

Cómo citar este artículo:

Ugarte, J. M. (2016). Relaciones Civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: progresos hechos, y dificultades subsistentes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 5-12.

**JOSÉ MANUEL
UGARTE¹**

Recibido:
20 de septiembre de 2016

Aprobado:
25 de octubre de 2016

Palabras claves:
Argentina, Brasil, Civiles, Chile,
Fuerzas Armadas, Militares.

Keywords:
Argentina, Brazil, Civilians, Chile,
Armed Forces, Military.

Palavras Chaves:
Argentina, Brasil, Civil, Chile, forças
armadas, militares.

Relaciones civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: progresos, hechos y dificultades subsistentes

Civil / military relations in Argentina, Brazil and Chile: progress, facts and remaining difficulties

Relações civis /militares na Argentina, Brasil e Chile: progresos, feitos e dificuldades subsistentes

RESUMEN

Las relaciones cívico-militares, han sido parte importante de la cotidianidad de la agenda pública en el continente latinoamericano desde el momento en que los países de la región lograron independizarse de la dominación española y portuguesa; estos quizá, son los primeros pasos de las relaciones entre los civiles y militares, que se unieron para lograr este proceso. A partir de los cambios producidos en el siglo XX y con la puesta en marcha de varios golpes de estado debido a la inestabilidad de algunos gobiernos, se presentan situaciones que provocan que en la población exista un aburrimiento de los procesos dictatoriales que viven estas naciones por lo que la gente opta por volver a los procesos democráticos. Desde hace más de tres décadas todas las naciones del continente cuentan con gobiernos estables electos por el pueblo y con instituciones democráticas regulares. Sin embargo, hay casos en los que en algunos países, después de procesos democráticos, ocurren golpes de estado o intento del

1. 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 docente en grado y postgrado. Es además profesor en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima (Prefectura Naval Argentina), en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta interamericana y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Docente en el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA). Se desempeñó como profesor en la Escuela de Defensa Nacional (Universidad Nacional de la Defensa).E-mail manuguart@gmail.com.

mismo que perjudican a la democracia, ejemplo de este es lo que sucedió en Ecuador, con Abdala Bucaram, en Paraguay con el presidente Fernando Lugo o en Brasil con la misma Dilma Rousseff; procesos que para unos son positivos, como para otros que son los que afectan la estabilidad de los países. Sin embargo, la relación entre civiles y militares tiene un ejemplo claro el de Venezuela, proceso que se vivió a causa de la mala imagen que la clase política venezolana tenía por parte de su población lo que llevó a que otro tipo de política ganara las elecciones, que otras propuestas lograran conquistar al electorado y es ahí donde nace la figura de Hugo Chávez que logró llegar al poder a partir de mencionar, dentro de sus políticas, las necesidades que la población quería escuchar. Es decir, lo que se entiende por relaciones cívico-militares es que son aquellas en las cuales las autoridades electas, por si y a través de los funcionarios por ellas designados, establecen qué amenazas o riesgos de agresiones armadas externas, serán tomadas en cuenta por la defensa; como también, determinan y formulan la política de defensa y dentro de esta, el diseño, la organización, la doctrina, el adiestramiento, el equipamiento y despliegue de las fuerzas armadas con asesoramiento militar, logrando de ese modo una capacidad de defensa del país. Es por ello, que en definitiva, las relaciones cívico-militares siguen y seguirán siendo un tema de primera mano en los países latinoamericanos.

ABSTRACT

Civic military relations have been an important part of the daily agenda of the Latin American continent since the countries of the region were able to become independent from Spanish and Portuguese domination; These are perhaps the first steps in the relations between civilians and the military, who came together to achieve this process. From the changes produced in the twentieth century and with the implementation of various coups due to the instability of some governments, situations arise that cause boredom in the population of the dictatorial processes that these nations live by What people choose to return to democratic processes. For more than three decades all the nations of the continent have stable governments elected by the people and with regular democratic institutions. However, there are cases in which, in some countries, after democratic processes, coups d'état or attempted coups against democracy are provoked, an example of what happened in Ecuador with Abdala Bucaram in Paraguay with the president Fernando Lugo or in Brazil with the same Dilma Rousseff; Processes that for some are positive, as for others that are those that affect the stability of the countries. However, the relationship between civilians and the military has a clear example of Venezuela, a process that was experienced because of the poor image that the Venezuelan political class had on the part of its population which led to another kind of politics won the elections , That other proposals succeed in conquering the

electorate and that is where the figure of Hugo Chávez was born who managed to come to power by mentioning, within his policies, the needs that the population wanted to hear. That is to say, what is understood by civil-military relations is that they are those in which the elected authorities, by themselves and through the officials designated by them, establish what threats or risks of external armed aggression, will be taken into account by the defending; As well as determine and formulate defense policy and within it, the design, organization, doctrine, training, equipment and deployment of the armed forces with military advice, thus achieving a defense capacity of the country. That is why, in short, civil-military relations continue and will continue to be a first-hand topic in Latin American countries.

RESUMO

As relações militares têm sido uma parte importante da vida quotidiana da agenda pública no continente latino-americano a partir do momento em que os países da região conseguiram a independência do domínio espanhol e Português; estes talvez sejam os primeiros passos das relações entre civis e militares, que vieram juntos para alcançar este processo. A partir das mudanças produzidas no século XX e com o lançamento de vários golpes de Estado devido à instabilidade de alguns governos, surgem situações que causam que na população há um tédio dos processos ditatoriais que viver essas nações pelo que as pessoas escolhem por retornar aos processos democráticos. Desde há mais de três décadas, todas as nações do continente têm governos estáveis eleitos pelo povo e com as instituições democráticas regulares. No entanto, há casos nos quais em alguns países, após dos processos democráticos, ocorrer golpes do Estado ou tentativa do mesmo que afeta a democracia, exemplo disso é o que aconteceu no Equador, com Abdala Bucaram, no Paraguai com o presidente Fernando Lugo ou no Brasil com a mesma Dilma Rousseff; processos que para alguns são positivos, como para outros que são aqueles que afetam a estabilidade dos países. Contudo, a relação entre civis e militares tem um claro exemplo em Venezuela, processo que ocorreu por causa da má imagem que a classe política Venezuelana tinha por parte da sua população, que levou a outro tipo de política ganhasse as eleições, que outras propostas conseguiram conquistar o eleitorado e é aí donde nasce à figura de Hugo Chávez que conseguiu chegar ao poder a partir de mencionar em suas políticas, as necessidades que as pessoas queriam ouvir. Ou seja, o que se entende por relações entre civis-militares é que eles são aqueles em que as autoridades eleitas, por si mesmas e através dos funcionários designados por elas, estabelecem que ameaças ou riscos de agressões armadas externas, serão tidos em conta pela defesa; como também, determinar e formular a política de defesa e, dentro deste, a concepção, organização, doutrina, treinamento, equipamento e implantação das forças armadas com o conselho

militar, consiguiendo así una capacidad de defensa del país. É por isso que, em última análise, as relações entre civis e militares são e continuarão sendo um assunto de primeira mão nos países latino-americanos.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, las cuestiones relativas a relaciones civiles-militares han constituido parte de la agenda pública virtualmente desde el momento en que los países que la integran lograron independizarse de la dominación española o portuguesa (según el caso). Otrora ejemplo clásico de inestabilidad política en razón de golpes de Estado promovidos por sus fuerzas armadas, desde hace más de tres décadas cuentan con gobiernos electos por el pueblo y con instituciones democráticas regulares, si bien no han faltado hechos que recuerden que los viejos problemas no han concluido y que todavía existen en la región Fuerzas Armadas con vocación política.

Tal es lo que nos enseñan sucesos como la caída, en Ecuador, de los Presidentes Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997) y Jamil Mahuad (21 de enero de 2000), así como la *rebelión de los forajidos* (13 al 20 de abril de 2005), que logró concluir con el gobierno popularmente electo, pero de inspiración militar, del Presidente coronel Lucio Gutiérrez; y la rebelión policial apoyada por una facción de las Fuerzas Armadas ecuatorianas contra el Presidente Rafael Correa (30 de setiembre de 2010); el derrocamiento en Honduras, del Presidente Manuel Zelaya, hecho que contó con apoyo del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia (28 de junio de 2009), la destitución del Presidente de Paraguay Fernando Armino Lugo Méndez por parte del Congreso de la República, en un vertiginoso trámite de juicio político; y hasta el desplazamiento de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, para ser sometida a juicio político, sin que se adviertan delitos o causas graves que sirvan de sustento a tan grave decisión (12 de mayo de 2016), hecho este último muy cercano en tiempo a la decisión de la Presidenta de suprimir el “Gabinete de Seguridad Institucional, ministerio militar del que dependía la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)”, organismo civil de inteligencia del país, y que ejercía la dirección del “Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN)”, que había pasado a depender de la Secretaría de Gobierno, con desagrado militar (Caiafa, 2015)² habiendo tomado otras medidas restrictivas de las facultades militares (Folhapress, 2015).³

En los dos hechos mencionados en último término, la aquiescencia de las Fuerzas Armadas, resultó imprescindible para consumarlos.

2. Cabe señalar que el vicepresidente Michel Temer, que sucedió provisoriamente a Dilma Rousseff, se apresuró a dejar sin efecto la aludida medida y a restaurar el *Gabinete de Seguridad Institucional*, bajo mando militar.

3. Así, la transferencia por parte de Rousseff al ministro de Defensa, de facultades sobre personal militar, anteriormente correspondientes a los Comandos de las Fuerzas Armadas.

La nómina merece ampliarse con el levantamiento armado protagonizado por el teniente coronel Hugo Chávez Frías (4 de febrero de 1992) contra el gobierno presidido por Carlos Andrés Pérez, que aunque fracasó, significó el comienzo de la carrera política del mencionado militar, quien al frente de un nuevo partido político integrado en buena parte por oficiales de las Fuerzas Armadas, logró acceder al poder como Presidente constitucional en 1999. En 2002, una nueva tentativa de golpe de Estado, ahora dirigida contra Chávez, logró momentáneamente su detención, fracasando finalmente (12-14 de abril de 2002). Aunque de signos políticos y trayectorias muy diferentes, es dable advertir que dos oficiales militares (Gutiérrez y Chávez) que lideraran golpes de Estado lograron posteriormente acceder al poder por vía de elecciones democráticas, liderando partidos políticos nuevos integrados en buena parte por militares, inequívoco signo del grado de politización que registraban sus respectivas Fuerzas Armadas.

