la perspectiva de uno de los organismos activos y responsables del combate contra esta amenaza multidimensional: la Policía de Investigaciones de Chile. La metodología del artículo es el análisis de la situación de la citada política, a través de la comparación de datos, dado básicamente por las cuentas públicas de la policía civil y documentos oficiales que permiten un análisis serio al respecto.

Palabras clave: fronteras-narcotráfico-PDI –seguridad.

THE CONTROL OF COCAINE IN THE NORTHERN REGION OF TARAPACA, CHILE, AS A RESULT OF THE IMPLEMENTATION OF THE "PLAN FRONTERA NORTE" (NORTHERN BORDERS PLAN)

ABSTRACT

The Northern Borders Plan was created as a unilateral policy by the Chilean government to address the problems of drug trafficking and transnational organized crime. It is important to determine and analyze the results of this policy and the actual impact of the drug trafficking control; thereafter this article aims to analyze and check the variation of results and policies on security and traffic control of cocaine hydrochloride, from "Plan Frontera Norte" in the northern region of Tarapaca, from the perspective of one of the active organizations responsible for combating against the multidimensional threat: the Chilean Policía de Investigaciones.(PDI). The methodology of the article is the analysis of the situation of that policy through the data comparison, given basically by the public accounts of civilian police and official documents, which allow a deeper and serious analysis.

* Oficial Policial Profesional de Línea egresado de la Escuela de Investigaciones de Chile. Ingeniero en Prevención de Riesgos. Alumno de Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. Este artículo ha sido desarrollado en el marco del curso de Magíster de Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa; Introducción a los Métodos y Técnicas de Investigación Social a cargo de la Doctora Loreto Correa. jvidala@investigaciones.cl

[∞] Fecha de recepción: 120916
Fecha de aceptación: 261016

Key words: *borders, drug trafficking, PDI, security, transnational organized crime.*

ESTADO DE LA POLITICA DE FRONTERAS EN CHILE Y LA GESTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL “PLAN FRONTERA NORTE” EN LA PDI, DURANTE EL PERIODO 2012-2014

Para situar en un contexto adecuado la implementación del Plan Frontera Norte –desde ahora PFN- es preciso posesionar y tomar en cuenta las circunstancias generales para comprender la dinámica de dicha política. En primer término, es justo señalar que se torna común que de acuerdo a la percepción que se crea a partir del desarrollo de las relaciones económicas a escala global, tome peso la afirmación que postula, que las fuerzas globalizadoras confieren poder a actores transnacionales no estatales (lícitos e ilícitos), generándose de esta forma que los controles estatales se hagan más incompetentes, frente a la rápida propagación de organizaciones criminales transnacionales¹, aplicándose esta primicia a la gestión y control de los límites soberanos de los Estados-Nación frente a amenazas asimétricas como lo es la proliferación del narcotráfico². Esta dimensión permite acercar el narcotráfico a un concepto ligado a una actividad económica no regulada por el aparato estatal, que al estar asociada a una prohibición jurídica automáticamente califica como ilegal para un determinado Estado³, lo cual es aplicable para todo su territorio y nación, sin considerar la realidad local de la extensión total del territorio, siendo ejercida por Chile durante gran parte de su tradición republicana.

Sin embargo, el concepto de frontera ha servido para determinar diferentes realidades, pero generalmente se puede asociar como la diferencia entre lo incluido y lo rechazado por un Estado-Nación⁴. Pese a lo anterior, se debe hacer presente que se ha mantenido una tendencia en reconocer la inexistencia de las fronteras para los actores locales, a partir de la pérdida de influencia estatal en campos tales como la economía, a pesar que el Estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de los flujos dentro y fuera de los límites nacionales⁵. En este sentido, los límites fronterizos son obra de los Estados a través de instrumentos jurídicos que marcan la separación entre las unidades políticas y soberanas, que delimitan el territorio bajo el control estatal; en cuanto las áreas de fronteras son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado⁶.

¹ ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. Foreign Affairs en Español (México/DF), 2007, vol. 7, no 2, pp. 84-90.

² SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM, pp. 43-51.

³ OEA. “Informe Problema Sobre las Drogas”. pp. 17-18.

⁴ SOLÍS, Daniel Villafuerte. La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización. Comercio exterior, 2009, vol. 59, n° 9, pp. 693-703.

⁵ ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. International Studies Review, 2001, vol. 3, n° 3, pp. 31-52.

⁶ GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. Estudios fronterizos, 2015, vol. 16, n° 31, pp. 117-148.

La combinación de relaciones de interdependencia compleja con débiles instrumentos estatales para proteger las extensas fronteras que caracterizan a los países sudamericanos, plantea un escenario preocupante para la región y el Caribe. Si a lo anterior se suma el uso de las fuerzas armadas para controlar conflictos internos, en algunos países hace más enmarañada la situación y menos probable la articulación de medidas de cooperación concretas y efectivas entre los organismos que combaten el flagelo del crimen organizado y el narcotráfico en la región, debilidades que probablemente aprovechan estas organizaciones para ampliar su lucrativo negocio⁷.

Otra idea que ayuda a entender la lógica en la implementación del PFN es el desarrollo del concepto de Chile como país centralizado, basado en el hecho que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periférica, tal como en la mayoría de los Estados sudamericanos, donde el espacio terrestre soberano es más amplio que la presencia efectiva del mismo a través de sus instituciones, lo que provoca un desequilibrio entre la población, territorio, desarrollo e institucionalidad⁸, situación por la cual el PFN es una “solución parcial” a la deuda del Estado durante el transcurso de su historia.

En el caso particular frente a esta problemática, el Norte Grande de Chile⁹ contiene las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta¹⁰, limita con Argentina, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia; encontrándose los últimos dos países entre los tres principales productores de clorhidrato de cocaína a nivel mundial según el *World Drug Report*¹¹. En este apartado, la región de Tarapacá (atingente al presente) limita exclusivamente con el Estado Plurinacional de Bolivia, el que según las cifras mundiales de *United Nations Office on Drugs and Crime*¹², ha marcado una tendencia de aumento en la densidad de las plantaciones registradas, versus la disminución de la incautación de hoja seca de cocaína. En este sentido, las transacciones comerciales con el vecino país y el uso de los puertos de acuerdo al Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia de 1904¹³ –situación que en el presente es abstraída de la crisis diplomática entre ambos Estados– toma vital importancia en el control del narcotráfico, sabiendo que un 60% de las incautaciones de cocaína en los últimos diez años ha sido interceptada en el mar o en puertos¹⁴, lo que transforma a Chile hasta el momento en un país de tránsito importante en el flujo de cocaína y de

⁷ FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, n° 3, p. 12.

⁸ GARCÍA Pinzón, Viviana. Loc. cit.

⁹ CORFO. “Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo”. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/7229/HISTORIA%20CORFO%20FINAL.pdf?sequence=1>

¹⁰ LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *World Drug Report 2015*. [En línea]. Consulta realizada el 16 de julio de 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf

¹² Ibid.

¹³ MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, n° 1-2, pp. 37-49.

