

Las Fuerzas Armadas en Argentina, Brasil, Chile: Control civil, doctrina, desarrollo y capacidades.

Un análisis comparativo de situación, causas y consecuencias.

José Manuel Ugarte.
Universidad de Buenos Aires -UAI.

Eje temático 13: Administración y Políticas Públicas.

XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,

Santiago de Chile, julio 2022

Las Fuerzas Armadas en Argentina, Brasil, Chile: Control civil, doctrina, desarrollo y capacidades. Un análisis comparativo de situación, causas y consecuencias.

José Manuel Ugarte. Universidad de Buenos Aires -UAI.

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

Nos proponemos en esta ponencia analizar comparativamente a las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil y Chile, desde los prismas del control civil, la doctrina, su desarrollo material y tecnológico, y las principales capacidades adquiridas o procuradas.

La cuestión relativa al control civil o, como preferimos, la conducción política de la defensa y de las fuerzas armadas, constituye un desafío permanente en Latinoamérica, región cuya historia ha registrado inestabilidad política causada por el rol político asumido por las Fuerzas Armadas en distintos países y oportunidades. Aunque hoy los clásicos golpes de Estado son mucho más raros en la región, la cuestión relativa a quién determina realmente la política de defensa y la política militar así como el empleo de los recursos sigue vigente, presentándose en algunos casos el ejercicio de un rol político por parte de las referidas Fuerzas.

Además de la situación en materia de control civil, reviste interés el examen comparativo de las Fuerzas Armadas tanto en materia doctrinaria, como en los aspectos relativos al desarrollo de sus medios materiales y de su tecnología, cuestiones vitales para su eficiencia y eficacia.

El análisis propuesto vincula a tres países de la región que presentan similitudes y diferencias de interés, y será efectuado teniendo en consideración el contexto regional.

1.Fuerzas armadas latinoamericanas: el contexto regional.

La América Latina crecientemente integrada, con paz internacional garantizada y en sostenida transición hacia la plena vigencia del sistema

democrático que caracterizó la primera década de este siglo, parece hoy un sueño crecientemente lejano.

El avance a cualquier costo del Presidente estadounidense Donald J. Trump en procura de la satisfacción del interés político y económico estadounidense y su empeño misional en concluir por cualquier medio con gobiernos izquierdistas o *populistas* en Latinoamérica concluyó, al menos momentáneamente, el 20 de enero de 2021 con la asunción de su sucesor, el más pausado y prudente -pero con objetivos no muy diversos- Joseph R. Biden.

La Administración Trump dejó a Latinoamérica con una acentuada polarización política, la integración subregional sudamericana sumamente debilitada con la desaparición de UNASUR, y significativas tensiones entre Estados. En su haber debe contarse también el golpe de Estado en Bolivia (10 al 20 de noviembre de 2019) restableciéndose la vigencia del sistema democrático el 8 de noviembre de 2020 con la asunción del Presidente democráticamente electo Luis Arce Catacora.

Los esfuerzos por parte de Trump de desplazar al gobierno venezolano encabezado por Nicolás Maduro, que dieron motivo a la formación del Grupo de Lima, grupo de países latinoamericanos con gobiernos conservadores formado a instancias de la diplomacia estadounidense para ejercer presión para lograr tal objetivo, y que incluyeran la singular intimación formulada por Trump a las Fuerzas Armadas venezolanas para que retiraran su apoyo a Maduro, anunciando que arriesgaban su vida y su futuro en caso contrario¹ no han sido reiterados, al menos abiertamente, por su sucesor Biden.

En cambio, la apertura del diálogo político entre Maduro y la oposición venezolana, a partir de la firma el 13 de agosto de 2021 del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y la Plataforma Unitaria de Venezuela (oposición), en México D.F., y la realización de negociaciones, permite abrigar esperanzas de solución pacífica del conflicto interno venezolano. Si bien tales negociaciones se vieron suspendidas por diversas desinteligencias, ambas partes se han reunido para restablecerlas, en un camino de obvias dificultades, pero que aparece como la única oportunidad de superar una difícil situación.²

Otro foco de tensión es Nicaragua, donde el prolongado mandato de Daniel Ortega, conspicuo dirigente del movimiento sandinista que derrocó a la sangrienta dictadura de Anastasio Somoza, enfrenta a una acérrima oposición, apoyada por los grandes medios de prensa y con inequívoco apoyo del exterior. A su vez, Ortega ha recurrido a la represión para permanecer en el poder, incurriendo en violaciones a los derechos humanos, y disponiendo la detención

¹ BBC News, Mundo, Londres, 19 de febrero de 2019, *Trump al ejército de Venezuela para que abandone su apoyo a Maduro: "Están arriesgando su vida... Lo perderán todo"* obtenido en, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47290837> (3 de febrero de 2022)