Esta rápida relación resulta útil para mostrar que en América Latina, la cuestión de las relaciones civiles-militares continúa teniendo importancia.

¿Qué tipo de relaciones civiles-militares consideramos adecuada? Entendemos que aquellas en las cuales las autoridades electas, por sí y a través de los funcionarios por ellas designados, establecen qué amenazas o riesgos de agresiones armadas externas, serán tomadas en cuenta por la defensa; como también, determinan y formulan la política de defensa y, dentro de ésta, el diseño, la organización, la doctrina, el adiestramiento, el equipamiento y el despliegue de las fuerzas armadas, con el adecuado asesoramiento militar, pero sin imposiciones militares; logrando de ese modo una capacidad de defensa del país, susceptible de ser costeadada de manera sustentable por éste, que le permita lograr un grado razonable de seguridad externa.

A nuestro criterio, y a pesar de las aproximadamente tres décadas transcurridas desde la retirada de los gobiernos militares de América Latina, ninguno de los países que la integran han alcanzado la situación descrita en el párrafo precedente.

Argentina, con un comienzo favorable derivado de una retirada virtualmente incondicional de las Fuerzas Armadas del poder, sancionó un marco normativo que aseguró a las autoridades democráticamente electas facultades suficientes para gobernar la defensa y conducir a las fuerzas armadas, así como pleno acatamiento a las decisiones del poder político en materia de designaciones y retiros, e incluso, no sin amotinamientos en las primeras etapas, la posibilidad de pleno juzgamiento de los actos de lesa humanidad cometidos por militares y por civiles que cooperaron con aquéllos. No obstante, decisiones en materia de reestructuraciones y cambios en el instrumento militar derivada de ajustes presupuestarios tropezaron con resistencia pasiva militar y con ausencia de real voluntad política para implementarlos, lo que

trajo como consecuencia un progresivo deterioro y degradación de las capacidades militares del país.

Brasil, que accedió a la democracia a través de una cuidadosamente graduada transición que se inició casi desde el día del golpe militar de abril de 1964, que aseguró a las Fuerzas Armadas sectores de poder, incluyendo el control de la inteligencia civil y militar, e injerencia en seguridad interior y en sectores de la actividad civil de interés de dichas Fuerzas, mantuvo durante décadas una estructura de defensa basada en Ministerios Militares, con significativa autonomía militar. La Ley Complementaria No. 97, sancionada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, creó el Ministerio de Defensa, pero reglamentaciones posteriores determinaron que las decisiones fundamentales en materia de defensa fueran asignadas a puestos estatutariamente cubiertos por militares.

Chile llegó a la democracia a través de una transición condicionada que, como en el caso anterior, dejó mecanismos de reaseguro para las Fuerzas Armadas. De tales mecanismos se fue librando paulatinamente la democracia chilena, logrando finalmente a través de la Ley No. 20.424/2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, adquirir para el referido ministerio el control de los aspectos fundamentales de la formulación y ejecución de la política de defensa, hasta entonces en manos militares. La política de defensa exhibe el logro representado por las Fuerzas Armadas con mayores capacidades de la región, sin un gasto militar excesivo, aunque el equipamiento es asegurado por un fondo de afectación específica constituido por un porcentaje de los ingresos derivados de la exportación de cobre, no habiéndose logrado el propósito de sustituir tal mecanismo por una asignación plurianual de recursos.

En la *Introducción* de un libro coordinado por él en el que son analizados diversos aspectos y casos de relaciones civiles-militares en Latinoamérica, David Pion-Berlin destacó la existencia en materia de relaciones civiles-militares, de significativas diferencias entre las subregiones de Latinoamérica, señalando que en el Cono Sur y Brasil, excepción hecha de Paraguay, las fuerzas armadas han tenido generalmente una relación cordial con sus líderes civiles, mientras que en la región andina, tal relación es problemática, y que frente a un control civil débil e ineficaz, las fuerzas armadas han estado políticamente involucradas, arbitrando en disputas entre los órganos legislativo y ejecutivo, luchando contra insurgentes armados, y apoyando a algunos líderes y debilitando a otros (Pion-Berlin, 2001). Compartiendo dicha opinión, habremos de analizar tres casos correspondientes al grupo más favorecido en la materia.

No es sencillo evaluar los reales progresos hechos en América Latina en la materia que nos ocupa.

La mera ausencia en tres décadas de los golpes de Estado tradicionales, con el desplazamiento de las autoridades constituidas y su sustitución por gobiernos militares, el cierre del órgano legislativo y la suspensión de las garantías constitucionales, no constituye por sí garantía de normalidad institucional, si las Fuerzas Armadas retienen sectores importantes del poder estatal y los utilizan para influir en el sentido favorable a sus intereses corporativos, o a los de quienes ejercen el mando de tales instituciones.

CAUSAS DE LAS DIFICULTADES LATINOAMERICANAS EN MATERIA DE RELACIONES CIVILES-MILITARES: ORIGEN Y DESARROLLO

Las características de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica han constituido y continúan constituyendo una de las peculiaridades de la región. Ello así, aunque tales peculiaridades y fundamentalmente la inestabilidad política provocada o estimulada por las fuerzas armadas, las dificultades de las autoridades democráticamente electas para gobernar la defensa y conducir a las referidas fuerzas, y la vocación política de aquéllas, no son exclusivas de América Latina, tal como hace años lo destacaron autores como Samuel Finer (2006) o el conjunto de autores coordinado por John J. Johnson (1962). En la introducción de un libro de sumo interés, Kee Doonings y Dirk Krujit han señalado que los *ejércitos políticos*, es decir, aquellas instituciones militares que estiman que su participación y control sobre la política interna y los asuntos de gobierno constituyen un aspecto central de sus legítimas funciones, deben ser considerados como la regla en la mayoría de los Estados que surgieron y se consolidaron durante los siglos diecinueve y veinte, mientras que los *ejércitos no políticos* deben ser considerados como excepción, aunque estos últimos constituyan un poderoso paradigma dominante en Estados Unidos de América, Europa Occidental, Japón y en cierto modo, en la antigua Unión Soviética, China, y en la mayor parte de los antiguos estados comunistas de Europa oriental (Kooning & Krujit, 2003, p. 25).

Sin dejar de reconocer tales circunstancias, creemos que Latinoamérica presenta en esta materia caracteres distintivos por su historia común, particularmente en esta materia, por las influencias externas recibidas, y la simultaneidad con que fenómenos como la implantación de dictaduras militares, o la restauración del sistema democrático, han tenido lugar en la casi totalidad o en la totalidad de la región, aspectos elocuentes en cuanto a la similitud y a la fuerza de influencias extrarregionales.

Las fuerzas armadas latinoamericanas reconocen origen en las fuerzas armadas de las potencias colonizadoras España y Portugal, cuyas características,

aunque no idénticas, coincidieron en dos aspectos: la confusión de funciones gubernativas y militares -con mayor incidencia aún en el ámbito colonial- y el carácter plurifuncional. Fernández López Ramón (1987), ha destacado respecto del ejército español del absolutismo, la obediencia ciega a la persona del Rey y su utilización plurifuncional, y el desempeño por los militares de funciones de administración y gobierno, a más de las propiamente militares.

Por su parte, Robert A. Hayes (1991) destacó que en la época de la colonización portuguesa en Brasil, se otorgaban concesiones a quienes invirtieran su fortuna personal en las expediciones, otorgándoseles los títulos de Gobernador y Capitán Mayor, aunando facultades políticas y militares. Del mismo modo, representantes enviados posteriormente por el Rey de Portugal ostentaban los cargos de Gobernador y Capitán General, aunando facultades políticas y militares (Hayes, 1991, p. 14).

Parece evidente que a la época del surgimiento de los Estados latinoamericanos, la confusión entre las funciones gubernativas y las militares era frecuente, dado que ello era lo que sucedía en la era colonial precedente. En cambio, las colonias británicas fueron herederas de una tradición diversa, constituida por la prevención contra los ejércitos permanentes, materializada en el *Bill of Rights* de 1689, impuesto por el Parlamento inglés al príncipe Guillermo de Orange como condición para acceder al trono, que estableció que “*the raising or keeping a standing Army within the Kingdome in time of Peace unlesse it be with Consent of Parlyament is against Law*” (1688), estableciéndose en consecuencia la práctica hasta 1879 de la *Mutiny Act*, a través de la cual el Parlamento votaba anualmente la existencia del Ejército y establecía normas para su gobierno (López-Ramón, 1987, p. 13).

Tal tradición determinó ideas similares en las colonias británicas de América. Así, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 estableció que:

[...] That a well-regulated militia, composed of the body of the people, trained to arms, is the proper, natural, and safe defense of a free state; that standing armies, in time of peace, should be avoided as dangerous to liberty; and that in all cases the military should be under strict subordination to, and governed by, the civil power [...].
(Mason, 1776)

En la resistencia a la posesión en tiempo de paz de un ejército permanente, debe situarse, además, la disolución del *Ejército Continental* que protagonizara la guerra por la independencia de los Estados Unidos, apenas concluida la lucha (4 de diciembre de 1783).

Retornando a Latinoamérica, habremos de señalar que como recuerda Edwin Liewen (1960), la decisión del monarca español Carlos III de incrementar la seguridad de sus colonias españolas organizando en ellas milicias, ofreciendo a los criollos o americanos descendientes de españoles, la posibilidad de realizar la carrera de las armas, habría de brindar, conjuntamente con el debilitamiento de la monarquía española por la invasión napoleónica (1807-1813) la oportunidad de lograr su independencia, tras arduas luchas que culminarían en la batalla de Ayacucho (1824).

El logro de la independencia determinó que alejada la amenaza militar española, caudillos político- militares ocuparan el lugar de la autoridad real española (Liewen, 1960). Como señala Liewen (1960) “El colapso de la autoridad española en Latinoamérica introdujo una era de militarismo voraz” (p. 33). En distintos países latinoamericanos, líderes locales, con mando de tropa o con capacidad para formar ejércitos, comenzaron luchas armadas por el poder, frecuentemente invocando o representando aspiraciones de autonomía local.

En diversos países latinoamericanos, las luchas entre facciones políticas fueron habitualmente definidas por las armas,⁴ caracterizándose dichas luchas por la presencia del *caudillo*, dirigente político o militar, que adquiría o conservaba el poder por la fuerza de las armas, representando frecuentemente aspiraciones de poder o autonomía local.