¹⁴ SAVIANO, Roberto. *Zero zero zero*. Editora Companhia das Letras, 2014. pp. 374-375.

dinero de este proceso productivo ilícito, donde según CICAD¹⁵ el 9% de los ingresos se adquieren cuando la cocaína es transportada de los países productores a los países de tránsito, avaluado según el organismo en cuestión, a una cifra estimativa de 8 billones de dólares. En este orden de ideas, desde la perspectiva del Estado chileno, se genera una necesidad imperiosa frente a la gravitación de la producción de clorhidrato de cocaína de Bolivia, como un problema que involucra tanto a la Seguridad Nacional de Chile, como la contención de este problema en el mundo. En la misma línea argumentativa, el Tratado de Paz y Amistad de 1904 posee una cláusula que obstruye los procesos investigativos nacionales, lo cual repercute en la fiscalización sobre los contenedores cerrados provenientes del Estado Plurinacional de Bolivia, ya que no basta con las ordenes de los juzgados chilenos para el registro de los contenedores en los casos fundados, sino que además requiere del conocimiento y la aprobación correspondiente de la autoridad de dicho país¹⁶, lo que en la práctica no se da, en razón a la inexistencia de interlocutores válidos (en ambas partes) que tengan la voluntad de cooperarse en el tratamiento del problema; lo que se confirma en la implementación unilateral de Chile del PFN, descartando la búsqueda de una solución conjunta con el Estado Plurinacional de Bolivia.

No obstante a lo anterior, existen registros que los problemas de contrabando y “narcotráfico” tienen una incidencia y permanencia histórica en las relaciones chilena-bolivianas, ya que en la primera parte del siglo XX, según el registro de algunos autores, el tráfico por parte de las boticas era calificado con frecuencia de “pasmosa”, dado que eran numerosos farmacéuticos los que se dejaban tentar por este comercio delictuoso, atraídos por los grandes beneficios que reporta la venta de drogas¹⁷. En este sentido, se destacaron como centros de distribución de drogas las pulperías y oficinas salitreras del norte del país, donde la falta de fiscalización y la numerosa población peruano boliviana, promovía la venta clandestina de medicamentos y hojas de coca como parte de la tradición de los componentes de la sociedad¹⁸. A pesar que el problema siempre existió en la historia de Chile, durante 1973-1990 no hubo una preocupación gravitante en relación al fenómeno del narcotráfico, reflejado según el autor, en escasas alusiones al tratamiento del problema de las drogas y la ausencia de base de datos en el tráfico de estupefacientes¹⁹. De esta manera, los estudios de la droga parten desde 1990 en adelante, en términos cuantitativos, llevando a Chile a dimensionar las implicancias geopolíticas del narcotráfico en el país y a plantear cursos de acción para su neutralización.

Por tales razones, el lanzamiento del PFN en octubre de 2012, tiene como misión ser una aplicación de política que venga a amparar la seguridad en los límites

¹⁵ CICAD. La economía del Narcotráfico cap. 4. [En línea]. 2007. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf

¹⁶ MILET. Loc cit.

¹⁷ FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. Historia crítica, 2009, n° 39, pp. 62-83.

¹⁸ Ibíd.

¹⁹ CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI. Idesia (Arica), 2015, vol. 33, n° 3, pp. 73-77.

fronterizos –no así las áreas fronterizas, según lo expuesto anteriormente– cuya funcionalidad está enfocada al combate del crimen organizado, a lo cual agregó el ministro del Interior de la época que el objetivo principal es evitar el ingreso y salida de droga del país a través de los puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados²⁰. Esta impronta encaja muy bien según las ideas desarrolladas por Grimson, la cual es promover los flujos por arriba y controlar los flujos por abajo²¹, haciendo alusión a una política de seguridad fronteriza basada en la presencia del Estado y en la negación implícita de la cooperación de actores internacionales en esta materia (en este caso Chile-Bolivia). Sumado a lo anterior, el PFN evidencia el cambio en las prioridades y formas de control territorial, caracterizándose por un cierre de fronteras y endurecimiento de los requisitos de circulación de bienes considerados ilícitos²²; reflejando una postura clara del Gobierno impulsor del PFN, respecto a la negación de la posibilidad de soluciones conjuntas con el Estado Plurinacional de Bolivia.

En ese sentido, la aplicación del PFN es una política que incluye el Complejo Fronterizo Colchane, el que según la Dirección de Fronteras y Límites de Chile es un Paso Fronterizo Terrestre ubicado en el Límite Político Internacional por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país²³, el cual posee asimismo como servicios contralores a la Policía de Investigaciones, Aduana y Servicio Agrícola y Ganadero. Dicho recinto se encuentra a 3.600 metros sobre el nivel del mar y posee características que, según el canciller Heraldo Muñoz, la soledad del terreno y la facilidad para cruzar a pie la frontera sin ser detectado, son coeficientes que inciden en la seguridad de las fronteras²⁴, entendidas desde la perspectiva y preocupación del Estado chileno en esta materia.

Concatenado a lo expuesto, Colchane está situado en la región de Tarapacá, la cual representa el 1.8 % de la población total de Chile²⁵, estando dentro de las cinco regiones más bajas del país. Dichas características son aplicables para sustentar la relación de geografía y droga desde una perspectiva económica²⁶ en que la producción

²⁰ “Ministro Hinzpeter presentó Plan Frontera Norte” para combatir el narcotráfico”. Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/drogas/ministro-hinzpeter-presento-plan-frontera-norte-para-combatir-narcotrafico/2011-10-04/171612.html>

²¹ GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno, 2011.

²² “PRIMERA implementación del Plan Frontera Norte en Tarapacá. El boya al día. [En línea]. 26 de enero de 2012. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.elboyaldia.cl/noticia/sociedad/primera-implementacion-del-plan-frontera-norte-en-tarapaca>

²³ DIFROL. Región de Tarapacá. Chile. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.difrol.gob.cl/bolivia/region-de-tarapaca.html>

²⁴ “EL Delito que cruzó la frontera”. La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2015/11/08/01/contenido/pais/31-202195-9-el-delito-que-cruzo-la-frontera.shtml>

²⁵ INE. “Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea]. 7 de mayo de 2008. Consultado el 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/demografia/pdf/poblacion_sociedad_enero09.pdf

²⁶ CORREA, Loreto y SALAS, Alejandro. Op. cit. p. 75.

y la distribución están directamente relacionadas con la geografía y condiciones de ciertos lugares físicos externos al control del Estado, por el solo hecho de su ausencia.

De acuerdo al informe de la comisión especial acerca de la implementación del Plan Frontera Norte, la inversión del Gobierno de Chile en el impulso de este plan consideró un fondo total de 35 mil millones de pesos, materializados entre 2011 y 2014²⁷, teniendo como líneas principales la adquisición de tecnología que auxilie la labor en el control, observación y reacción para un área que abarca desde el límite internacional hasta 10 kilómetros al interior del territorio. Dicha inversiones irían destinadas principalmente a los organismos contralores en fronteras (Policía de Investigaciones, Aduana y SAG) y preventivos (Carabineros de Chile). Este reforzamiento a las instituciones estatales es una señal potente al desarrollo de lo que será el PFN, además de la voluntad política de optar por una solución unilateral de Chile, respecto al problema del tráfico de clorhidrato de cocaína que afecta a la región.

En correlato con lo anterior, la Policía de Investigaciones de Chile, como ente contralor de dicho paso fronterizo y miembro activo del PFN, fundamenta su función y participación en concordancia con los lineamientos y planificación internacional, manifestados en el Plan Institucional Minerva II²⁸; la policía civil plantea cuatro pilares fundamentales como áreas de servicio atinente a su rol, entre las cuales destaca para el cometido el control migratorio y seguridad internacional, la cual involucra maximizar la capacidad y competencias para anticiparse a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, el narcotráfico y el cibercrimen²⁹.