² *Infobae*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2022, *La oposición venezolana y el chavismo iniciaron conversaciones para reactivar el diálogo en México*. Obtenido en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/05/18/la-oposicion-venezolana-y-el-chavismo-iniciaron-conversaciones-para-reactivar-el-dialogo-en-mexico/> (acceso 4 de julio de 2022).

de dirigentes de la oposición, incluyendo a la influyente periodista, hija de la ex presidenta Violeta Chamorro, Cristiana Chamorro, quien siendo una de las figuras opositoras más populares, ha sido condenada a ocho años de prisión en un cuestionado proceso. Por su parte, ex presidente brasileño Luiz Inácio 'Lula' da Silva aconsejó a Ortega: "No abandones la democracia"³.

El 7 de noviembre de 2021, Ortega obtuvo su cuarto mandato consecutivo por abrumadora mayoría en elecciones aparentemente correctas, pero con sus principales opositores en prisión e impedidos de participar.⁴

Asimismo, en Cuba, el 11 de julio de 2021, masivas protestas contra el gobierno sacudieron las calles de las ciudades cubanas, en respuesta a llamamientos efectuados en redes sociales, en un fenómeno que abarcó la casi totalidad del país, y que fue enfrentado por el gobierno con represión y promoviendo contramanifestaciones de sus adictos.

Entre las causas, el descontento por la situación económico-social, agravada por la paralización del turismo derivada de la pandemia, y los propios efectos de ésta. Por su parte, el Presidente cubano Miguel Díaz-Canel atribuyó los hechos a acciones provocadas por Estados Unidos, mientras que el Presidente estadounidense Joseph Biden expresó unirse "...al pueblo cubano y a su clamoroso llamado por la libertad..." y su par mexicano Andrés Manuel López Obrador respaldó el reclamo del pueblo cubano, pero propició el levantamiento por parte de Estados Unidos del bloqueo que mantiene contra Cuba.

Más allá de los señalados focos de tensión, la polarización política se mantiene en Latinoamérica.

Un episodio auspicioso en cuanto a mostrar cambios respecto de la gestión Trump ha sido el decidido respaldo por parte de Estados Unidos al proceso electoral peruano, que enfrentó en elecciones al candidato de izquierda Pedro Castillo con la candidata conservadora Keiko Fujimori, en la que el primero venció ajustadamente, mientras que la segunda presentó múltiples denuncias de fraude, sin aparente respaldo de pruebas. El portavoz del Departamento de Estado norteamericano Ned Price, calificó a las elecciones como "modelo de democracia en la región". El categórico pronunciamiento desalentó especulaciones sobre el hipotético apoyo que podría recibir Fujimori por su orientación política, proclamándose a Castillo, quien inició su gobierno con la cerrada oposición de la mayoría del *establishment* peruano, habiéndose promovido contra él diversos pedidos de *vacancia* (destitución) en el Congreso peruano.

³ *La Política On Line*, Buenos Aires, 3 de agosto de 2021, *Advertencia de Lula a Daniel Ortega: "No abandones la democracia"*. Obtenida en <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/135743-advertencia-de-lula-a-daniel-ortega-no-abandones-la-democracia/> (acceso el 11 de octubre de 2021).

⁴ *Clarín*, Buenos Aires, 7 de noviembre de 2021, *Elecciones en Nicaragua: anunciado y amplio triunfo de Daniel Ortega*. Obtenido en https://www.clarin.com/mundo/cerraron-urnas-nicaragua-solo-fala-saber-ganara-daniel-ortega_0_Hfmytqh8C.html. Recuperado el 2 de mayo de 2022.

En suma, en Latinoamérica existe hoy una fuerte polarización política en la totalidad de los países de la región. Se ha revertido la tendencia hacia la elección de gobiernos conservadores que se manifestara durante el gobierno de Trump, con la elección de Gabriel Boric en Chile (19 de diciembre de 2021, gobernando a partir del 11 de marzo de 2022) y de Colombia, con la elección de Gustavo Petro (19 de junio de 2022). Brasil, gobernado por el militar retirado de tendencia conservadora Jair Messias Bolsonaro, en un país significativamente militarizado, constituye una incógnita, debiendo enfrentar en elecciones fijadas para el 2 de octubre de 2022 al ex presidente de izquierda Luiz Inácio da Silva, quien lo supera claramente en las encuestas, con incertidumbres que analizamos más adelante.