Así, sobre el fenómeno del caudillismo en Venezuela, ha señalado Inés Guardia Rolando en (2003) que:

De manera general, el caudillismo fue el fenómeno político más característico del siglo XIX venezolano; fue una forma de expresión de la lucha y disenso político que se amparaba en una supuesta doctrina del federalismo para justificar y mantener la cuota de poder regional conquistada por los caudillos a través de las luchas políticas y por su actuación en las distintas revoluciones en donde participaban.

4. Sobre este aspecto, a más de la obvia consulta de la historia de los respectivos países, es posible recurrir a la síntesis que efectúa Edwin Liewen, op. cit. Sobre aspectos particulares, y por su interés para la cuestión en análisis, cabe recordar, de Robert A. Hayes, *Nacao Armada: A mística militar brasileira*, Bibliex, 1991 (*Original: The Armed Nation*); Hélio Silva, *O poder Militar*, 6° edición, LPM, Sao Paulo, 1984; Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986; de Alfred Stepan, *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974 (*Edición original, Princeton University Press, 1971*).

Por su parte, el historiador peruano Jorge Basadre (2002), destacó que:

El hecho político fundamental que coincide con el predominio de la clase militar en los primeros años de la República es el caudillaje. El caudillaje fue un fenómeno americano: existió en todos los países del Continente salvo en el Brasil, como consecuencia del enraizamiento de una monarquía nacional, y en Chile por el predominio de casta, por la homogeneidad de sus elementos sociales, por sus condiciones geográficas y económicas.

Superadas las luchas civiles entre mediados y fines del siglo XIX en la mayoría de los países latinoamericanos, y en el marco del creciente desarrollo económico, la inmigración, el arribo de inversiones extranjeras, una incipiente industrialización, y la urbanización, comenzó también la profesionalización de las fuerzas armadas de la región.

Así, la llegada de una misión alemana en 1885 determinó el comienzo de la reorganización del ejército chileno, bajo la dirección del general Emil Koerner, bajo el modelo prusiano. La Argentina reorganizó su ejército bajo el mismo modelo, a través de la sanción de la Ley No. 4031 de 1901. En Brasil, la tentativa de los Ministros de Guerra Francisco de Paula Argolo (1902-06) y Hermes Rodríguez da Fonseca (1906-09) de reformar el Ejército bajo el modelo prusiano no fue muy fructífera, por las resistencias en las clases acomodadas a la conscripción universal y a la desaparición de las milicias o *Guarda Nacional*. La influencia chilena expandió las concepciones alemanas por Colombia, Venezuela y El Salvador; otros países, en cambio, como Ecuador, Perú, Uruguay y Guatemala, emplearon instructores franceses (Liewen, 1960, pp. 49 - 52).⁵ Intervenciones militares estadounidenses determinaron la reorganización bajo su égida de las repúblicas del Caribe, Panamá y Nicaragua. La derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial determinó un retorno en algunos países latinoamericanos de la influencia francesa. En Brasil, ello ocurrió incluso con anterioridad al aludido conflicto mundial, estableciéndose una Misión Militar francesa que protagonizó importantes reformas (1910-20) (Hayes, 1991).

Destacamos la afirmación de John Samuel Fitch, en el sentido que la tendencia a la profesionalización que caracterizó a la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas entre 1895 y 1925, con instructores fundamentalmente alemanes y franceses, tuvo dos variaciones a la clásica doctrina de sus mentores. La primera de

⁵ Asimismo, sobre el caso peruano, se recomienda a Rodríguez-Beruff (1983) y a Ramírez (1988).

ellas, que la misión militar en Latinoamérica incluyó, además de la defensa externa, el “orden interno” empleándose a las fuerzas armadas para suprimir revueltas de todo tipo e inclusive huelgas. La segunda, la de permitirse una lealtad *condicional* por parte de las fuerzas armadas a sus autoridades políticas, para superar la resistencia profesional militar a involucramientos políticos, proclamándose la más alta lealtad a la *Patria* o a los *intereses nacionales*, antes que a las autoridades políticas.

En un ámbito caracterizado por importantes cambios económicos, sociales y políticos, con cuestionamiento de los liderazgos tradicionales y deseo creciente de las masas de participación política, la crisis económica mundial que estalló en 1930, se llevó consigo la incipiente estabilidad política y la tranquilidad en los cuarteles militares, produciéndose una sucesión de golpes de Estado en la región. Nuevos cambios de gobierno tendrían lugar durante las décadas de los ‘40s y ‘50s.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento en su consecuencia de dos grandes bloques antagónicos, liderados, respectivamente, por Estados Unidos de América y la Unión Soviética, constituyeron hechos destinados a tener gran importancia para las relaciones civiles-militares latinoamericanas.

El crecimiento de la influencia política, económica y militar de Estados Unidos de América sobre los Estados latinoamericanos, se vio materializada en la progresiva constitución del Sistema Interamericano a partir de la Conferencia Internacional de Estados Americanos (1889).

La firma en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, alianza militar entre los países americanos, constituyó un hito en la construcción de una estrecha relación en materia de defensa y seguridad entre Estados Unidos de América y los países latinoamericanos, bajo la dirección del primero, acentuada a partir del surgimiento del conflicto Este-Oeste y particularmente a partir del triunfo de la revolución cubana liderada por Fidel Castro (1 de enero de 1959), y el fracaso de la invasión de Bahía de Cochinos (15-19 de abril de 1961), que consolidó al gobierno revolucionario cubano, considerado por Estados Unidos como una amenaza, al producirse su alineamiento con la Unión Soviética, desarrollándose en ese contexto una política estadounidense hacia América Latina tendiente a la dedicación de las fuerzas armadas latinoamericanas a la contrainsurgencia y a la misión, de naturaleza política, de lucha contra el Movimiento Comunista Internacional dentro de sus propios territorios.

Dicha política fue concebida e impulsada por el Presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy y su ministro de Defensa Robert McNamara, señalando este último la necesidad de dedicar a las fuerzas armadas latinoamericanas a luchar contra:

Los levantamientos armados inspirados por fuerzas externas [destacando que habiendo constituido la referida amenaza un desafío a algunos países latinoamericanos, habían procurado auxiliarlos proporcionándoles] adiestramiento, consejeros y ayuda en equipamientos y técnicas contra insurgencias. (McNamara, 1968).

Cabe destacar respecto del entrenamiento en contrainsurgencia, que iniciado a partir de 1954 por parte de Estados Unidos el adiestramiento de militares latinoamericanos, en el marco de los acuerdos de asistencia militar suscriptos a partir de 1952, a partir de 1961 dicho entrenamiento pasó a poner énfasis en técnicas contraguerrillas, inaugurándose a partir de dicho año el primer curso de ese tipo en Fort Gulick, en la entonces zona estadounidense del Canal de Panamá, en la *Army Caribbean School*, rebautizada en 1962 como *United States Army School of Americas*, (Minello, 1979, pp. 217-218), utilizándose además otras escuelas, señalándose que el adiestramiento en los nombrados institutos alcanzó entre 1950 y 1975 a un total de 71.651 militares latinoamericanos (Minello, 1979, p. 218). El entrenamiento en contrainsurgencia era combinado con adiestramiento en acción cívica, o actividades de apoyo a la población civil por parte de las fuerzas armadas.

También constituyó característica de la época, el surgimiento hacia fines de la década de los 1950's y coincidiendo con el surgimiento y auge en Estados Unidos de América del pensamiento de defensa basado en el Conflicto Este-Oeste, de la denominada a la época *Doctrina de la Seguridad Nacional*, concebida en la Escuela Superior de Guerra de Brasil a partir de la formación recibida por un grupo de oficiales brasileños en el *War National College* estadounidense.

Con llamativa uniformidad, las doctrinas vigentes en materia de defensa en Latinoamérica comenzaron a utilizar como concepto fundamental el de *seguridad nacional* al que asignaron alcances virtualmente omnicomprendidos; asignando idéntica amplitud al concepto de *defensa nacional*, definido como el conjunto de acciones dirigidas al logro de la *seguridad nacional*. Se reducía, asimismo, la política de los respectivos países al binomio representado por la *seguridad nacional* y el desarrollo, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados, en base a los cuales se realizaba un planeamiento, partiendo de los *objetivos nacionales*, de la política del país, con intervención de las fuerzas armadas. Se asignaba al conflicto el carácter de permanente, con virtual desaparición de la *paz*, y se borraban los límites entre la defensa nacional y la seguridad interior. Estas doctrinas, en definitiva, legitimaban la intervención de las fuerzas armadas en todos los asuntos del país, constituyendo un mecanismo de gobierno o cogobierno del país por parte de aquéllas.

Estas circunstancias influyeron fuertemente en la doctrina, adiestramiento, equipamiento, organización y despliegue de las fuerzas armadas latinoamericanas, que se configuraron prioritariamente para la contrainsurgencia, aunque, en la mayoría de los casos, procurando preservar capacidades para la defensa.

En diversos países latinoamericanos se estableció la dependencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad respecto de las fuerzas armadas o de los ministerios de defensa, asignándose a oficiales militares la conducción de los organismos de inteligencia civil, cuando se contaba con ellos, o expandiéndose la competencia de los organismos de inteligencia militar, en caso contrario, a la seguridad interior, colocándose frecuentemente a las referidas instituciones y fuerzas bajo control operacional militar.

Refirió sobre estos aspectos John Samuel Fitch (1998):

El advenimiento de la guerra fría en Latinoamérica marcó el comienzo de otra variación [...] En la guerra fría, la misión militar no fue solamente derrotar al enemigo en caso de hostilidades, sino proteger la capacidad nacional de alcanzar sus objetivos nacionales, incluyendo – pero no limitados a- la integridad territorial. Así, la misión militar societal fue redefinida como “seguridad nacional” [...] La seguridad depende del “poder nacional”, que comprende factores económicos, psicosociales, internacionales y militares [...] El efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar la mayor parte de los límites entre las esferas civiles y militares de competencia [...] Desde que asuntos como el desarrollo industrial [...] afectaba el poder nacional y por consiguiente la seguridad nacional, la misión militar de seguridad fue interpretada como legitimando la participación militar (o consulta) en todos esos asuntos, expandiendo mucho de ese modo el área de involucramiento profesional militar en cuestiones políticas. (p. 12)

También dichos conceptos se reflejaron con significativas similitudes en la legislación relativa a seguridad y defensa de los países latinoamericanos, en distintas épocas.