Este punto resulta interesante ya que en dicha área de servicio apunta a la cooperación y coordinación internacional, aun cuando ya se ha expuesto que algunos autores proponen que este tipo de planes solo es el endurecimiento y fortalecimiento de la presencia del Estado, como una vía diferente a la acción conjunta internacional. En este sentido es interesante la descripción que realiza Alejandro Salas³⁰ al señalar que Bolivia y Chile carecen de acercamiento práctico en la materia (control del narcotráfico) que impide un contacto fluido entre las policías de ambos países, a pesar que una de estas manifieste su intención de cooperar.

De acuerdo al apartado, la Policía de Investigaciones de Chile en el paso fronterizo posee representación de la Brigada Antinarcóticos Iquique y del Departamento de Extranjería y Policía Internacional Iquique, los cuales mantienen presencia permanente en el complejo fronterizo. Ambas unidades operativas tienen funciones distintivas entre sí; en primera instancia la Brigada Antinarcóticos es un órgano directivo, técnico y especializado, comprometido con los principios éticos, que centra su quehacer en la investigación criminal de los delitos que contempla la ley

²⁷ LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

²⁸ PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II. [En línea]. Consultado el 19 julio de 2016. Disponible:
http://www.investigaciones.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/2011_/Resumenej_Minervall.pdf

²⁹ *Ibid.*

³⁰ CORREA, Loreto y SALAS, Alejandro Op. cit. p. 74.

20.000³¹, que sanciona el tráfico de estupefacientes y sustancia sicotrópicas, además de su orientación ligada al crimen organizado, garantizando las condiciones para la convivencia pacífica y segura de la sociedad chilena en su conjunto³². Mientras que el Departamento de Extranjería y Policía Internacional Iquique, orienta sus funciones en virtud a las misiones específicas de la Policía de Investigaciones, contempladas en la ley 2.460³³, la cual menciona el control el ingreso, egreso y reingreso de personas del territorio nacional y la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país³⁴.

Posteriormente, llama la atención que los resultados obtenidos tanto de organismos internacionales y de la Policía de Investigaciones de Chile, a partir del indicador incautación, sea de carácter estimativo y absoluto, sin considerar la incidencia de la pureza, tal como propone en su análisis Saviano³⁵. En este sentido, la aproximación que hace a través de una proyección económica de la droga, a partir de la oferta y la demanda, podrían reforzar los indicadores de gestión en la lucha contra el narcotráfico.

PROBLEMÁTICA E IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE EN LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES

La importancia del presente es analizar los resultados de una institución encargada de controlar el narcotráfico en una de las zonas de tránsito más importantes de Sudamérica, como lo es la región de Tarapacá, lo que va en directa relación con el peligro para sus poblaciones, la gobernabilidad, la probidad institucional, el desarrollo y la seguridad³⁶. En la misma línea argumentativa se considera menester analizar los resultados de una política unilateral por parte de Chile, frente a lo que se denomina una amenaza “intermestica”, la cual se refiere a un tipo de amenaza tanto doméstica como internacional, teniendo un origen diferente al de sus efectos³⁷; lo que engloba una cualidad común de acuerdo al paradigma multidimensional de la seguridad.

En correlato con lo anterior, es fundamental comentar las repercusiones de una política “preventiva” a un cuerpo de seguridad de carácter “investigativo”, característica que le ha permitido consolidarse como líder en la incautación de drogas durante más de una década, ya que esta es la responsable del decomiso del 64.26% del total nacional³⁸.

³¹ LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

³² PDI. Antinarcóticos y Crimen Organizado. [En línea]. Consultado el día martes 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.policia.cl/antinarcoticos/portada.htm>

³³ LEY n° 2.460. Ley Orgánica Policía de Investigaciones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 9 de enero de 1979.

³⁴ PDI. Extranjería y Policía Internacional. [En línea]. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.policia.cl/extranjeria/portada.htm>

³⁵ SAVIANO, Op. cit. p. 266.

³⁶ CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. Op. cit. p. 77.

³⁷ CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008).

³⁸ PDI. “Cuenta Pública 2015”. Prevención Estratégica. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.pdichile.cl/cuentapublica2015/cuentapublica/prevencionestrategica.html>

Por tanto, el presente estudio pretende comprobar que la implementación del Plan Frontera Norte en la Policía de Investigaciones de Chile mejoró la gestión del control de clorhidrato de cocaína entre 2012 y 2014, en la región de Tarapacá, específicamente en términos cuantitativos.

Por ende, en el presente se tiene como objetivo describir y comprobar la importancia de las mejoras estructurales del paso fronterizo Colchane, y la repercusión positiva para el control de clorhidrato de cocaína en la región de Tarapacá.

En este sentido las directrices apuntan a la importancia estratégica que tiene el paso fronterizo Colchane en la región de Tarapacá, como reforzamiento de la presencia del Estado en dicha localidad, y no como un punto de incautación de clorhidrato de cocaína. En relación con lo anterior es plausible mencionar que el estudio hace referencia a Colchane como un centro de operaciones antinarcóticos.

Finalmente, en este tópico, se da importancia en la evaluación y análisis de la gravitación del paso fronterizo Colchane en razón a que es el único paso terrestre habilitado en la región de Tarapacá³⁹ versus los 81 pasos no habilitados entre Chile y Bolivia en esa región⁴⁰.

COMPETENCIAS Y COMPROMISOS DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE

Se hace fundamental analizar y describir datos de las líneas estratégicas de la Policía de Investigaciones, con la finalidad de bajarlos a la región de Tarapacá y específicamente en su control del clorhidrato de cocaína; por lo que se debe mencionar que el Plan Frontera Norte está en concomitancia con el Plan de Desarrollo Institucional para el período 2010-2015 de la citada policía civil, el cual fue denominado “Minerva II”; el que fue reformulado partir de la actualización del diagnóstico organizacional y la definición de una nueva agenda de desarrollo. De este modo nace el Plan Minerva II, que contempla las directrices estratégicas reformuladas y la ejecución de doce programas modernizadores y un proyecto de tecnologías de la información⁴¹.

En la misma línea argumentativa, los servicios policiales se entienden vinculados a las cuatro áreas de servicio reconocidas por la institución policial: investigación criminal, prevención estratégica, control migratorio y seguridad internacional, y seguridad pública y ciudadana⁴². Al menos en término macros ambas planificaciones (tanto Minerva II como PFN) se acoplan entre sí, lo que involucra maximizar la capacidad y competencias para anticiparse a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, el narcotráfico y el cibercrimen. Otro de los pilares que es competente detallar es la

³⁹ DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.difrol.gob.cl/bolivia/region-de-tarapaca.html>

⁴⁰ Efectivos del Ejército bloquearán pasos ilegales entre Iquique y Bolivia. La Tercera [En línea]. 12 de julio de 2011. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/07/680-379022-9-efectivos-del-ejercito-bloquearan-pasos-fronterizos-ilegales-entre-iquique-y.shtml>

⁴¹ VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. *Revista IIDH*, 2011, n° 54, pp. 195-212.

⁴² *Ibid.*

prevención estratégica, la cual se orienta a la anticipación de delitos nuevos y complejos ligados al crimen organizado y otras agrupaciones que pueden afectar la estabilidad nacional, entre las que se considera el narcotráfico; siendo ambos tópicos compatibles (al menos flexibles) con la propuesta del Plan Frontera Norte⁴³.

De acuerdo a las cuentas públicas de la policía civil entre los años 2012 y 2015⁴⁴, se destaca la cooperación internacional de dicha institución, en el marco de la evolución transnacional del crimen organizado y el narcotráfico, de lo cual se recalcan los esfuerzos e instancias de cooperación policial con varios países, dentro de las que no figura ninguna instancia (bilateral al menos) entre la policía chilena y boliviana, pero sí con la policía peruana y argentina.