Un aspecto que contribuye significativamente a la polarización política en la región es la creciente percepción de amenaza por parte de la superpotencia americana respecto de la actividad en la región de otras dos potencias extrarregionales, la República Popular China y la Federación Rusa. La intervención de esta última en favor de Venezuela parece haber constituido un factor fundamental para que Donald J. Trump se abstuviera de ejecutar sus amenazas contra Maduro y las Fuerzas Armadas venezolanas, antes aludidas.

Una comprobación objetiva de esta afirmación surge de la declaración presentada por la Comandante del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, Gen. Laura Richardson, el 8 de marzo de 2022⁵.

En dicha declaración, se destacan como amenazas fundamentales, en primer lugar, la República Popular China y sus actividades en la región, incluyendo los acuerdos comerciales y de cooperación con los países latinoamericanos, los engaños de que dicho país haría objeto a los países latinoamericanos, sus actividades de pesca, y otras “malignas” operaciones, y en segundo, la Federación Rusa, en virtud de su apoyo al gobierno de Venezuela, seguida por las actividades iraníes en Latinoamérica; amenazas seguidas por el delito organizado transnacional, los movimientos terroristas e insurgentes, los desastres naturales, y la COVID-19. Se reiteran los cuestionamientos a Venezuela, Cuba y Nicaragua, la ya vista *troika tiránica* de John Bolton.

Ninguna de tales amenazas es militar. Ni China ni Rusia constituyen hoy amenazas militares para ningún país latinoamericano, ni nada significativo puede aportar el *Southcom* a la lucha de los países de la región contra el delito organizado transnacional, los movimientos insurgentes, los desastres naturales ni las enfermedades.

Afortunadamente las medidas que se anuncian por parte del *Southcom* son fundamentalmente de cooperación militar y de asistencia a desastres, pero no deja de llamar la atención que un organismo militar se proponga enfrentar y superar presuntos riesgos políticos, económicos y de seguridad pública.

⁵ *Posture Statement Southcom*, Gen. Laura Richardson, Before the 117th Congress House Armed Services Committee March 8, 2022. Obtenida en https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%20Posture%20Final%202022.pdf?ver=tkjkieaC2RQMhk5L9cM_3Q%3d%3d (acceso 6 de mayo de 2022).

En cualquier caso, la declaración nos recuerda el clima de nueva Guerra Fría imperante, con la consiguiente preocupación relativa a que Estados Unidos concluya recurriendo respecto de América Latina a medios similares a los empleados en la ya vista etapa anterior.

Por otra parte, los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus, por una parte, y de la invasión de Rusia a Ucrania y subsiguiente guerra (24 de febrero de 2022) se han traducido en un fuerte incremento en el precio de los hidrocarburos y combustibles derivados, así como de los alimentos, un incremento en la inflación y una reducción de la actividad económica, circunstancias que en diverso grado impactan en la región, aún en recuperación de los efectos de la pandemia.⁶

En suma, una época difícil para la democracia en América Latina, cuyas características inevitablemente repercuten en las Fuerzas Armadas de los países de la región.

Haremos aquí una introducción sobre la problemática del control civil en la materia, para referirnos en particular a Argentina, Brasil y Chile.

2. El control civil y sus desafíos en las fuerzas armadas latinoamericanas.

Respecto del concepto de control civil, descrito por Samuel Huntington -o bien el que proponemos de conducción política de la defensa- cabe señalar que su logro continúa constituyendo un desafío fundamental en Latinoamérica.

En la introducción a la clásica obra de Huntington sobre las relaciones civiles-militares⁷, se señaló que éstas constituyen un aspecto de la política de seguridad nacional⁸, siendo el objetivo de la política en materia de relaciones civiles militares, el de desarrollar un sistema de tales relaciones en el cual se maximice la seguridad militar con el menor sacrificio posible de otros valores sociales. El logro de ese objetivo involucra, según Huntington, un complejo balance de poder y actitudes entre grupos civiles y militares, destacando que si tal balance es obtenido, se acrecienta la posibilidad de encontrar las respuestas adecuadas a los aspectos operacionales de la política militar. Pero también señaló que "...Las naciones que no logran ese adecuado balance, malgastan sus recursos y corren riesgos incalculables..."

Para el logro de ese balance, dos aspectos son fundamentales, la vigencia del control civil, y el ejercicio idóneo por parte de la autoridad política de sus funciones de conducción de la defensa.

⁶ V. por ejemplo, CEPAL, 28 de marzo de 2022, *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*, obtenido en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47831/1/S2200221_es.pdf (acceso el 5 de mayo de 2022).

⁷ Samuel Huntington, *The Soldier and the State, the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge and London, 1985, pág. 1-2.

⁸ *Ibidem* pág. 2.