Cabe mencionar aquí -entre otros- el Decreto-Ley No. 16.970 de 1966 Ley de Defensa Nacional de Argentina, el Decreto-Ley No. 898 del 29 de setiembre de 1969 sobre delitos contra la seguridad nacional, y su similar No. 1135 del 3 de

diciembre de 1970 sobre organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, de la República Federativa del Brasil; la Ley de Seguridad Nacional de Ecuador de 1979; la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de la República de Venezuela de 1976; artículo 90° (Capítulo X) del texto originario de la Constitución de la República de Chile, aprobada por Decreto-ley 3464 de 1980, y la Ley No. 684 del 13 de agosto de 2001, por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones, de la República de Colombia, entre otras, demostrativa esta última de la supervivencia de estos conceptos en Latinoamérica.

Consecuencia de los factores precitados fue la sistemática caída de los gobiernos civiles de la región por golpes de Estado promovidos por las fuerzas armadas en nombre de la lucha contra el comunismo, como consecuencia de lo cual, hacia fines de la década de los 80s, sólo restaban gobiernos civiles en Colombia, Venezuela y Estados Unidos Mexicanos. Sólo Costa Rica, por carecer de fuerzas armadas, se salvó de la vigencia de las doctrinas antes mencionadas.

Concluida la Guerra Fría, Argentina inició profundos cambios en materia de defensa y seguridad iniciados a través de la Ley No. 23.023 y continuados por las Leyes No. 23.554 de Defensa Nacional, No. 24.059 de Seguridad Interior, y No. 25.520 de Inteligencia Nacional, que concluyeron con la injerencia militar en la seguridad pública y la política general del Estado, dispusieron una firme conducción por parte del Presidente de la Nación y del Ministerio de Defensa de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, fortaleciendo el rol del Estado Mayor Conjunto, establecieron un ámbito de formulación de políticas y de conducción en seguridad interior con criterios propios de dicho ámbito –no castrenses-, y establecieron una conducción civil de la actividad de inteligencia no militar, y formularon conceptos de defensa nacional y de seguridad interior de concretos alcances, superando la amplitud virtualmente omnicompreensiva que tuvieron tales conceptos durante la Guerra Fría.

Con mayor lentitud, Chile protagonizó una evolución similar, materializada en diversas reformas constitucionales, entre las que se destacaron y especialmente en las Leyes No. 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y creación de la Agencia Nacional de Inteligencia, y 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, leyes que tendieron a asegurar el control de las autoridades electas sobre la actividad de inteligencia y la conducción de la defensa, fortaleciéndose el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto, bien que en un grado algo menor que el caso precedente. En materia de conceptos de seguridad y defensa, Chile optó por un concepto amplio, bien que construido sobre bases democráticas.

Brasil suprimió el concepto de seguridad nacional en la Constitución de 1988 y suprimió los ministerios militares, creando el Ministerio de Defensa, por la Ley Complementaria No. 97/1999. Disposiciones reglamentarias determinaron que las funciones fundamentales en materia de formulación de la política de defensa quedaran en manos militares. Asimismo, la actividad de inteligencia, tanto civil como militar, quedó bajo la conducción del Gabinete de Seguridad Institucional, órgano dirigido estatutariamente por un oficial militar. Las Fuerzas Armadas, que poseen facultades en seguridad interior por imperio de la Constitución de 1988 –artículo 142– incrementaron significativamente tales facultades en virtud de lo dispuesto por las Leyes Complementarias No. 117/2004 y No. 136/2010, poseyendo además facultades en relación a las actividades civiles vinculadas con su ámbito operacional, así como en materia de desarrollo nacional y defensa civil, y en campañas de utilidad pública y de interés social, otorgadas por la antedicha Ley Complementaria No. 117 de 2004. También primaron en dicho país conceptos de defensa y seguridad amplios.

Si bien en la mayoría de los países de la región, el fin de la guerra fría significó una reducción de las facultades de las fuerzas armadas en materias ajenas a su ámbito y en particular en la seguridad interior, también se registraron retrocesos significativos en ese camino.

Así, en Centroamérica, el proceso de paz en El Salvador patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas (MINUSAL) limitó el rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución a la defensa del Estado y la integridad del territorio (art. 168 inciso 12), Constitución de 1983). Los acuerdos de paz celebrados en Guatemala dispusieron igual limitación (Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática, 1996, artículo 36), pero el Gobierno no logró cumplir esta cláusula, dado el rechazo que experimentó la propuesta en el referendo convocado al efecto (1999). Asimismo, en el marco de la transición nicaragüense conducida por la Presidenta Violeta Chamorro, la reforma por la Ley No. 1992 (1995) del artículo 92 estableció una misión cuidadosamente limitada para el Ejército de Nicaragua, limitada a la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial, salvo casos excepcionales. En Paraguay, siguiendo el modelo argentino, la Ley No. 1337 limitó el ámbito de la defensa a la respuesta a las agresiones externas, pero recientemente, la Ley No. 5036 amplió dicho ámbito a las agresiones internas.

En Ecuador, la Constitución de 2008 restringió la misión de las Fuerzas Armadas a la defensa de la soberanía e integridad territorial (artículo 158). No obstante, este artículo fue reformado en el año 2015, admitiendo su empleo en apoyo de la seguridad integral.

Puede afirmarse que, en general, además de los casos ecuatoriano, y paraguayo, en otros de los países referidos, normas y costumbres posteriores han determinado un empleo de las fuerzas armadas en misiones más amplias que las previstas inicialmente, particularmente en seguridad interior y en el desarrollo nacional.

El empleo de las fuerzas armadas en seguridad interna después de la Guerra Fría ha sido particularmente intenso en Colombia, Perú y México, para enfrentar la amenaza del narcotráfico y, en los países primero y segundo, del terrorismo.

Con relación a los *conceptos de seguridad y defensa*, cabe destacar que excepción hecha de los casos argentino y chileno y en alguna medida del brasileño, tales conceptos han mantenido la amplitud que los caracterizara durante la Guerra Fría, si bien con un contenido diferente.

La inclusión en el concepto de seguridad del *desarrollo*, conceptos de *seguridad integral* abarcativos de diversos ámbitos, y la inclusión en el ámbito estratégico del concepto de *seguridad humana*, elaborado en el Plan Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mantuvieron la amplitud del concepto de *seguridad* y, consiguientemente, la misión de las fuerzas armadas.

En el ámbito hemisférico, debe destacarse que mientras la Asamblea de la OEA reunida en Santiago de Chile (1991) implicó a través de la aprobación del trascendente *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Americano*, el cambio de las ideas que en materia de seguridad y defensa, predominaran durante la Guerra Fría, los cambios no incluyeron la amplitud de tales conceptos.

La nueva concepción de seguridad en las Américas que emergió de la *Conferencia Especial de Seguridad* celebrada por la Organización de los Estados Americanos en México (2003), de carácter *multidimensional*, incluyó aspectos tan disímiles como el *terrorismo*, *la delincuencia organizada transnacional*, *el problema mundial de las drogas*, *la corrupción*, *el lavado de activos*, *el tráfico ilícito de armas*, *la pobreza extrema*, *la exclusión social*, *los desastres naturales* y *los de origen antrópico*, *el VIH/SIDA* y *otras enfermedades*, *el deterioro del medio ambiente*, *la trata de personas*, *los ataques a la seguridad cibernética*, *los daños provenientes del transporte de materiales nucleares* y *otros materiales potencialmente peligrosos*, y, finalmente, *las amenazas tradicionales*, es decir, *la guerra*.

También debe señalarse que al año siguiente de la *Declaración de Seguridad de las Américas*, la VI Conferencia de Ministros de las Américas, reunida en Quito (2004) emitió la *Declaración de Quito*, en la que, entre otros aspectos, se hizo alusión a la *pobreza extrema, la exclusión social, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, el crimen organizado, la proliferación y el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, y el terrorismo*. A la *seguridad multidimensional*, se había agregado la *defensa multidimensional*.

A la amplitud de conceptos de seguridad y defensa y a la correlativa amplitud de las misiones de las fuerzas armadas, se unen en el caso de las fuerzas armadas latinoamericanas las reducidas y a veces inexistentes capacidades de conducción y control de las fuerzas armadas que poseen los gobiernos de la región.

En Guatemala, la Constitución requiere que el Ministerio de Defensa lo ocupe un oficial militar (Guatemala, Corte de Constitucionalidad, 2002). En El Salvador, Haití y en la Secretaría de Defensa de México, el cargo ministerial ha sido tradicionalmente ocupado por militares (Donadino, 2014), y en Venezuela y República Dominicana, Paraguay y en la Secretaría de Marina de México, dicho cargo ha sido ocupado habitualmente por militares.

En cuanto a las estructuras de los Ministerios de Defensa -en el caso en que se cuenta con ellos, dado que México posee secretarías militares- preciso es destacar que en países como México, Venezuela y Guatemala, el asesoramiento de que dispone el Presidente de la República en materia de defensa es íntegramente militar (Ugarte, 2013). En Bolivia y Venezuela, el Ministerio de Defensa tiene funciones meramente administrativas (sin perjuicio de lo cual, en este último, tanto el ministro como el viceministro son oficiales militares) (Ugarte, 2013).

En general, las fuerzas armadas latinoamericanas tienen un alto grado de autonomía respecto de sus líderes civiles. Las capacidades de los órganos encargados de la formulación y ejecución de la política de defensa, fundamentalmente los ministerios de Defensa, son limitadas, y en la práctica, las decisiones fundamentales en la materia continúan siendo adoptadas por los militares. No mucho ha cambiado desde que en 2006, Carlos Barrachina y Juan Rial afirmaran que:

[...] en la mayoría de los países, los ministerios de defensa comandados por “civiles” no han cuajado de una forma adecuada. Los militares han resistido la “intromisión civil” en sus asuntos, manteniendo en la mayoría de los casos su poder intacto –a pesar de la presencia

de políticos civiles en las estructuras gerenciales del ministerio [...].
(Barrachina & Rial, 2016)

Aunque no han faltado cambios desde 2006 -particularmente en el caso chileno, la sanción del *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa* significó un progreso muy importante; en Ecuador, la *Ley de Seguridad Nacional* fue derogada, siendo reemplazada por la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, sobre otras bases, si bien la amplitud de los conceptos de seguridad y defensa se mantuvo, y el Ministerio de Defensa tiene conducción civil y se incrementó la influencia civil en la formulación y ejecución de la política de defensa, aunque de modo limitado; en Uruguay, la sanción de la *Ley Marco de Defensa Nacional* permitió incrementar tal influencia, aunque también de modo limitado; en líneas generales, la realidad continúa siendo la apuntada.

ANÁLISIS DE CASOS: ARGENTINA

Argentina, como señaló John Samuel Fitch (1998), disfrutó “[...] por todos los índices, las condiciones iniciales más favorables para cambios importantes en materia de relaciones civiles-militares [...]”.