Al revisar el informe de la comisión investigadora del PFN⁴⁵, se puede constatar que la Policía de Investigaciones actuó de forma activa en la configuración e implementación de la política propuesta por el gobierno de turno, a través del Director General de la Policía de Investigaciones y personal de la Jefatura Nacional de la Brigada Antinarcóticos, con el afán de evaluar la competencia de los instrumentos que se iban a adquirir y los requerimientos que estos mismos debían tener para la detección de droga, de acuerdo a la asistencia de sesiones de coordinación entre los actores, tal como señala el informe en cuestión.

Una de las primeras inyecciones para la institución policial en este asunto fue en diciembre de 2011, ocasión en que el Ministerio del Interior hizo entrega a la policía civil, Carabineros y el Servicio de Salud, elementos para el combate contra el narcotráfico en el norte del país, avaluados en un monto cercano a los 4.197 millones de pesos. En el apartado, a la Policía de Investigaciones fue dotado con seis camionetas todo terreno y tres camiones escáner, con tecnología electro-mecánica, que permite detectar elementos orgánicos (entre ellos la cocaína)⁴⁶. Estos recursos fueron distribuidos de forma uniforme en las tres regiones consignadas por el PFN, recayendo la responsabilidad de su administración en la Jefatura Nacional de Antinarcóticos.

En esta misma línea, en el informe del Plan Tarapacá (2010-2014) que considera como eje de seguridad la implementación del Plan Frontera Norte, destinó principalmente los recursos al fortalecimiento del entorno del Complejo Fronterizo de Colchane equipándolo con un pórtico escáner para el control de contenedores y

⁴³ RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

⁴⁴ Al consultar el centro de prensa de PDI en línea se desprenden los lineamientos estratégicos de la policía civil en la cual posee como denominador común la cooperación internacional. PDI. Centro de prensa. [En línea.] Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en:

⁴⁵ Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en:

⁴⁶ PDI. Tecnología de punta para el Plan Frontera Norte. 7 de diciembre de 2011. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.pdichile.cl/noticias2011/diciembre/27dic011/nota.html>

camiones, inversión evaluada en 1.500 millones de pesos⁴⁷. Sumado a lo anterior, se equipó al citado complejo con dos cámaras de tecnología termal e infrarroja con capacidad de 20 kilómetros de alcance (en concordancia con los objetivos del plan). Dichos instrumentos recaerá en la administración de personal de la Brigada Antinarcoóticos de Iquique⁴⁸.

Ulterior a lo ya señalado, cabe hacer presente que en el año 2014, bajo el mandato de la presidenta Michelle Bachelet, posterior a recibir la banda presidencial de manos de Sebastián Piñera, el gobierno de turno decidió darle continuidad al Plan Frontera Norte, lo que iba en concordancia con la planificación de la institución policial en cuestión, manteniendo sus líneas generales, de acuerdo al Plan Institucional Minerva II y a la mantención en el puesto del Director General de la Policía de Investigaciones Marcos Vásquez Meza; lo anterior fue en sucesión a que el PFN se le consideró como una política de Estado que debía mantenerse en el tiempo por parte del gobierno entrante, y debía estar basada en razón a su proyección y propuesta de colaboración y coordinación inter-agencial e internacional, según señaló el ministro del Interior (s) Ubilla en su visita en Arica⁴⁹ (aunque sin considerar una instancia cooperativa con el Estado Plurinacional de Bolivia).

En términos prácticos se mantuvo la posición de las autoridades chilenas, aunque con matices en cuanto a la inversión de este proyecto, debido a que durante el 2014 se realizaron tres reasignaciones presupuestarias que redujo su presupuesto inicial de 3.092 a 1.821 millones de pesos⁵⁰. No obstante se entiende que los primeros años de implementación eran los más caros, ya que debían instalarse y capacitar a la región de Tarapacá; sin embargo, en el presupuesto del PFN vigente al 31 de diciembre de 2014 se ejecutaron 780 millones de los 1.821, lo que solo corresponde al 42.8%⁵¹.

No obstante a las diferencias de inversión en torno al PFN, se debe destacar que los índices de gestión propuestos por la Policía de Investigaciones en la medición de su desempeño se mantuvieron constantes, tomando como gran indicador la cantidad de droga incautada, tal como se detallará a continuación.

RESULTADOS Y MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES, DURANTE EL PLAN FRONTERA NORTE EN EL PERIODO 2012-2014 EN LA REGIÓN DE TARAPACÁ

a) Incautación y procedimientos en la región de Tarapacá

⁴⁷ Primera Implementación del Plan Frontera Norte en Tarapacá. Loc. cit.

⁴⁸ Ibíd.

⁴⁹ Ministro Ubilla en Arica: "El Plan Frontera Norte es una política de Estado". El Morrocotudo [En línea]. 14 de febrero de 2014. Consulta realizada el 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/ministro-ubilla-en-arica-el-plan-frontera-norte-es-una-politica-de-estado>

⁵⁰ Plan Frontera Norte: resultados negativos por señales confusas. El Tarapacá [En línea]. 4 de marzo de 2015. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: <https://eltarapaca.wordpress.com/2015/03/04/plan-frontera-norte-resultados-negativos-por-senales-confusas/>

⁵¹ Ibíd.

La Policía de Investigaciones, al igual que la tendencia preponderante de los cuerpos de seguridad en Sudamérica, posee como indicador de gestión en el control del narcotráfico, las cantidades incautadas en periodos anuales para medir objetivos en los planes institucionales. En este sentido, se presenta una tabla elaborada con los datos oficiales de las cuentas públicas de la Policía de Investigaciones de Chile, desde los años 2012 al 2015, entendiendo que estas dan cuenta de las cifras completas del año anterior a la publicación, ya que su divulgación es en el mes de junio. En la tabla n° 1 se sintetiza los resultados cuantitativos de la Policía de investigaciones en la región de Tarapacá:

Tabla 1
Resultados de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014

	2011	2012	2013	2014
Incautación de clorhidrato de cocaína en la región de Tarapacá	196,44 kilogramos	302,36 kilogramos	661,63 kilogramos	308,93 kilogramos
Cantidad de detenidos por infracción a la ley 20.000	531	589	747	647
Procedimientos por ley 20.000	272	352	631	572

FUENTES: ANEXO ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS 2012, 2013, 2014 Y 2015.

La tabla en cuestión permite contrastar de forma cuantitativa la mejora de los resultados, tomando como hito de referencia el año 2011, en el cual aún no se había implementado el Plan Frontera Norte; no obstante el hito destacado es el año 2013 como punto alto en el periodo observado, perdiendo relevancia en 2014 por los factores antes mencionados; sin embargo, la única diferencia significativa se condice con el recorte del presupuesto en el año 2014, lo que repercute en cantidad de clorhidrato de cocaína incautada en dicho año versus el año 2013, en la cual se observa una variación negativa del 0.54% de la cantidad de clorhidrato de cocaína decomisado; a pesar de esto la tendencia de 2014 sigue siendo superior a la de 2011 en la cual no había implementación de recursos en esta materia, además de entender que el año 2012 y 2013 dejaron capacidades y recursos instalados al mediano plazo, lo que explica dichas variaciones.

Pese a a lo anterior, los análisis obvian el factor de pureza del clorhidrato de cocaína, al menos como promedio ponderado del universo total, lo cual resta opciones de estimar origen o ubicar patrones en los movimientos de esta mercancía ilícita (al menos en la esfera pública); en correlato con esta idea, el no considerar la pureza le otorga igual valor a sustancias que varían de acuerdo a la posibilidad de ser aumentadas en cuanto a su volumen, lo que desvirtúa por completo la sola evaluación de la cantidad.