La expresión “control civil” en relación a las fuerzas armadas, es y ha sido siempre, como reconoce Huntington de muy difícil definición. Procuró caracterizarlo, señalando que :

“...Presumiblemente, el control civil tiene algo que ver con el poder relativo de grupos civiles y militares. Presumiblemente también, el control civil es alcanzado en la medida en la cual el poder de los grupos militares es reducido. Consecuentemente, el problema básico en definir el control civil es: ¿cómo puede ser minimizado el poder militar?...”⁹

Entre las múltiples caracterizaciones de que ha sido objeto el concepto de control civil de las Fuerzas Armadas, ha sido destacado que éste no comprende solamente evitar el involucramiento institucional de aquéllas en el gobierno político del Estado.

Por el contrario, es también –y fundamentalmente- en el área de defensa donde debe cumplirse el principio que debe entenderse vigente en todas las áreas del Estado, relativo a que es la autoridad política quien toma las decisiones fundamentales. Como recordara Yehuda Ben Meir en su detallado estudio sobre las relaciones civiles-militares en Israel:

...muchas autoridades en el campo (del estudio de las relaciones civiles-militares) apoyan la posición relativa a que el control civil se convierte en quién de hecho (no en teoría) establece la política de seguridad nacional y determina la asignación de recursos finitos para llenar las necesidades de seguridad...¹⁰

Michael C. Desch ha señalado al respecto que:

...El mejor indicador del estado del control civil es quién prevalece cuando las preferencias civiles y militares divergen. Si los militares prevalecen, hay un problema. Para determinar si los militares juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones de una sociedad, sería necesario identificar un número de asuntos que enfrentan las preferencias de los militares contra las de los civiles y ver quién prevaleció....¹¹

Consecuencia del logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas es la materialización de la conducción política de la defensa, como objetivo a ser logrado a través de la política de defensa y de la política militar.

Entendemos por conducción política de la defensa la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas y sus designados sobre

⁹Samuel Huntington, obra y localización citadas, pág. 80.

¹⁰ Yehuda Ben Meir, Civil-Military Relations in Israel, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1995, pág. 11.

¹¹ Michael C. Desch, Civilian control of the military. The changing security environment. The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001, pp. 4-5.

defensa se traducen efectivamente en todos los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo a las Fuerzas Armadas. En definitiva, lo antedicho sucede cuando las directivas y órdenes impartidas por el poder político bajan hasta el último nivel de ejecución y son cumplidas estrictamente.

Ello no excluye, ciertamente, ni puede excluir el asesoramiento y los aportes brindados a las autoridades políticas por todos los niveles de la estructura de defensa y de las fuerzas armadas. Por el contrario, asegurar la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político, constituye uno de los desafíos que supone el logro –y ejercicio adecuado- de la referida conducción política.

David Pion-Berlin¹² ha puesto de relieve la importancia de la organización de la defensa para el logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas, destacando –siguiendo a la clásica obra de Huntington- la importancia del nivel relativo –distancia mayor o menor en la línea jerárquica de las Fuerzas Armadas a la máxima autoridad política- y unidad relativa –si las Fuerzas Armadas se presentan unidas o separadas ante la autoridad política.

Además del nivel relativo y de la unidad relativa, a nuestro criterio tiene particular importancia el ámbito relativo, también señalado por Huntington, es decir, el ámbito de competencia de las fuerzas armadas, destacando el referido autor que cuanto mayor sea el ámbito de competencia asignado a dichas fuerzas, mayor será su poder relativo respecto del gobierno.

Ineludible resulta hacer referencia aquí, a la misión de las fuerzas armadas y particularmente, el carácter estricto o preciso, o, por el contrario, amplio, de las funciones conferidas a las Fuerzas Armadas por las Constituciones respectivas, o por la legislación, y por la práctica.

En la generalidad de los casos, la amplitud de la misión militar es una característica de la gran mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Particularmente cuando tal misión incluye el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia, aparece como imprescindible la necesidad de contar con la cooperación de tales Fuerzas para asegurar el orden público y la gobernabilidad, circunstancia que unida a la tradición de intervención en la política de muchas de ellas, torna extremadamente difícil el logro de la conducción política de la defensa.

En los restantes aspectos señalados por Huntington y por Pion-Berlin, cabe destacar que respecto del nivel relativo, en Latinoamérica existen casos como los de México –que carece de ministerio de Defensa, contando con dos secretarías militares- y de Guatemala, en el que el ministro de Defensa debe ser estatutariamente militar. En otros supuestos, aun cuando no constituya una

¹² David Pion-Berlin, La Organización de la Defensa y relaciones civiles-militares en América Latina, en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (editores) Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires, 2013, págs. 21-52.

exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, Perú, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, y Venezuela.