La derrota del país en el Conflicto Malvinas ante Gran Bretaña, la crisis económica, los graves cuestionamientos por violaciones a los Derechos Humanos, y el rechazo generalizado a las políticas implementadas por el gobierno militar, determinaron la retirada virtualmente incondicional de las Fuerzas Armadas del poder, muy a diferencia de otros casos –particularmente Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador- en los que tal retirada se produjo gradualmente o manteniendo las Fuerzas Armadas sectores de poder o reaseguros institucionales contra juzgamiento de sus conductas por parte del gobierno civil o reducciones significativas del presupuesto de defensa, o de privilegios de que gozaba el sector castrense. Debe notarse sin embargo, que hasta el Conflicto Malvinas, Argentina era una de las sociedades más militarizadas de la región, y que ello determinó una fuerte resistencia a las políticas que en materia de defensa procuró implementar el gobierno de la restauración democrática encabezado por Raúl Alfonsín, que se materializó en tres sucesivas asonadas militares conocidas como Semana Santa (abril 1987), Monte Caseros (enero 1988) y Villa Martelli (diciembre de 1988) contra dicho gobierno, y una posterior contra su sucesor (3 de diciembre de 1990) cuya contundente derrota determinó el fin de estas funestas y peligrosas algaradas.

El conocimiento y estudio de la cuestión militar, particularmente por un núcleo de especialistas que asesoraban a legisladores desde el Congreso –donde la

influencia militar predominante en el Ministerio de Defensa, se hacía sentir de modo más limitado- dio lugar a la sanción de un conjunto de leyes que privaron a las Fuerzas Armadas del poder político de que disfrutaran por tres décadas y las impulsaron a dedicarse a la defensa nacional: Ley No. 23.554 de Defensa Nacional, Ley No. 24.059 de Seguridad Interior, Ley No. 24.429 de Servicio Militar Voluntario, Ley No. 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, y Ley No. 25.520 de Inteligencia Nacional, de las cuales quien suscribe fue corredactor o participó en su redacción, según los casos. Este fenómeno, y la correlativa actuación de otros órganos, como los ministerios de Economía y de Defensa, produjeron, ante el notorio fracaso del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de sus funciones, el fenómeno agudamente denominado por David Pion-Berlin *Civil-military circumvention* consistente en que pese a la falta de voluntad y aptitud de conducción del Ministerio de Defensa, el Congreso y otros órganos con incidencia en la política de defensa compensaron tales debilidades, evitando el crecimiento del poder militar.

Si la *circumvention* descrita por Pion-Berlin permitió evitar la restitución a las Fuerzas Armadas argentinas del poder político de que disfrutaran durante décadas, no logró en cambio, la realización de una gestión eficaz y eficiente en materia de Defensa.

Producida en los años 1984 y 1985 una significativa reducción del presupuesto de las Fuerzas Armadas, que lo llevó del 4,2% del P.B.I. en 1983 -lo que a su vez implicaba una reducción del 4,7% alcanzado en 1981, en ambos casos bajo el gobierno militar- al 2,4% en 1985 (Rodríguez-Giavarini, 1990, p. 154), no se operó una reestructuración, que adecuara la estructura de las Fuerzas Armadas a la nueva situación presupuestaria, situación que en definitiva no implicaba sino llevar el presupuesto de Defensa a las magnitudes propias de tiempo de paz (Rodríguez-Giavarini, 1990, pp. 144-145).

Encomendada a las Fuerzas Armadas su propia reestructuración⁶ ella consistió fundamentalmente en reducir la incorporación de conscriptos a una tercera parte, que en el Ejército alcanzó a 25.000, y bajar los gastos de funcionamiento -combustibles, munición, etc., resintiéndose seriamente el entrenamiento del personal y el mantenimiento del material.

La supresión del servicio militar obligatorio y su sustitución por el servicio militar voluntario a partir de la Ley No. 24.429 de Servicio Militar Voluntario determinó una reducción mayor aún del número del personal de soldados, a un promedio de 15.000 en el Ejército, un número muy inferior al de personal de suboficiales.

6. Por las Directivas del Ministerio de Defensa 1/85 del ministro Raúl Borrás, y 1/86 y 2/86 del ministro Horacio Jaunarena.

Por otra parte, se redujo la incorporación de cadetes y aspirantes en los institutos de formación de oficiales y suboficiales. Como permanecieron los oficiales existentes, ello determinó una disparidad en el número de oficiales y suboficiales de los diversos grados, advirtiéndose frecuentemente un número de oficiales y suboficiales en determinados grados muy superior al existente en los grados inferiores, con existencia de un número desproporcionado de oficiales de alta graduación, con el consiguiente incremento en el gasto en personal.

Esa situación persiste hasta hoy. Así, v.gr. surge de las planillas en las cuales se detalla en el Libro de la Defensa 2015 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2015, pp. 92-93), el número de personal militar de los distintos grados perteneciente a cada una de las Fuerzas Armadas, que en el 2015 se contaba en el Ejército con 810 coroneles, 952 tenientes coroneles y sólo 729 mayores; siendo que, según la misma fuente, tales números eran en 1995 respectivamente, de 337, 970 y 879; habiendo consiguientemente el número de coroneles pasado de 337 a 810, sin que se hubiera modificado prácticamente el efectivo del Ejército. Asimismo, en 2015, el número de suboficiales era de 22.768, contra 17.319 soldados, siendo el número de suboficiales significativamente superior al de la tropa. Similares características pueden advertirse en las otras Fuerzas.

En definitiva, tanto en la categoría de oficiales como en la de suboficiales, existe una gran desproporción entre el personal de los diversos grados, con hipertrofia en los grados superiores, y alto promedio de edad, incrementándose significativamente el gasto en personal.

Además, existe un sobredimensionamiento del personal civil y en general de las estructuras burocráticas, respecto de las operativas.

Todo ello en la excesiva proporción en el gasto en defensa, representada por las erogaciones en personal.

Si recurrimos a la serie de ejecución presupuestaria 1989-2009 contenida en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2010, pp. 104-105), es posible advertir que el gasto en personal, que representaba 63% en 1989, pasó a constituir a partir de 1993 el 80%, y así se mantuvo esencialmente hasta el fin de la serie. Ese porcentaje continúa siendo el actual, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2015, p. 149), del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 el 82%, en 2012 el 81%, en 2013 el 79%, y el 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, que constituía el 31% en 1989, según la fuente citada en primer término, derivó en 1993 en el 17%, y en ese porcentaje se mantuvo, hasta la actualidad, según la fuente citada en segundo

término. Las inversiones, que según la fuente citada en primer término representaban el 5% en 1989, pasaron al 3% en 2009, llegando en 2012, según la fuente citada en segundo término, a representar el 2%, alcanzando en 2014 el 5%, pero reflejando en su mayor parte inversiones ajenas a la defensa. Más aún: examinando, entre las inversiones, el rubro Sistemas de Armas, comprobamos que según la referida fuente, desde el comienzo de los '90 fueron casi nulas (0% en varios años) con un máximo en 1999 del 5% y alcanzando solo el 2% en 2009.

Los presupuestos de 2014 y 2015, aunque reflejan aumentos nominales, reflejan en realidad incrementos en gastos en personal o inversiones de nulo interés militar (e.g. Saralegui, 2013; Saralegui, 2015; Argentina, Secretaría de Hacienda, s.f.).

Ello ha determinado que la única adquisición significativa de material bélico realizada desde la restauración de la democracia en diciembre de 1983 haya sido la compra a Estados Unidos entre 1993 y 1999 de 36 aviones McDonnell Douglas A-4M *Skyhawk II* –construidos en la década del '70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, dotándose a 32 de ellos del radar APG-66 con capacidades reducidas, todo lo cual les brindó características interesantes como avión de ataque, aunque la antigüedad de su diseño y su carácter subsónico impiden su empleo eficaz en otro rol. Se trata de aviones que hoy acumulan más de cuatro décadas.

En materia de producción para la defensa, cabe recordar que, a partir de 1990, fue dictado el Decreto No. 1.398/90, ratificada por Ley No. 24.045, de la totalidad de las empresas y establecimientos del área de Defensa.

La medida ocasionó la virtual destrucción del sistema de producción para la defensa argentina, del que sólo quedaron algunos establecimientos.

Si bien en los últimos años se intentó recuperar la actividad de algunos de tales establecimientos, éstos se dedicaron fundamentalmente a producción de carácter civil. Su producción específica de defensa está limitada a lanzacohetes múltiples y sus respectivos cohetes y a desmilitarización y refabricación de munición de altos calibres, habiendo perdido las capacidades que poseyeran por muchas décadas (Argentina, Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, 2016). La Fábrica Militar de Aviones, antiguo establecimiento concesionado durante los '90s, renacionalizado en 2009, no logró reanudar la producción de aviones pese al importante gasto realizado y a la contratación de un crecido número de personal civil.⁷

Con relación al presupuesto de defensa argentino, habremos de destacar que examinando el gasto en defensa argentino entre 1988 y 2014, podemos constatar que

7. V. entre muchos elementos, diario *Clarín* de Buenos Aires, 28-3-2016, *Fábrica de Aviones de Córdoba: investigan pérdidas millonarias*; *La Nación* de Buenos Aires, 28-3-2016, *Cuál es el futuro de FAdA, la fábrica militar de aviones que manejaba La Cãmpora y tenía pérdidas millonarias*, por Gabriela Origliã.

comparando su evolución en moneda constante y en porcentaje del Producto Bruto Interno, que descendió entre 1988 y 2005 en forma incesante, llegando en este último año a representar aproximadamente un 45% del que regía en 1988. A partir de 2005 comenzó a experimentar un incremento que obedeció fundamentalmente a gastos en personal y a la inclusión en el presupuesto de defensa de gastos sin relación con la defensa.

Cuadro No. 1. Gasto en defensa argentino en millones de dólares constantes (2014) actualizado hasta 2015.

1988	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
3642	2010	1890	1632	1526	2713	3048	3443	4218	4979

Fuente: Elaboración propia (SIPRI, 2015).

Cuadro N° 2. Evolución del Presupuesto de Defensa argentino, en función del Producto Bruto Interno.

1988	2,1%	1993	1,4%	1998	1,1%
1989	1,9%	1994	1,5%	1999	1,2%
1990	1,5%	1995	1,5%	2004	1,0%
1991	1,5%	1996	1,2%	2010	0,9%
1992	1,4%	1997	1,1%	2014	1,2%

Fuente: Elaboración propia. (SIPRI, 2015).