Sin embargo, la Policía de Investigaciones a pesar de que en los registros públicos no ha utilizado la variable “pureza del clorhidrato de cocaína”, ha apostado por considerar otras al momento del análisis, como lo es la cantidad de procedimiento y el número de detenidos como índices de presencia de efectivos en labores operativas logrando un índice de detenidos por cantidad de detectives efectivos. Lo anterior abre una perspectiva nueva al análisis desde el punto de vista investigativo ya que permite dilucidar que este es mayoritariamente cuantitativo.

En cuanto a la variable de desarticulación de organizaciones criminales, resultaría interesante cómo se contabiliza a un grupo de personas unidas en una causa penal, ligados al tráfico de drogas⁵², lo que aporta nuevas perspectivas al análisis y la gestión de resultados en la policía, pero que en este caso no es factible aplicar debido a la reinversión y dinámica de rearme de las organizaciones de narcotraficantes.

b) Dotación de oficiales PDI

Otro elemento que la Policía de Investigaciones sumó en sus esfuerzos por la ejecución del PFN, fue el aumento de su dotación a través del ingreso de 1.000 Oficiales Profesionales adicionales entre los años 2011-2015, a través del anuncio del gobierno en el año 2010.

Este cambio fue cuantitativo y repercutió en la designación de más Oficiales de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá registrando, en el año 2011, 146 oficiales promedio en la región, a 179 en el año 2012, teniendo una variación positiva de un 22.8%.

En cuanto a la relación de detectives por número de habitantes, fue de 1 detective cada 2.204 habitantes en la región de Tarapacá en 2011, a un detective cada 1.835 en el año 2012, lo que significó una variación del 16.7% de un año a otro. Por supuesto esto repercutió en la capacidad operativa de la Policía de Investigaciones, pero a nivel macro, debido a que este aumento fue hacia la región, pero no específicamente al paso fronterizo Colchane, no obstante a que esta medida también terminó por reforzar dicho paso de forma indirecta.

Estos esfuerzos mancomunados pretenden reforzar la presencia de personal competente para labores operativas, especialmente bajo el alero de la implementación del Plan Frontera Norte. Otra señal importante por robustecer la zona de Tarapacá fue la inauguración de la Brigada de Investigación Criminal Alto Hospicio en septiembre de 2012. Estos esfuerzos mejoran la capacidad operativa de la Policía de Investigaciones frente a la amenaza del narcotráfico, pero desde una perspectiva de la prevención principalmente. La tabla n° 2 sintetiza la relación de personal PDI en la región de Tarapacá descrita anteriormente:

⁵² MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.

Tabla 2**Dotación y presencia de Oficiales operativos de la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014**

	2011	2012	2013	2014
Cantidad de Detectives promedio en la región de Tarapacá	146	179	206	221
Promedio de Detectives por habitante	1 detective cada 2.204 habitantes	1 detective cada 1.835 habitantes	1 detective cada 1.636 habitantes	1 detective cada 1.486 habitantes
Procedimientos por ley 20.000	272	352	631	572

FUENTES: ANEXOS ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS DE LA PDI 2012, 2013, 2014 Y 2015

Correlacionado con lo anterior, se hace importante mencionar el análisis de las variables de inversión versus la presencia efectiva de la policía civil en la región de Tarapacá, para ello en la tabla n° 3 se sintetiza dicho contenido:

Tabla 3**Relación de presupuesto, denuncias y detenidos por la Policía de Investigaciones en la región de Tarapacá entre 2011 al 2014**

	2011	2012	2013	2014
Presupuesto total por país/región en M\$	241.130	201.677	313.300	302.912
Controles preventivos	4.448	3.536	2.889	5.179
Delitos denunciados	1.476	1.693	2.373	3.215

* NÓTESE LA VARIACIÓN DE LOS RESULTADOS TOMANDO COMO REFERENCIA EL AÑO 2011, EN LA CUAL AÚN NO EXISTÍA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FRONTERA NORTE.

FUENTES: ANEXOS ESTADÍSTICO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ, OBTENIDO DE CUENTAS PÚBLICAS 2012, 2013, 2014 Y 2015

Al analizar la tabla n° 3 y siguiendo la lógica en precedente, es importante fortalecer la idea de la variación positiva a partir del 2012, en cuanto al número de denuncias recibidas en la región, lo que responde al fortalecimiento y aumento de volumen de la presencia estatal a través de la designación de detectives y de acuerdo a el desarrollo de políticas explicadas anteriormente. En correlato con lo anterior, el aumento de la capacidad de albergue del paso fronterizo Colchane también ha servido para percibir más denuncias y, al mismo tiempo, información que pudiera ser relevante para los procesos investigativos.

Llama la atención la fluctuación de los volúmenes de los controles preventivos durante el periodo analizado y teniendo en cuenta que el año 2011 aun no se percibían recursos del PFN. La interpretación válida al respecto pudiese darse por el reforzamiento del carácter investigativo en la región, especialmente en el área

antinarcóticos. En la misma línea argumentativa y concadenando los datos anteriores, se puede afirmar que durante 2012 y 2013 el aumento de la capacidad operativa no estuvo enfocada en la prevención, sino más bien en la investigación, teniendo además un teatro de operaciones amplio como lo es Colchane, que por razones de densidad demográfica y aislamiento, posee menos condiciones para este tipo de procedimientos.

En cuanto a la inversión logística, en la región se ven aumentos significativos a partir de 2013 hasta 2014, lo cual pareciera no coincidir con el año de implementación de PFN (2012) y superficialmente contradictorio con el estudio; sin embargo, al respecto se puede argumentar que las mejoras estructurales significativas del paso fronterizo Colchane no están incluidas en dicho presupuesto.

c) Tecnología e infraestructura

La obtención de tecnología capaz de potenciar la identificación y prevención del narcotráfico en la región de Tarapacá, significó un salto cualitativo en el control del clorhidrato de cocaína; lo anterior con especial atención en el paso fronterizo Colchane, el cual recibió una inversión total de 1.500 millones de pesos tal como se mencionó en las líneas anteriores, esto con la finalidad de fortalecer el entorno del complejo y dotarlos con un pórtico escáner para el control de contenedores y camiones; en este sentido dicho instrumento ha servido para detectar cargas de clorhidrato de cocaína transportadas por empresas permeadas por organizaciones criminales de Bolivia que utilizan la “fachada” de la exportación de ciertos productos junto al clorhidrato de cocaína⁵³, quienes aprovechan la cláusula del Tratado de Paz y Amistad de 1904, en lo relativo a la fiscalización de la carga.

En este sentido se debe mencionar que parte del trabajo policial del personal en Colchane se basa fuertemente en el análisis de información. En el área de antinarcóticos principalmente se enfocan en los antecedentes de tráfico, origen de la droga e identificar nuevas maneras de internarla al país, función fundamental para definir estrategias y procedimientos a seguir.

No obstante a lo anterior, el complejo fronterizo también adquirió un “body scann” y la capacitación de personal idóneo para manejarlo, lo que permite, mediante un control radiológico, agilizar la búsqueda de droga u otro elemento prohibido que se intente ingresar al país. En esta misma línea argumentativa, el subprefecto Leonardo Torres señala que el citado instrumento es una herramienta de apoyo a la labor policial, que optimiza tanto el recurso humano como material⁵⁴; además, agregó que antes de este equipo cuando había indicios de que alguien transportaba droga, la persona debía ser trasladada al hospital local para confirmar la sospecha, con lo que no solo se perdía tiempo sino además desgastaba al personal institucional⁵⁵. Lo anterior es un claro avance en la gestión del personal y de los resultados en pos de una institución policial que se encarga del control de clorhidrato de cocaína.