La circunstancia de ser militar el titular del ministerio de Defensa, ya sea un militar en actividad o que, aun siendo retirado, posea una fuerte vinculación y sentido de pertenencia con la institución de origen, circunstancia común en Latinoamérica, determina que resulta muy difícil que tal ministerio pueda cumplir adecuadamente la función propia del control civil de constituir el órgano a través del cual las directivas, orientaciones y políticas del Presidente se materializan acabadamente en las acciones adoptadas por el Ministerio y por las Fuerzas Armadas, en todos los aspectos vinculados a la defensa, y a través del cual se brinde al Presidente el adecuado asesoramiento civil y militar en temas de defensa.

Además de la circunstancia enunciada, pocos ministerios de Defensa latinoamericanos cuentan con las facultades constitucionales y legales necesarias para cumplir con las funciones antes enunciadas.

En efecto; como hemos señalado en otra oportunidad¹³ encontramos ministerios de Defensa cuyas funciones son exclusivamente administrativas, como son los casos de Bolivia y Venezuela, que confían las funciones técnico-militares y operativas a un Comandante en Jefe o Comandante Operacional, quien a tal efecto depende directamente del Presidente, o bien Nicaragua, donde el ministro de Defensa tiene por función la de dirigir la elaboración de las políticas y estrategias de la defensa y de apoyar al Presidente en la obtención de las condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército cumpla su misión, así como en la preparación del Presupuesto, entre otras tareas, sin que se establezca subordinación del Ejército respecto del Ministerio en asuntos administrativos, operativos o técnico-militares.

Latinoamérica ha estado caracterizada por una significativa inestabilidad política provocada en buena medida por la inclinación a la política de sus Fuerzas Armadas.

Tal inclinación reconoce entre sus causas el carácter multifuncional de tales Fuerzas, herencia derivada de la colonización española y portuguesa; el surgimiento –excepción hecha de Chile y Brasil- del caudillismo político-militar tras la obtención de la independencia, caracterizado por la búsqueda del poder político por parte de jefes militares o de jefes políticos al frente de tropas y milicias, con la consiguiente inestabilidad política. También, ya producida la profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas, la vocación por parte de oficiales militares de realizar por sí y protagonizar la modernización del Estado, dio motivo a la asunción del poder por parte de éstos.

¹³ Ugarte, José Manuel, Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica. En: Pion-Berlin, David y Ugarte, José Manuel (coords.), Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones, 2013.

El conflicto Este-Oeste constituyó uno de los factores más importantes para la expansión de los roles militares, el involucramiento de los militares latinoamericanos en la seguridad interna de sus países, y para la inestabilidad política en los países latinoamericano.

Las doctrinas de seguridad nacional y de contrainsurgencia surgidas a su amparo trajeron aparejadas, entre otras, las consecuencias aludidas¹⁴. Al amparo de tales roles, las Fuerzas Armadas latinoamericanas ejercieron en diversas oportunidades durante la Guerra Fría el gobierno en sus respectivos países, con la obvia amplitud de roles.

La redemocratización no disminuyó en grado significativo los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, con la obvia excepción del ejercicio del gobierno. Salvo los casos de Argentina, y en menor grado de Chile -con algunos cambios recientes que habremos de referir- las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, el control (en la mayoría de los países) de la actividad de inteligencia incluyendo la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo, que en diversos casos incluye la realización de actividades empresarias, la protección civil ante desastres naturales o antrópicos y la realización de tareas de apoyo a la comunidad a requerimiento del poder político o en algunos casos en forma autónoma.

El lento pero incesante avance que en diversos países latinoamericanos tiene lugar hacia el control por parte de las Fuerzas Armadas de la seguridad interior, de la actividad de inteligencia, y de diversos órganos del Estado, pone en riesgo la calidad de la democracia y en algunos casos la propia vigencia de ésta.

Por otra parte, incrementa la violencia. No parece casual que los países que se caracterizan en mayor grado por el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior estén al frente de las estadísticas porcentuales de homicidio (sin considerar pequeños Estados insulares) en ese orden Venezuela Honduras, Colombia, México, Brasil, El Salvador, y Guatemala, (2021) mientras que los dos países que en menor grado las utilizan para tal finalidad (Argentina (2020) y Chile (2021) estén últimos en tal estadística.¹⁵

3. Doctrinas de defensa: La época de las doctrinas comunes a Argentina, Brasil y Chile: el Conflicto Este-Oeste.

Argentina, Brasil y Chile tuvieron una época en la cual compartieron doctrinas comunes en seguridad y defensa, fundamentalmente por influjo de la

¹⁴ V. al respecto, de John Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998, Capítulo uno, p. 12; de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra, 2005, pp. 169-203.