La fuerte reducción del presupuesto de Defensa en 1984-1985 y su paulatina declinación entre 1988 y 2005, - sin que variara fundamentalmente la estructura de las Fuerzas Armadas, y ante el crecimiento de los gastos en personal, determinó la drástica caída de las inversiones en Defensa, fundamentalmente en equipamiento. Ello trajo consigo la virtual imposibilidad de renovación de los medios militares de las Fuerzas Armadas.

Buena parte del material de las Fuerzas Armadas argentinas ha sido obtenido en los 60's y 70's, es decir, arrastra una antigüedad de medio siglo. Durante los años '80s y 90's se fue incorporando o construyendo material proveniente de planes y contratos anteriores, como las corbetas *Meko 140*, blindados de la familia TAM o aviones de entrenamiento avanzado *IA-63 Pampa*. Pero también respecto de estos materiales, el tiempo ha transcurrido.

El 29 de noviembre de 2015 la Fuerza Aérea, en un acto público, dio solemnemente de baja a los aviones *Mirage III*, *IAI Neshar Dagger* y *Mirage V* que en

número total de 7 restaban (“La Fuerza Aérea se despide [...]”, 2015). Con ello, dicha Fuerza perdió toda capacidad de interceptación, no poseyendo aviones supersónicos.

Finalmente, una reciente publicación ha anunciado la decisión del actual ministro de Defensa, Julio Martínez, relativa a que los últimos aviones de combate argentinos, los A-4AR *Fightinghawk*, deben permanecer en tierra inoperativos, ante el estado de desgaste que presentarían;⁸ aunque ello no signifique la desprogramación final de estos aviones.⁹

En materia de despliegue, si bien normas tales como la Ley No. 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (artículos 8 y 9), Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto No. 1691/2006, y las Directivas de Política de Defensa Nacional aprobadas por Decreto No. 1714/2009 y No. 2645/2014 contuvieron disposiciones en materia de agrupamiento de unidades en áreas geográficas determinadas, reducción de las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, diseño de fuerzas de carácter defensivo y alejado de todo pre-posicionamiento basado en antiguos conflictos internos o regionales, lo cierto es que el despliegue de las aludidas fuerzas no registra cambios realmente significativos respecto del que regía en la década de los ‘70s, no habiendo tenido las aludidas normas un cumplimiento efectivo.

Se han producido, sí, interesantes progresos en materia administrativa y logística en el Ministerio de Defensa, pero ineficaces para mejorar la situación, ante las circunstancias antedichas.

La situación de Argentina en materia de defensa no ha pasado desapercibida a los medios especializados internacionales. Así, reiterando lo expresado en ediciones anteriores, el *Military Balance 2015* señala que:

[...] Equipment in all services is ageing and increasingly difficult and expensive to maintain, leading to low levels of availability and operational readiness [...] the 2015 retirement of the air

8. Zona Militar, Buenos Aires, 29 de enero de 2016, Finalmente sucedió: el A-4AR argentino quedó inoperativo. disponible en <http://zona-militar.com/2016/01/29/> (acc. 3-3-2016).

9. En los últimos días, se han producido gestiones por parte del ministerio de Defensa tendientes a la adquisición de material aéreo de combate, volcadas inicialmente a la adquisición del cazabombardero Lockheed Martin F-16, posibilidad rápidamente desestimada por las consabidas limitaciones presupuestarias, habiéndose también procurado la adquisición de un número de veteranos Northrop F-5 utilizados por Estados Unidos para adiestramiento, habiendo dicho país ofrecido (ante las dificultades argentinas para la adquisición del F-16) aviones a turbopropulsión Raytheon T-6C+ Texan II, de los cuales se adquiriría una decena, compra irrelevantes para la defensa, pero que parece de alguna utilidad para el control del espacio aéreo del país ante vuelos ilegales, y habiéndose también analizado la posibilidad de adquirir aviones de adiestramiento avanzado y ataque (LIFT’s). Parece optarse en definitiva por la más adecuada posibilidad: la entrada en el contrato brasileño con Saab, para la adquisición y cofabricación del cazabombardero Gripen NG, resultando imprescindible asumir que la reconstrucción de las capacidades aéreas argentinas habrá de demandar sumas importantes, de imprescindible inversión para dotar de una razonable capacidad de defensa para el país (V. entre múltiples fuentes, la serie de artículos denominados “Reconstrucción del poder aéreo nacional” de Guillermo Acerbí en *Gaceta Aeronáutica*, Buenos Aires, 2016, www.gacetaaeronautica.com, Argentina se ofrece a comprar el ‘Gripen’ a Saab a cambio de una parte de la fabricación, Infodefensa, julio de 2016, www.infodefensa.com/latam/2017/07/06, EEUU aprueba la venta de 24 aviones T6C Texan II para Argentina, www.infodefensa.com/latam/2016/08/09, etc.)

force's Mirage fleet without replacement underlines the challenge in maintaining existing conventional capabilities under budgetary pressure [...]. (IISS, 2015, p. 375)

Ya el 20 de agosto de 2015, el articulista George Allison escribía en la publicación especializada inglesa *UK Defence Journal* que “[...] After a significant period of decline, the Argentine armed forces have ceased to be a capable military force [...] (Allison, 2015).

En definitiva, Argentina, en materia de relaciones civiles-militares ha logrado desterrar la intervención en política de sus Fuerzas Armadas, concluyendo, al menos hasta el presente, con la amenaza que representaban para la estabilidad política del país, sancionando legislación que ha establecido una estructura moderna y condiciones para una adecuada conducción política de la defensa. Tal conducción, no obstante no ha obtenido una adecuada capacidad de defensa para el país, fin último de toda política de defensa. Tal capacidad se ha deteriorado, hasta un punto cercano a la desaparición.

Las circunstancias antes señaladas no parecen susceptibles de mejora simplemente con un incremento presupuestario, más allá de que éste aparezca como necesario. Una profunda reestructuración sería imprescindible, en un trabajo de varios años. Si ello se lograra, se habría obtenido finalmente un adecuado gobierno de la defensa en Argentina.

ANÁLISIS DE CASO: CHILE

Chile, concluidas las guerras por la Independencia, debió enfrentar conflictos bélicos con la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839), España (1865-66), Perú y Bolivia (1879-1883), y situaciones de tensión con Argentina, especialmente en 1978, y con Perú –particularmente en 1975- y Bolivia. Por ello, la importancia de la defensa estuvo siempre presente en la nación chilena.

Por esa razón, asignó prioridad al financiamiento del equipamiento de sus Fuerzas Armadas, a través de recursos especialmente afectados, entre los cuales el más reciente fue el que surgió de la Ley No. 13.196 (1958) que impuso un impuesto a las utilidades de las empresas mineras del cobre, para utilizarlo con tal finalidad. Nacionalizada la minería del cobre, el 10% de las ventas al exterior de cobre que realizara la estatal *CODELCO* quedó afectado al equipamiento de las Fuerzas Armadas. En los años 2009, 2011, 2014 y 2016 fue propuesta la derogación de esta ley y su sustitución por un planeamiento presupuestario plurianual, sin que ello fuera concretado.

Otro hito importante estuvo constituido por la reorganización y modernización del Ejército, iniciada en 1992 con el denominado *Plan Alcázar* y que concluyó su primera etapa entre 1998 y 2013. Incluyó la reestructuración del sistema de formación, perfeccionamiento y adiestramiento, la reorganización de unidades –incluyendo la fusión de unidades incompletas y una fuerte disminución del número de unidades, así como el reequipamiento de aquéllas, logrando unidades completas y equipadas con armamento moderno, así como el desarrollo de unidades logísticas y de sistemas de apoyo a las tropas, y el perfeccionamiento de los sistemas administrativos, entre otros aspectos.

Los recursos derivados de la *Ley del Cobre* han permitido que sus Fuerzas Armadas dispongan del armamento más completo de la región. Su fuerza aérea incorporó sucesivamente 10 aviones *Lockheed Martin F-16 Fighting Falcon* nuevos, adquiridos a Estados Unidos, y 36 unidades usadas al Reino de Países Bajos, en 2005 y en 2008. Su ejército materializó la adquisición inicial de 200 tanques *Leopard 1 V* a Holanda (1999) y posteriormente, la compra de *140 Leopard 2 A4* (2007) y otros 60 en 2009 a Alemania, pasando a poseer Chile los blindados más modernos de la región. En cuanto a la Armada, adquirió en 2004 cuatro fragatas a Holanda, que se unieron a las cuatro fragatas de origen inglés y tipo 22 y 23 que poseía el país; y unió a los dos submarinos diésel 209-1400 que poseía, dos unidades nuevas *Scorpène*, dotadas con misiles.

En suma, Chile, a pesar de realizar sólo el tercer gasto en defensa de la región, que representa aproximadamente la sexta parte del gasto brasileño, posee las fuerzas armadas mejor equipadas.

En materia de normativa y control civil, Chile debió sortear una delicada transición, lográndose la institucionalización del control civil recién luego de quince años de vigencia del sistema democrático y de complejas negociaciones, que partieron de un ministerio de Defensa con escasas facultades, que residían en buena medida en un conjunto de órganos en cuya composición dominaban las Fuerzas Armadas.¹⁰

La sanción de la Ley No. 20.424 del 2 de febrero de 2010, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, tras cinco años de análisis y debates en el Congreso chileno, constituyó una innovación importante en el esquema señalado.

En efecto; el aludido cuerpo normativo, asignó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, ratificando la dependencia

10. Se hace referencia al *Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)*, establecido en los artículos 95 y 96 de la Constitución chilena de 1980; *Consejo Superior de Seguridad Nacional (COSUSENA)*, cuya competencia incluía todos los aspectos fundamentales de la política de defensa; *Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)* Ley N° 7144, y la *Junta de Comandantes en Jefe*, constituida por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas, con las facultades que le otorgaba la Ley N° 18.948.

de dichas fuerzas respecto del Ministerio de Defensa, y disponiendo que en caso de crisis internacional que afectare la seguridad exterior y en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumiría la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas entregando al Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Tras ratificar el artículo 2° la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 3° asignó al referido Ministerio el carácter de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional, encomendándole, en consecuencia, la propuesta y la evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, así como el estudio, la propuesta y la evaluación de las políticas y normas aplicables a los órganos integrantes del Sector Defensa y el control relativo a su cumplimiento, el estudio de las necesidades financieras y presupuestarias del aludido sector y la propuesta del anteproyecto de presupuesto anual, y la asignación, la administración y el control del uso de los recursos asignados a los organismos correspondientes al sector referido. Por otra parte, el artículo 5°, asignó además especialmente al Ministro, la facultad de aprobar la planificación secundaria, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto.