⁵³ Entrevista a experto: Ninozka Canelo. Subinspector de la Policía de Investigaciones, perteneciente a la dotación Extranjería y Policía Internacional.

⁵⁴ Policía de Investigaciones. “Vigilantes de la frontera”. Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.

⁵⁵ *Ibíd.*

Otro elemento que maximizó la operatividad de la Brigada Antinarcoóticos y Policía Internacional en Colchane, fue la inversión en equipamiento tecnológico y de sobrevivencia para los vehículos de la PDI por 302 millones de pesos, además de adquirir vestuario para operación en altura y temperaturas extremas; factor que ha hecho la diferencia pos 2012, ya que antes de ese año el personal policial que se desempeñaba en Colchane recibía el material “estándar”, el cual no era apto para las condiciones del terreno.

Finalmente, en este tópico se debe enfatizar que el soporte tecnológico permite dirigir esfuerzos y administrar de mejor manera los recursos que se tienen para el control del narcotráfico⁵⁶, especialmente al dotar con medios técnicos a un punto neurálgico del flujo de capitales en la región de Tarapacá, tal como es el paso fronterizo Colchane. Lo anterior reafirma que estas herramientas vienen a potenciar la labor policial en el objetivo de cerrar la frontera norte, tal como aseguró el prefecto inspector, Jefe Nacional de Antinarcoóticos, Segundo Uribe⁵⁷; lo que es coherente a la postura unilateral de Chile al momento de solucionar y mitigar el control de clorhidrato de cocaína.

d) Inteligencia policial

Entendiendo como inteligencia las actividades que conforman un proceso integrado de producción de conocimientos relativos a asuntos relevantes para el ejercicio del gobierno del Estado, referidos a la seguridad interna y externa⁵⁸; de lo que es menester desglosar, lo que se denomina “inteligencia policial”, relacionado con una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada⁵⁹. Esta actividad descrita en precedente fue denominada la tercera línea de acción del Plan Frontera Norte, cuyo objetivo era poner información relevante al servicio de los equipos operativos que les permita reaccionar a tiempo con el objetivo de hacer frente a la movilidad del delito⁶⁰.

Más allá de las declaraciones o definiciones de lo que es la inteligencia y su gravitación para los procesos de identificación, evaluación y análisis de información, es relevante que la apuesta de coordinación inter-agencial del Plan Frontera Norte signifique un salto importante para las unidades policiales de Tarapacá, a fin de integrar información de otras vertientes a su ciclo de inteligencia, lo que resulta beneficioso a la hora de monitorear esta clase de ilícitos y poder identificar tendencias. Por tanto, se puede mencionar que el reforzamiento en esta área aportó de forma cualitativa a los procesos y procedimientos investigativos de las unidades operativas de la región de

⁵⁶ RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17, p. 32.

⁵⁷ División de Investigaciones. Primeros implementos para el Plan Frontera Norte. [En línea]. 27 de diciembre de 2011. Consulta realizada el 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.ssi.gov.cl/n190_27-12-2011.html

⁵⁸ RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ DIFROL. “Gobierno lanzó Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país. 5 de octubre de 2016. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.pasosfronterizos.gov.cl/n694_05-10-2011.html

Tarapacá pertenecientes a la Policía de Investigaciones, en virtud a la generación de un espacio (que no existía) de intercambio de información entre las FF.AA., Carabineros de Chile, PDI, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

No obstante la coordinación inter organizacional constituye un asunto más difícil, en razón a los intereses que deben conciliarse son más variados y las lealtades organizacionales mal entendidas, impiden en algunos casos una efectiva y real cooperación⁶¹. Sin embargo, se destaca que el mejoramiento de los resultados de la Policía de Investigaciones en Tarapacá se dio al tenor a la elaboración de protocolos y procedimientos consensuados en que se intenta garantizar oportunamente el traspaso de información entre los actores del PFN, respecto al narcotráfico⁶².

Al tenor del desarrollo anterior, se puede afirmar que el fortalecimiento de capacidades y competencias en análisis e inteligencia criminal en la Policía de Investigaciones, se ha efectuado a través de capacitaciones en materias como: Análisis SIG, Inteligencia Operativa, Mapeo y Análisis Criminal. Además de la realización del Segundo Seminario de Estrategias Inteligentes para la Reducción del Delito y el Primer Taller de Capacitación en Análisis Criminal, (IACA), temáticas fundamentales para la focalización y diseño de estrategias preventivas e investigativas⁶³. En tal sentido cabe mencionar que la Jefatura Nacional Antinarcóticos y Crimen Organizado de la PDI, resolvieron el problema de la multiplicidad de objetivos, los grandes volúmenes de información y la integración de esta, a través del registro de datos en la suite i2⁶⁴, sistema que les informa cuándo otro policía está investigando el mismo objetivo, y la preferencia que este tiene respecto del mismo. Se hace la salvedad que ello significó la obligatoriedad en dicha institución de ingresar toda la información en el sistema. Existe, sin embargo, la idea de que ello no sería totalmente eficiente, ya que no resolvería la situación de cuando existen varios blancos simultáneos, y solo uno de ellos es coincidente.

Cabe mencionar que el sistema de información i2 es a nivel de Jefatura Nacional Antinarcóticos, por lo que la centralización de la información permite focalizar esfuerzos en las operaciones y distribución de recursos, según las necesidades del terreno.

En este sentido también ha mejorado la coordinación intra institucional, entre unidades operativas de Tarapacá y de otras zonas del país, debido a que se puede compartir información y otorgar insumos a las otras brigadas. Ejemplo de aquello es que la Policía de Investigaciones tiene a su cargo 85 controles fronterizos permanentes y 13 esporádicos, lo que se traduce en el control del 99,8% de los movimientos

⁶¹ VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.anepe.cl/2012/07/plan-frontera-norte-una-apuesta-a-la-coordinacion-inter-agencial/>

⁶² Ibídem.

⁶³ FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/informe_final_2015.pdf

⁶⁴ IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea]. Consulta realizada el 19 de julio de 2016. Disponible: <http://www-03.ibm.com/software/products/es/analysts-notebook>

migratorios a nivel nacional⁶⁵, en virtud al Decreto Ley n° 2.460, que le otorga expresamente dicha función al organismo en cuestión; por tal razón, con la implementación del PFN se reforzó la coordinación interna entre Brigada Antinarcoáticos Iquique y Policía Internacional y Extranjería, ya que representaba una oportunidad importante para adquirir insumos entre brigadas.

En este sentido el mejoramiento e implementación del Plan Frontera Norte ha sido exitoso al momento de reforzar los procesos de integración de la información en el ciclo de información en temas de narcotráfico, lo que hace aprovechar de mejor forma los recursos existentes para el combate contra este flagelo.

e) Aumento de la presencia de Oficiales Policiales Operativos en el paso fronterizo Colchane

En esta dimensión se destaca la correlación y coherencia de uno de los ámbitos estratégicos de acción del PFN: control migratorio, investigaciones que buscan la desarticulación de bandas organizadas y un fuerte trabajo de prevención; lo anterior de acuerdo al apartado, que indica que la Policía de Investigaciones de Chile en el paso fronterizo posee presencia de la Brigada Antinarcoáticos Iquique y del Departamento de Extranjería y Policía Internacional, las cuales poseen presencia permanente en el complejo fronterizo, a través de comisiones de servicio, señalando además que ambas unidades operativas tienen funciones distintivas entre sí.