¹⁵ *Insight Crime*, Washington, 2020 y 2021, Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020 y en 2021, obtenidos en <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021> y <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/> (acc. 27-06-2022).

Escola Superior de Guerra brasileña: el Conflicto Este-Oeste. Se trata de las doctrinas de seguridad nacional, por una parte, y de contrainsurgencia, por otra.

La *doctrina de la seguridad nacional* tuvo origen en Brasil, si bien con fuerte probabilidad de influencia estadounidense.

En la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar la visita al *War National College* estadounidense de un grupo de oficiales militares brasileños encabezados por el Mariscal Salvador César Obino (1948), como consecuencia de la participación de la *Força Expedicionária Brasileira (FEB)* en la Segunda Guerra Mundial, combatiendo con los Aliados contra el Eje.

Como resultado de tal visita y de la evaluación por los militares brasileños de la experiencia, tuvo lugar la creación, el 20 de agosto de 1949, por Ley N° 785, de la *Escola Superior de Guerra*, donde se desarrolló dicha doctrina. que se reflejó en diversas obras¹⁶ y cuerpos normativos. Además de lo precedentemente expuesto, caracterizó a los doctrinarios brasileños de la seguridad nacional el énfasis en el planeamiento nacional, realizado a partir de la determinación de los objetivos nacionales, planificando el empleo del poder nacional conforme a los lineamientos establecidos por la política nacional, aplicando la estrategia nacional para enfrentar los antagonismos y presiones de todo tipo, para alcanzar así los aludidos objetivos nacionales (Amaral Gurgel, 1975)¹⁷.

Constituía base de esta doctrina, la utilización del concepto de *seguridad nacional*, de notable amplitud, comprensivo de la defensa nacional, la seguridad interior, y los aspectos fundamentales de la política interna y externa de los países en los que se aplicaba, y por otra parte, del concepto de defensa nacional definido como el conjunto de medidas que el Estado adopta para el logro de la seguridad nacional, con lo cual el segundo poseía la misma amplitud conceptual que el primero, posibilitando como consecuencia la intervención militar en todos los aspectos de la vida nacional.

También caracterizó a esta doctrina la consideración de la relación necesaria entre *seguridad* -con la amplitud ya vista- y *desarrollo*, en función de la seguridad, considerando a dichos aspectos como recíprocamente imprescindibles cada uno para la existencia del otro. Sobre la base de ambos aspectos, se efectuaba un planeamiento de la política del país. El objetivo consistía en la derrota o supresión en el país de la presencia del *Movimiento Comunista Internacional*, suponiéndose que a través del *desarrollo* se obtendría una mejora de las condiciones de vida superadora de la prédica comunista.

¹⁶ Entre ellas, cabe citar, Amaral Gurgel, José Alfredo (1975) "Segurança e Democracia", Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro; do Couto e Silva, Golbery (1981) "Planejamento Estratégico", Cadernos da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília; de Lyra Tavares, Aurélio (1976) "O Brasil de minha geração", Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, y (1958) *Segurança Nacional: Antagonismos e Vulnerabilidades*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.

¹⁷ Amaral Gurgel, José Alfredo (1975), "Segurança e Democracia", edición citada, págs. 64-135.

Como hemos señalado, se otorgaba en esta doctrina al concepto de defensa una amplitud similar a la del anteriormente referido concepto de seguridad nacional; y se unificaban virtualmente los conceptos de defensa nacional y de seguridad interior.

Se entendía en ellas que la política, la defensa nacional y la seguridad interior de los países en los cuales eran aplicadas, estaban referidas al conflicto total y permanente que se libraba en el seno de la propia sociedad contra el enemigo ideológico comunista.

Definida en Brasil la seguridad nacional como la garantía brindada por el Poder Nacional para el logro de los Objetivos Nacionales contra cualquier tipo de antagonismos o presiones, o en Argentina, como la situación en la cual los intereses nacionales se encuentran a cubierto de interferencias o perturbaciones sustanciales, fácil resulta advertir la amplitud de ambos conceptos, susceptible de abarcar cuanto se considerara necesario.

En uno de los análisis más interesantes realizados en Estados sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, John Samuel Fitch advirtió que "...La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación..."¹⁸ señalando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar.

Destacó dicho autor que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no consistió simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial. Destacó que en consecuencia, la misión militar fue definida en términos de seguridad nacional, más que en la tradicional defensa nacional, dependiendo la primera del poder nacional, que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar.

Sostuvo Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento anti intervencionista del profesionalismo militar clásico, y que en esta nueva visión, la experticia militar incluía no sólo habilidades militares, sino también el adiestramiento en otras áreas de la política nacional.