La ley creó asimismo un órgano sustantivo de elaboración de políticas de defensa, la *Subsecretaría de Defensa*, a la cual el artículo 15 asignó, entre otras, las atribuciones de sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica, de efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior, de sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla; la de coordinar, en conformidad con las instrucciones del Ministro, la propuesta al Ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquéllas para sistemas de armas y otros equipos, y estableciendo la dependencia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) respecto de la Subsecretaría.

En definitiva, quedó asignado a dicha Subsecretaría el núcleo duro de la política de defensa.

Otro cambio importante de la ley en comentario es la sustitución de las antiguas Subsecretarías de Guerra, Mariana y Aviación, así como de la Dirección

Administrativa del Ministerio, por una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que adquirió mayores facultades que sus predecesoras.

También la ley incrementó sustancialmente las funciones del ahora denominado Estado Mayor Conjunto, establecidas en el artículo 25, que quedó definido como el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias relacionadas con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afectare a la seguridad exterior de la República, entre otros aspectos vinculados al accionar conjunto.

Se debe señalar, no obstante, que tras la sanción de la referida ley, el gobierno al que correspondió ponerla en práctica, encabezado por el doctor Sebastián Piñera, designó en el cargo clave de Subsecretario de Defensa al ex Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército Oscar Izurieta Ferrer, circunstancia que no pareció evidenciar vocación gubernamental por el ejercicio de la conducción de la defensa.

Se debió aguardar hasta la administración siguiente, encabezada por Michelle Bachelet, para la designación en dicho cargo clave de un técnico civil, Marcos Robledo Hoecker (11 de marzo de 2014).

Por otra parte, pese a la existencia de diversos proyectos para su derogación, la *Ley Reservada del Cobre* se mantiene en vigencia representando una limitación a las facultades del Ministerio de Defensa en materia de distribución de los recursos a las fuerzas armadas.

En materia de seguridad interior, cabe señalar que la Armada de Chile continúa ejerciendo funciones de policía de seguridad de la navegación y de policía marítima, fluvial y lacustre, así como funciones relativas a la marina mercante. Similares funciones cumple, respecto del ámbito aeronáutico y aeroportuario, la Fuerza Aérea de Chile.

En definitiva, Chile está avanzando claramente hacia el gobierno de la defensa, aunque aún quepa evaluar hasta qué punto logra el actual ministerio de Defensa, ahora con los cargos fundamentales en poder de civiles, ejercer efectivamente la conducción del área. También cabrá advertir si logra sustituir la *Ley del Cobre* y colocar efectivamente bajo su control, los recursos y las adquisiciones de la defensa.

ANÁLISIS DE CASO: BRASIL

Tradicionalmente, las Fuerzas Armadas brasileñas tuvieron una función amplia, que ente incluye aspectos de seguridad interior. La Constitución brasileña

de 1988 estableció en su artículo 142 como misión de las Fuerzas Armadas “[...] la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden [...]” dejándoles un amplio campo de acción en seguridad interior.

Brasil mantuvo hasta hace relativamente poco tiempo -sanción de la Ley Complementaria No. 97, del 9 de junio de 1997- una estructura de defensa basada en ministerios militares, poco propicia al accionar conjunto y al control civil (Pion-Berlín & Ugarte, 2013).

Reviste importancia la Ley Complementaria No. 97 de 1999, que estableció el Ministerio de Defensa, modificada por sus similares 117 de 2004 y 136 del año 2010.

Conforme a su artículo 2°, el asesoramiento al Presidente de la Nación, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en lo relativo al empleo de los medios militares, está a cargo del *Consejo Militar de Defensa*, formado por los Comandantes del Ejército, de la Marina y de la Aeronáutica y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y presidido por el Ministro de Defensa, que asesora al Presidente en los restantes asuntos correspondientes al área militar.

Las Fuerzas Armadas brasileñas disponen cada una de un Comandante (artículo 4°) que, dentro de sus atribuciones, ejerce la dirección y gestión de su respectiva Fuerza. También poseen facultades operativas, cuando se trata del empleo aislado de medios de una única Fuerza (artículo 15).

La ley dispuso que las Fuerzas Armadas están subordinadas al ministro de Defensa (artículo 3°).

Entre otras funciones, fue asignada al referido Ministerio, la formulación de la política y de las directivas referidas a los productos de defensa empleados en las actividades operacionales, pudiendo efectuar delegaciones de estas facultades en las Fuerzas (artículo 11A).

En materia de presupuesto de Defensa (capítulo III de la ley) se previó que las propuestas presupuestarias de las Fuerzas deben ser elaboradas en conjunto con el Ministerio de Defensa, quien debe consolidarlas, conforme a las prioridades establecidas en la Estrategia de Defensa explicitadas en la Ley de Directivas Presupuestarias, si bien las Fuerzas hacen la gestión de forma individual de los respectivos recursos (inciso 3° del artículo 12).

En cuanto al Estado Mayor Conjunto, la ley le asignó en primer lugar el “[...] asesoramiento permanente del Ministro de Estado de Defensa [...]” (artículo

3A), y por otra parte, la elaboración del planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, así como el asesoramiento al Ministro de Estado de Defensa en la conducción de los ejercicios conjuntos, y de las operaciones de paz, sin poseer facultades de conducción operativa.

El artículo 13 asignó a los Comandantes de Marina, de Ejército y la Aeronáutica, la preparación de los órganos operacionales de sus Fuerzas, y su apoyo.

Con relación a las fuerzas armadas individuales, además de la amplia misión constitucional. Tienen asignadas en la referida ley atribuciones subsidiarias, tales como cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, y participar en campañas institucionales de utilidad pública o de interés social (artículo 16).

También poseen como atribución subsidiaria en el caso del Ejército y de la Armada, la actuación, en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, contra delitos transfronterizos y ambientales, (artículo 16-A); y, en el caso del primero, cooperar en la ejecución de obras y servicios de ingeniería, así como brindar apoyo logístico, de inteligencia, comunicaciones e instrucción, a órganos federales, para la represión de delitos; y en el caso de la última, facultades relativas a la Marina Mercante, así como la policía de seguridad de la navegación y facultades de policía naval y portuaria concurrentes con otros órganos del Estado.

También el artículo 18 otorgó como atribuciones subsidiarias a la Aeronáutica, entre otras, las de proveer a la seguridad de la navegación aérea, contribuir a la formulación y conducción de la Política Aeroespacial Nacional, operar el Correo Aéreo Nacional, y cooperar con los órganos federales, en la represión a los delitos en cuanto al uso del espacio aéreo y de las áreas aeroportuarias, en la forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción; y, actuar, de manera continua y permanente, por medio de acciones de control del espacio aéreo brasileño, contra todos los tipos de tráfico aéreo ilícito.

En lo relativo al aspecto fundamental del empleo, dispuso el artículo 15 la responsabilidad del Presidente de la República en relación al empleo de las Fuerzas Armadas en defensa de la patria y en la garantía de los poderes constitucionales, de la ley y del orden, así como en operaciones de paz; debiendo requerir en tales casos el Presidente al Ministro de Defensa la activación de los órganos operacionales.

Fue también dispuesto que sería de competencia del Presidente de la República la decisión del empleo de las Fuerzas Armadas, y que la actuación de las Fuerzas Armadas, en garantía de la ley y del orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, ocurriría de acuerdo con las directivas impartidas en un acto del Presidente de la República, cuando estuvieran agotados los instrumentos

destinados a la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio referidos en el artículo 144 de la Constitución Federal.

Se estableció para tal situación, que después de un mensaje del Presidente de la República, serían activados los órganos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desenvolverían de forma episódica, en un área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para asegurar el resultado de las operaciones de garantía de la ley y del orden.

En lo relativo al Ministerio de Defensa, cuyas facultades conforme a la Ley Complementaria No. 97 de su creación hemos reseñado, el Decreto No. 3466 del 17 de mayo de 2000, aprobatorio de su estructura, estableció para desempeñar las aludidas competencias una adecuada estructura, que incluyó órganos de elaboración de políticas sustantivas.

Cabe señalar no obstante que los cargos fundamentales, cuya cobertura preveía el referido decreto tanto por civiles como por militares (artículo 37), fueron reservados por el posterior Decreto No. 4735, del 11 de junio de 2003 exclusivamente a militares, situación que mantuvo el Decreto No. 5201 del 2 de setiembre de 2004.

Esta situación cambió parcialmente con el Decreto No. 7.364 del 23 de noviembre de 2010, que transfirió al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas los órganos fundamentales ministeriales para la formulación de la política de defensa, tales como la Secretaría de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales, con sus dependencias, y la Secretaría de Logística y Movilización., con sus dependencias, así como la conducción de la inteligencia de defensa (Subjefatura de Inteligencia Estratégica) y de la inteligencia militar operacional (Subjefatura de Inteligencia Operacional). En cambio, facultó el desempeño de otros cargos en el ministerio por parte de civiles, quedando en manos militares el *núcleo duro* de la política de Defensa. Tal situación fue ratificada por el posterior Decreto No. 7974/2013.

Como consecuencia, en el Ministerio, las decisiones fundamentales de la política de defensa son formuladas fundamentalmente por las Fuerzas Armadas.

En materia de política de defensa, cabe señalar que de sucesivos documentos en la materia, como la *Política de Defensa Nacional 1996* y la *Política de Defensa* aprobada por Decreto No. 5484 del 30 de junio de 2005, surge que las áreas prioritarias para la Defensa, por su importancia estratégica y la riqueza que abrigaban, son la Amazonia brasileña y el Atlántico sur, particularmente la plataforma continental (*Amazonia azul*).

La *Estrategia Nacional de Defensa de Brasil*, aprobada por Decreto No. 6703, del 18 de diciembre de 2008, contuvo directrices relativas a organizar las

Fuerzas Armadas sobre la égida del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia, a desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas, y a desarrollar la capacidad de responder prontamente a cualquier amenaza o agresión, con movilidad estratégica.

En la *Política Nacional de Defensa* (2012) encontramos entre los aspectos más destacables, los relativos a la necesidad de alcanzar el dominio crecientemente autónomo de la tecnología en los sectores espacial, cibernético y nuclear. Fue reiterada la prioridad para la Amazonia brasileña y para el Atlántico Sur.