La presencia permanente señalada anteriormente se dio en virtud a la inversión en el complejo fronterizo Colchane, lo cual mejoró habitaciones, servicios sanitarios, comunicaciones, capacidad de albergue para los funcionarios, lo que facilita la presencia de estos en un medio hostil como lo es una zona altiplánica. Sumado lo anterior, al aumentar el volumen de funcionarios en este sentido, también hay un mayor acercamiento a las comunidades locales (pueblo de Colchane). Esta ventaja y capacidad de la Policía de Investigaciones no era posible debido a que el complejo tenía una capacidad reducida para albergar funcionarios, otorgando prioridad a la dotación de Policía Internacional, y dándole intermitencia a la Brigada Antinarcoáticos; lo que evidentemente iba en desmedro de las operaciones antinarcoáticos⁶⁶.

En esta línea de ideas, desde el año 2012 al 2014 se mantuvo la presencia de detectives de la Brigada Antinarcoáticos de Iquique en el paso fronterizo Colchane, los cuales mantuvieron constante presencia a través de “comisiones de servicio” de tres detectives en promedio, permitiendo mayor rotación de funcionarios para este cometido. Sumado a lo anterior, en ese periodo las comisiones de detectives de la Brigada Antinarcoáticos se vieron potenciados por medios técnicos como el escáner antes mencionado y una mayor cantidad de vehículos en el paso fronterizo. Por otra parte, existió contención y apoyo por parte de Policía Internacional Iquique, la cual avisaba del paso de algún objetivo de interés, reforzando la idea de cooperación interna. Cabe señalar que, en términos prácticos, los elementos técnicos otorgados por la autoridad

⁶⁵ Policía de Investigaciones de Chile. Control Migratorio y Seguridad Internacional. [En línea]. 2013. Consulta realizada el 17 de julio de 2016. Disponible en: <http://pdichile.cl/cuentapublica2013/archivos/paginas/4/contro.html>

⁶⁶ Canelo. Loc. cit.

fueron en su mayoría administrados por la Brigada Antinarcoáticos Iquique, y no Policía Internacional, debido a los cometidos de cada uno.

La inversión e incremento de la presencia de la Policía de Investigaciones, en el paso fronterizo Colchane, es de carácter estratégica en el nivel operativo, debido a que le provee una función de contención y punto de inicio cercano al resguardo de las fronteras frente al tráfico de drogas, precisamente desde una perspectiva preventiva más que investigativa (sentido no absoluto). Por tanto, la implementación del Plan Frontera Norte le otorgó las condiciones propicias a la Brigada Antinarcoáticos de Iquique para desplazar su teatro de operaciones hacia Colchane y sus alrededores, lo cual tendría repercusiones positivas en la incautación de clorhidrato de cocaína proveniente de Bolivia.

CONCLUSIONES

Este estudio concluye que la implementación del Plan Frontera Norte mejoró de forma cuantitativa la gestión en el control de estupefacientes, particularmente del clorhidrato de cocaína, en el periodo 2012 a 2014 en la región de Tarapacá, sustancia con más circulación en dicha región, lo anterior se aplica al ente investigativo del Estado chileno: la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), entidad que aportó a la mejora a través de variables como la presencia de efectivos policiales en la zona, mayor destinación de detectives a labores operativas, aumento en la infraestructura del Paso Fronterizo Colchane, medios tecnológicos, instancias de coordinación e intercambio de información.

El indicador utilizado en este estudio fue considerado en virtud a las cantidades incautadas del clorhidrato de cocaína, factor utilizado a nivel mundial, incluso por el *World Drug Report*. No obstante a lo anterior y, tal como señalan algunos autores, es importante consignar el factor de concentración y el nivel de pureza del clorhidrato de cocaína para lograr precisión en el análisis, además de la cantidad terrenos para la plantación.

La falta de infraestructura burocrática y la fragilidad del Bolivia en cuanto a la persecución de este tipo de ilícitos, además de la falta de voluntad política concertada de ambos Estados, dificulta lograr consensos y soluciones para esta amenaza interméstica que implica la seguridad de todo el mundo.

Coincidimos con la observación de Correa y Salas en relación a que la adopción de una política unilateral (por parte de Chile), sin la integración de su par boliviano, condiciona la efectividad de este tipo de cursos de acción, situación que afecta negativamente a la contención y control de las mercancías (lícitas o ilícitas) que entran o salen del territorio soberano y supone una afección a la Seguridad Nacional de Chile. Lo anterior no deja otra alternativa que reforzar los sistemas de control interno como lo es el ente policial en cuestión.

El Plan Frontera Norte instaló capacidades en la Policía de Investigaciones, tendientes a la tecnificación y la presencia en las zonas fronterizas de la región de Tarapacá, que permiten en la actualidad un mayor control en los flujos de clorhidrato de cocaína, al menos considerando como variable válida la incautación.

El desarrollo de los lineamientos estratégicos de la PDI se alinea con el “espíritu” del PFN, de lo cual se rescata la facilidad en la implementación y en la voluntad de los mandos de la policía civil en destinar esfuerzos en el cumplimiento de las metas.

El Plan Frontera Norte busca a nivel nacional controlar una amenaza de carácter multidimensional como lo es el narcotráfico y el crimen organizado, a través de la coordinación y fortalecimiento de instituciones estatales. En este sentido, de forma implícita esta política ayuda a ejercer la soberanía en zonas limítrofes en la cuales no hay una presencia de la burocracia chilena.

Desde la perspectiva del Estado chileno, la aplicación del PFN, es la reacción de una necesidad imperiosa frente a la gravitación de la producción cocaína de Bolivia, como un problema que involucra tanto a la Seguridad Nacional de Chile, como la contención de este problema en el mundo.

La creación de una instancia de cooperación inter-agencial permitió generar espacios de confianza y de focalización de esfuerzos, entre los diferentes actores participantes, fortaleciendo así las funciones de cada cual. El PFN institucionalizó e impuso lo que se “supone” debe ser eficaz en el engranaje de las instituciones públicas: la cooperación.

Por otra parte, el progreso e implementación del Plan Frontera Norte ha sido exitoso al momento de robustecer los procesos de integración de la información en el ciclo de información en lo relativo al narcotráfico, lo que hace aprovechar de forma óptima los recursos existentes para el combate contra este flagelo.

Finalmente, como se plantea en el presente, la decisión de Chile de aplicar una política unilateral, descartando la cooperación eficaz con Bolivia en el tema del narcotráfico, solo tiene un efecto parcial en el control y flujo de narcóticos entre estos dos países, ya que existen instrumentos internacionales como el Tratado de Paz y Amistad de 1904, que no permiten intervenir en casos fundados. En este sentido, la búsqueda y construcción de interlocutores válidos para ambos países podría aportar mucho más en el control del clorhidrato de cocaína.

Referencias bibliográficas

Libros

- ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. *International Studies Review*, 2001, vol. 3, no 3
- SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM.
- SAVIANO, Roberto. Zero zero zero. Editora Companhia das Letras, 2014.

Artículos de revista

- ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. *Foreign Affairs en Español (México/DF)*, 2007, vol. 7, n° 2.
- CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. *En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)*.
- CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI. *Idesia (Arica)*, 2015, vol. 33.
- FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. *Historia crítica*, 2009, n° 39.
- FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, n° 3.
- GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 2015, vol. 16, n° 31.
- GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno. 2011.
- MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, n° 1-2.
- MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.
- RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17.
- Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.
- RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. Revista IIDH, 2011, n° 54.

Documentos electrónicos

Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea].

CORFO. "Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo"[En línea]

DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea].

FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea].

IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea].

INE. "Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea].

PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II.[En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2012" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2013" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2014" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2015" [En línea].

VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea].

Documentos organismos internacionales

CICAD. La economía del Narcotráfico. 2007.

OEA. "Informe Problema Sobre las Drogas 2015". 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). World Drug Report 2015. 2015.

Leyes y decretos

LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

Entrevista

Entrevista con subinspector Ninozka Canelo Villalobos, de dotación de Policía Internacional y Extranjería Iquique. Santiago, 18 de julio de 2016.

Artículos de prensa

Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011.

El Boyaldía [En línea] Iquique. 26 de enero de 2012.

El Morrocotudo [En línea]. Arica. 14 de febrero de 2014.

El Tarapacá [En línea]. Iquique. 4 de marzo de 2015.

La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015.

Referencias bibliográficas

Libros

- ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. *International Studies Review*, 2001, vol. 3, no 3
- SANZ, Jorge. Chile frente a la Amenaza Global del Narcotráfico. Santiago. 2003. Publicación Facultad Estudios Políticas Publicas UTEM.
- SAVIANO, Roberto. Zero zero zero. Editora Companhia das Letras, 2014.

Artículos de revista

- ANDREAS, Peter. Mitología del control fronterizo. *Foreign Affairs en Español (México/DF)*, 2007, vol. 7, nº 2.
- CALDERÓN, Emilse. Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur. *En: IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)*.
- CORREA Vera, Loreto, SALAS Maturana, Alejandro. Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI. *Idesia (Arica)*, 2015, vol. 33.
- FERNÁNDEZ Labbé, Marcos. Del ficticio entusiasmo: el mercado de las drogas en el tránsito a la prohibición en Chile. 1920-1960. *Historia crítica*, 2009, nº 39.
- FUENTES, Claudio. Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, vol. 8, nº 3.
- GARCÍA Pinzón, Viviana. Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 2015, vol. 16, nº 31.
- GRIMSON, Alejandro. Los límites de la cultura: crítica de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno. 2011.
- MILET, Paz V. Chile-Bolivia: Cien años después. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004, vol. 18, nº 1-2.
- MONTALVO, José Antonio Choclán. La organización criminal: tratamiento penal y procesal. Dykinson, 2000.
- RAFFO, Leonardo; SEGURA, José Luis. Las Redes Del Narcotráfico Y Sus Interacciones: Un Modelo Teórico (Drug Trafficking Networks and Their Interactions: A Theoretical Model). *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17.
- Revista el Detective. Santiago (151). Septiembre 2011.
- RÍOS Cancino, Isabel, et al. Sistema de evaluación de desempeño en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) 2011: estudio comparado del actual sistema de evaluación de desempeño en la PDI y el nuevo proyecto de evaluación, en proceso de toma de razón, para diagnosticar un ex ante sus posibilidades de mejoramiento en el proceso general de evaluación y por lo tanto, mejorar la calidad de sus recursos humanos. 2011. Tesis Doctoral. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- RIVERA, Vélez. Inteligencia estratégica y prospectiva. Flacso-Sede Ecuador, 2011.

VÁSQUEZ, Marcos. Uso de información para la formulación de políticas públicas. Revista IIDH, 2011, n° 54.

Documentos electrónicos

Cámara de Diputados. Informe comisión investigadora Plan Frontera Norte. 2015. [En línea].

CORFO. "Historia de la Corporación de fomento de la producción, Corfo"[En línea]

DIFROL. Región de Tarapacá: Paso Colchane-Pisiga [En línea].

FISCALÍA de Chile. "Informe final observatorio de drogas 2015". [En línea].

IBM. "Análisis y visualización de datos para un análisis de inteligencia efectivo. [En línea].

INE. "Población y sociedad, aspectos demográficos. 2008. [En línea].

PDI. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, Minerva II.[En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2012" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2013" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2014" [En línea].

PDI. "Cuenta Pública 2015" [En línea].

VILLEGAS, Mario. "Plan Frontera Norte: Una apuesta interagencial" [En línea].

Documentos organismos internacionales

CICAD. La economía del Narcotráfico. 2007.

OEA. "Informe Problema Sobre las Drogas 2015". 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). World Drug Report 2015. 2015.

Leyes y decretos

LEY n° 20.000. Sanciona el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 16 de febrero de 2005.

LEY n° 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 11 de abril de 2007.

LEY n° 20.557. Ley de presupuestos del sector público año 2012. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 15 de diciembre de 2011.

Entrevista

Entrevista con subinspector Ninozka Canelo Villalobos, de dotación de Policía Internacional y Extranjería Iquique. Santiago, 18 de julio de 2016.

Artículos de prensa

Cooperativa [En línea]. Santiago. 4 de octubre de 2011.

El Boyaldia [En línea] Iquique. 26 de enero de 2012.

El Morrocotudo [En línea]. Arica. 14 de febrero de 2014.

El Tarapacá [En línea]. Iquique. 4 de marzo de 2015.

La Tercera [En línea]. Santiago. 8 de noviembre de 2015.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 2 La Comunidad de Defensa en Chile Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis Aquiles Gallardo Puelma 367 2003
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	N° 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica Claudia F. Fuentes Julio.- 93 2004
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz.- 101 2004
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	N° 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances Astrid Espaliat Larson 95 2004

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 8 Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort 439 2005
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX". Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 13 La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006

Libro Título	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
Autora Páginas Año de Edición	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Páginas Año de Edición	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor Páginas Año de Edición	Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007
Libro Título	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor Páginas Año de Edición	Carlos Molina Johnson 110 2007
Libro Título	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos
Autor Páginas Año de Edición	Cristián Faundes Sánchez 370 2008
Libro Título	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor Páginas Año de Edición	Jorge Riquelme Rivera 180 2009

Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera 410 2009
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 24 La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 25 Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado 280 2011
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 26 La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva 184 2012
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 27 Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE 349 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) 363 2013

Libro Título	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes
Autores	Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana
Páginas	345
Año de Edición	2013
Libro Título	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica
Autor	Carlos Ojeda Bennett
Páginas	121
Año de Edición	2013
Libro Título	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo
Autores	CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra
Páginas	116
Año de Edición	2014
Libro Título	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector
Autor	Gonzalo Álvarez Fuentes
Páginas	83
Año de Edición	2014
Libro Título	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional
Autor	Ricardo Rodríguez Arriagada
Páginas	153
Año de Edición	2014
Libro Título	Nº 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas	278
Año de Edición	2015
Libro Título	Nº 35 La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección
Autores	Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana
Páginas	200
Año de Edición	2015

Libro Título Autora Páginas Año de Edición	N° 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile Maricel Sauterel Gajardo 166 2015
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 37 Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana 326 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 38 Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía José Héctor Marinello Federici 135 2016
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 39 Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo Cuerpo Académico – ANEPE XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX 2016



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia", ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente o remitiéndolo al Secretario-Editor de la Revista al Correo Electrónico rpye@anepe.cl
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.
 - Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográfica y anexos si es del caso.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones: Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas

Artículos:

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría *Ensayo*, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se

entiende habitualmente por *Monografía científica*, según los cánones universalmente reconocidos

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas, recensiones y documentos. Entendemos por *Crónica* un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La *Reseña* bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-2011.pdf
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.

3. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”
4. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
5. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
6. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
2. El contenido de la revista podrá ser consultado en la página web <https://rpye.anepe.cl>
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico rpye@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 – Providencia – Santiago – CP. 7510361

Teléfono: (56 – 2) 2598 10 00

Fax: (56 – 2) 2598 10 43

Página Web: www.anepe.cl – <https://rpye.anepe.cl>

Correo Electrónico: rpye@anepe.cl