La descripción de Fitch contiene otro aspecto fundamental del impacto de la Guerra Fría en Latinoamérica: el surgimiento de la contrainsurgencia, a partir del alineamiento de Cuba con el bloque soviético y sus intentos de expandir la revolución comunista donde fuera posible. Así, Fitch destacó que mientras el enemigo continuaba siendo externo, sus agentes eran percibidos como operando internamente en movimientos guerrilleros, que trataban de derrocar al Estado existente explotando el descontento socioeconómico, con lo cual separar a este enemigo interno de la población civil resultaba difícil.

¹⁸ John Samuel Fitch, "The Armed Forces and Democracy in Latin America", The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998, Capítulo uno, pág. 12.

También señaló Fitch que los programas de ayuda y entrenamiento estadounidenses contribuyeron a la definición de las amenazas para la seguridad realizadas a la época por las fuerzas armadas latinoamericanas, señalando que en el marco del Tratado de Río y la expansión de las misiones y de la ayuda de las fuerzas armadas estadounidenses en la región, pasó a considerarse a dicho tratado como una alianza contra el enemigo común representado por el comunismo, produciéndose una rápida reorientación de los programas de asistencia militar norteamericanos hacia la contrainsurgencia. De ese modo, de acuerdo con Fitch, se reforzó la percepción de las fuerzas armadas latinoamericanas sobre la hipótesis de guerra interna, así como se incentivó la reorientación de la misión de las fuerzas armadas latinoamericanas hacia la preservación de la seguridad interna ante la agresión indirecta comunista.

Consecuencias de la adopción de las doctrinas de contrainsurgencia y de seguridad nacional fueron, por una parte, la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de roles de suma amplitud, así como la subordinación de las fuerzas de seguridad y las policías a las Fuerzas Armadas, el monopolio militar en la actividad de inteligencia, y la realización de múltiples golpes del Estado en los países latinoamericanos por parte de las Fuerzas Armadas, que asumieron el poder con apoyo estadounidense por entenderse que de ese modo se adquiriría mayor eficacia en la lucha contra el comunismo.

Estas doctrinas se tradujeron en profundas modificaciones doctrinarias y orgánico-funcionales en las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales¹⁹ que podemos sintetizar del siguiente modo: asignación de carácter total y permanente al conflicto constituido por la lucha entre los dos grandes bloques ideológicos, el occidental –del que Argentina formaba parte– y el oriental. Consiguientemente, el accionar a realizar se superponía con toda la política del país, dado que el enemigo podía estar en cualquier sector de la propia sociedad. Desaparecía la noción de paz.

Por otra parte, se efectuaba el adiestramiento, dimensionamiento, equipamiento y despliegue de las Fuerzas Armadas con miras a su empleo, tanto en seguridad interior como en defensa nacional.

En diversos países latinoamericanos desapareció toda estructura orgánico-funcional específica en materia de seguridad interior y policía, colocándose a las instituciones policiales bajo dependencia de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas.

La referida doctrina se divulgó rápidamente por Latinoamérica, surgiendo cultores en la mayoría de los países de la región.

El golpe de Estado en Brasil, del que surgiría el gobierno militar encabezado por el Mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril

¹⁹ José Manuel Ugarte, "Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa", Plus Ultra-, Buenos Aires 2005, especialmente capítulo 5, apartado 5.2 .

de 1964) constituyó la oportunidad para que los teóricos de la *segurança nacional* brasileña pusieran en la práctica dicha teoría.

En Argentina, autores como el General de División Osiris Guillermo Villegas²⁰ y el Teniente Coronel Venancio Carullo²¹ propiciaron la utilización, como concepto fundamental, el de seguridad nacional, asignándosele alcances virtualmente omnicomprendivos. En tales doctrinas se reducía la política de los países en los que eran aplicadas, al binomio representado por la seguridad nacional y el desarrollo, conceptos vinculados e interrelacionados.

El Decreto-Ley N° 16.970/77, Ley de Defensa Nacional argentina entonces vigente, pretendía reducir la política del país al planeamiento de la seguridad nacional y del desarrollo, previa fijación de los objetivos políticos por el Presidente de la Nación, asistido por el Gabinete Nacional, a través del accionar coordinado entre el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), confluyendo en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad.

Más que una ley de defensa, el referido decreto-ley constituía un mecanismo destinado al gobierno del país por las Fuerzas Armadas, bajo el signo de la seguridad nacional.

En lo relativo a la política de defensa, cabe consignar que hallándose integrada en las amplias facultades asignadas al CONASE, las decisiones al respecto eran dominadas por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, no existiendo disposición alguna que determinara la subordinación de estos al Ministro de Defensa.