En *Estrategia Nacional de Defensa (END)*, de setiembre de 2012, emitida junto con la *Política de Defensa Nacional* –precedentemente citada- y el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, destacamos entre sus directrices, la relativa al desarrollo de capacidades para monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas, y, para responder, de ser necesario, movilidad estratégica y táctica, dada la extensión del territorio brasileño.

En el caso de la Amazonia, se evidenció una percepción de amenaza por posibles tentativas de potencias extranjeras de imponer restricciones a la soberanía brasileña en dicha región. Resaltándose la necesidad de doctrina y preparación para una guerra asimétrica contra un enemigo de poder militar muy superior, consistente en una coalición de países que pretendiera desafiar la soberanía brasileña en la Amazonia. Se incluyeron previsiones para fortalecimiento de la defensa cibernética, así como para desarrollos en materia nuclear.

En materia de defensa, y a diferencia de Argentina, Brasil ha incrementado progresivamente su gasto militar, que medido en dólares corrientes, ha pasado de u\$ 5.901.000.000 en 1988, a 14.319.000.000 en 1995, superando en los últimos cuatro años los u\$ 30.000.000.000 (SIPRI, 2015).

Hasta fecha relativamente reciente, ese gasto en defensa no se traducía en capacidades militares significativas, fundamentalmente por la elevada proporción representada por el rubro personal, que alcanzó el 75% en 2005, el 73% en 2010, y el 72% en 2014 (Brasil, Ministerio de Defensa, 2015), poseyendo Brasil una fuerza aérea constituida mayoritariamente por material de la década del '70¹¹ y una armada con elementos obtenidos en dicha década, no poseyendo tampoco tanques de última generación, todo lo cual, confrontado con los montos gastados, habla de una gestión de limitada eficiencia. La puesta en marcha del programa *PROSUB*, de continuación de modernización de los cinco submarinos diésel que posee, la construcción ya iniciada en Francia, a proseguir en Brasil, de cuatro submarinos franceses Scorpène, previéndose la incorporación en 2022 de un submarino nuclear, y la firma del contrato

¹¹ Excepción hecha de 12 Mirage 2000.

de adquisición de 36 aviones Saab Gripen NG BR20 (2016) -entre otros hechos- hablan claramente de que Brasil se ha decidido, en materia de defensa, a incrementar significativamente sus capacidades.

No obstante, preciso es señalar que aunque se trata de un país que ocupa el 11vo. lugar en el mundo en materia de gasto en defensa (IISS, 2016) no posee las capacidades de los países que realizan un gasto similar.

En palabras del *Military Balance* [...] se requiere una sustancial recapitalización del inventario de equipamiento para apoyar plenamente las ambiciones de la Estrategia Nacional de Defensa y del Libro Blanco. La obtención, sin embargo, continúa siendo a base de parches (patchwork) [...] (IISS, 2016, p. 372).

Cabe advertir que Brasil, pese a la referida circunstancia, obtiene una capacidad de combate adecuada para la región, a costa de invertir en defensa cantidades notablemente superiores a las de los restantes países.

Asimismo, el grado de gobierno de la defensa por las autoridades electas es reducido. Como ha sido referido, la formulación de la política de defensa está fundamentalmente en manos militares. Las Fuerzas Armadas, por otra parte, conservan funciones en seguridad interior y controlan la actividad de inteligencia, a través del *Gabinete de Seguridad Institucional*, cuyo Ministro-Jefe, militar en actividad, ejerce la dirección del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN). Cabe señalar que en octubre de 2015 fue suprimido por la Presidenta Dilma Rousseff, para integrarlo con otros organismos en la Secretaría de Gobierno. No obstante, la Medida Provisoria No. 726 del 12 de mayo de 2016, dictada por el Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia Michel Temer, tras la suspensión de Dilma Rousseff, sometida a juicio político, restableció el referido órgano.

CONCLUSIONES

Aún en aquellos países latinoamericanos que han logrado mayores avances en materia de conducción civil de la defensa, se aprecia que no han logrado ejercerla en plenitud y con resultados adecuados. Argentina, que ha sancionado normas y estructuras que posibilitan tal conducción, no ha logrado implementar una política de defensa razonablemente eficaz, apreciándose en tal aspecto un rotundo fracaso. Chile, tras largos años de avances y negociaciones, ha logrado formular también normas y estructuras adecuadas, pero recién a partir del 2015 ha puesto a técnicos civiles en los puestos clave del Ministerio de Defensa, resultando prematura una evaluación. No ha logrado un pleno control del gasto en defensa, por cuanto una parte significativa de aquél consiste en fondos afectados al equipamiento militar, circunstancia que,

paradójicamente, ha permitido lograr el equipamiento más moderno en América Latina. En Brasil, las fuerzas armadas son quienes diseñan la política de defensa, manteniendo bajo su control la inteligencia civil y militar, influyendo en la seguridad interior.

Los hechos mencionados al comienzo de este ensayo continúan advirtiendo que, a más de la eficacia y eficiencia de la política de defensa, problema fundamental en Argentina, y la capacidad real de conducir la defensa, desafío fundamental en Chile, en los restantes países, las fuerzas armadas conservan, bien que en grado variable, la posibilidad de influir en la política de los respectivos países.

Cabe por ello arribar a la conclusión relativa a que las cuestiones de las relaciones civiles militares y del control civil de las fuerzas armadas continúan constituyendo un asunto de fundamental importancia en Latinoamérica.

REFERENCIAS

- Allison, G. (2015, Agosto, 20). Argentine Military Capability almost all gone. *UK Defence Journal*.
- Argentina, Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. (2016). Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Recuperado de <http://www.fab-militares.gov.ar/category/unidades-de-negocios/defensa-seguridad/>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2015). *Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Argentina, Secretaría de Hacienda. (s.f.). Sistema Presupuestario. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas – Secretaría de Hacienda – Oficina Nacional de Presupuesto. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>
- Barrachina, C. & Rial, J. (2016). *Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*. Recuperado de <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-barrachina-rial-ago06.pdf>
- Basadre, J. (2002). *Los caudillos militares*. Lima: UNMSM, Fondo Editorial.
- Bill of Rights. (1688). Legislation.gov.uk. The National Archives. Recuperado de <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>

- Brasil, Ministerio de Defensa. (2015). *Ejecución Presupuestaria de los Presupuestos Fiscal y de Seguridad Social del Ministerio de Defensa*. Brasilia: Ministerio de Defensa. Recuperado de http://www.defesa.gov.br/arquivos/orcamento_financas/execucao_orcamentaria_2000_2015.pdf
- Brasil, Ministerio de Defensa. (2012). *Política Nacional de Defesa*. Brasilia: Ministerio de Defensa. Recuperado de <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>
- Caiafa, R. (2015, Octubre, 05). Aldo Rebelo toma posesión como nuevo ministro de Defensa de Brasil. *Infodefensa.com*. Recuperado de: <http://www.infodefensa.com/latam/2015/10/05/noticia-rebelo-nuevo-ministro-defensa-brasil.html>
- Donadino, M. (2014). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina -RESDAL-. Recuperado de <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/atlas-RESDAL-2014-completo.pdf>
- Finer, S. (2006). *The man on horseback, The Role of the military in Politics*. Londres: New Brunswick and London, Fourth Printing.
- Fitch, J. S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Folhappress. (2015, Septiembre, 08). Dilma delega poderes de comandantes militares a ministro da Defesa. *Valor Económico*. Recuperado de: <http://www.valor.com.br/politica/4213466/dilma-delega-poderes-de-comandantes-militares-ministro-da-defesa>
- Guardia-Rolando, I. (2003). El caudillismo: Un actor político relevante en Venezuela a finales del siglo XIX. En Irwing, G., Domingo, & otros. (Eds.). *Militares y Sociedad en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Guatemala, Corte de Constitucionalidad. (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*. Guatemala: Corte de Constitucionalidad. Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticaDeLaRepublicaDeGuatemala.pdf>
- Hayes, R. (1991). *The Armed Nation, The Brazilian Corporate Mystique*. Phoenix: Arizona State University.
- IISS. (2016). *The Military Balance, 2016*. London: International Institute of Strategic Studies, London 2016.

- IISS. (2015). *Military Balance 2015*. London: International Institute for Strategic Studies.
- Johnson, J. (1962). *The role of the military in underdeveloped countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Kooning, K. & Krujit, D. (2003). *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*. Lima: IEP Ediciones.
- La Fuerza Aérea se despide de los aviones Mirage luego de 43 años de servicio. (2015. Noviembre, 27). *Infobae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/2015/11/27/1772810-la-fuerza-aerea-se-despide-los-aviones-mirage-luego-43-anos-servicio/>
- Liewen, E. (1960). *Arms and Politics in Latin America*. New York: Praeger.
- López-Ramón, F. (1987). *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mason, G. (1776). The Virginia Declaration of Rights. Recuperado de http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/2011_build/human_rights/virginia_declaration.authcheckdam.pdf
- McNamara, R. (1968). *The essence of security*. New York: Harper & Row.
- Minello, N. (1979). El Sistema Interamericano de Defensa, las relaciones norteamericanas con las Fuerzas Armadas de América Latina. En Cavalla, A. (Ed). *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pion-Berlin, D. & Ugarte, J. M. (2013). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Pion-Berlin, D. (2001). *Civil-military relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Londres: The University of North Carolina Press.
- Ramírez, G. (1988). *El factor militar*. Montevideo: Arca.
- Rodríguez-Giavarini, A. (1990). Planeamiento de Defensa, Fuerzas Armadas y Recursos Económicos. En Druetta, G. A., Estévez, E. E., López, E. & Miguens, J. E. *Defensa y Democracia: Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Puntosur.
- Rodríguez-Beruff, J. (1983). *Los militares y el poder-Un ensayo sobre la doctrina military en el Perú, 1948-1968*. Lima: Mosca Azul Editores.

- Saralegui, G. E. (2015. Enero, 04). Sobre el presupuesto de Defensa de Argentina para 2015. *Infodefensa.com*. Recuperado <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>
- Saralegui, G. E. (2013. Noviembre, 12). Presupuesto de Defensa 2014 Argentina. *Infodefensa.com*. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>
- SIPRI. (2015). SIPRI Military Expenditures Database. Data 1988-2015. Estocolmo: *Stockholm International Peace Research Institute*.
- SIPRI. (2015). SIPRI Database, Milex Data 1988-2015. Estocolmo: *Stockholm International Peace Research Institute*.
- SIPRI. (2015). SIPRI, Military Expenditure Database. Estocolmo: *Stockholm International Peace Research Institute*. Recuperado de http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- Ugarte, J. M. (2013). Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica. En Pion-Berlin, D. & Ugarte, J. M. (compiladores). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.