En lo relativo a la estrategia militar, las decisiones eran adoptadas en el Comité Militar, presidido por el Presidente de la Nación e integrado por el Ministro de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, formada por los referidos Comandantes, todos al mismo nivel. El órgano de trabajo del Comité Militar era el Estado Mayor Conjunto, que dependía de la Junta de Comandantes en Jefe y no del Ministro de Defensa, con lo que quedaba asegurada la primacía de los Comandantes en la toma de decisiones y en el asesoramiento al Presidente. La estructura de defensa argentina se caracterizaba por la autonomía, autosuficiencia y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas, entre sí y respecto del poder político. Al frente de cada una de ellas, el comandante en jefe –o comandante general– reunía las facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz de su Fuerza, participando además en la conducción operativa en tiempo de guerra. De cada comando en jefe dependía una fuerza de seguridad, con el cometido de ejercer el poder de policía que cada comando en jefe se atribuía sobre su ámbito espacial de mayor interés: Gendarmería Nacional, respecto del Comando en Jefe del Ejército, Prefectura Naval Argentina, respecto del Comando en Jefe de

²⁰ V. Osiris Guillermo Villegas, "Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional", Círculo Militar, Buenos Aires, 1970, págs. 68 a 143; "Guerra Revolucionaria Comunista", Pleamar, Buenos Aires, 1963, página 183.

²¹ Venancio Carullo, "Ideas y problemas sobre Seguridad Nacional". Círculo Militar, Buenos Aires, 1974.

la Armada, creándose posteriormente –en 1977– la Policía Aeronáutica Nacional, dando lugar a que el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea tuviera su respectiva policía, encargada de los ámbitos de su interés institucional. A través de tales instituciones, la Armada y la Fuerza Aérea brindaban la seguridad de la navegación marítima y fluvial, la primera, y aérea, la segunda. Por otra parte, la Armada y la Fuerza Aérea regulaban y conducían las actividades civiles relacionadas con los medios acuático y aéreo. Asimismo, de cada uno de los Comandos en Jefe dependían múltiples empresas.

La Doctrina de la Seguridad Nacional estaba también presente en Chile, con caracteres similares a los analizados.

Uno de sus cultores más conocidos, el general Alejandro Medina Lois, definía a la *Seguridad Nacional* como “*la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales*”²².

Destacó el autor que la seguridad nacional era una función de gobierno que comprendía la organización de una nación para posibilitar su desarrollo con pleno ejercicio de su soberanía e independencia.

Señaló que los “factores básicos” de la seguridad nacional eran: organizaciones adecuadas, determinación de responsabilidades, existencia de conciencia de seguridad nacional y planificación.

Sostuvo la necesidad de un sistema de seguridad nacional concebido como un conjunto armónico, ordenado y funcional constituido por los siguientes elementos: Doctrina de seguridad nacional, Estructura orgánica, Objetivos nacionales, Poder nacional, Estrategia nacional, y Política de seguridad nacional.

Destacó que la efectividad del Sistema residía en su capacidad de *...abarcar, encauzar y dirigir todas las actividades de la nación comprendiendo los siguientes campos de acción:*

Interno, con los diferentes grupos sociales y el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado;

Externo, con las relaciones internacionales y el funcionamiento del servicio exterior;

Económico financiero, con producción, comercio, finanzas, energía y transporte;

Psicosocial, con los factores morales y psicológicos de la población, educación, salud, relaciones laborales, asistencia y prevención social;

²² Alejandro Medina Lois, “La doctrina de seguridad nacional”, en, Antonio Cavalla Rojas, “Geopolítica y Seguridad Nacional en América”, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pp. 305-311.

Militar, con las actividades específicas de las fuerzas armadas y aquellas relacionadas con la vida nacional.

Respecto de la relación seguridad-desarrollo, Medina Lois destacaba que existía una absoluta interdependencia entre desarrollo y seguridad, no siendo posible el uno sin la otra, y que sólo la justa ecuación posibilita el instrumento adecuado para enfrentar los momentos de crisis.

Como puede advertirse, nos encontramos, más que ante una doctrina de defensa, de una metodología de gobierno por parte de las Fuerzas Armadas.

En Chile, durante el gobierno militar, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, fuerza de seguridad de naturaleza militar y policía de investigación respectivamente, fueron puestas bajo dependencia del Ministerio de Defensa, en el contexto de la militarización del Estado durante dicho gobierno.

4. Los casos nacionales: Argentina, Brasil y Chile.

4.1. Relaciones civiles-militares.

4.1.1 Argentina: Relaciones civiles-militares.

En materia de relaciones civiles-militares, Argentina se vio inicialmente favorecida por la retirada del poder militar tras la derrota experimentada en el Conflicto Malvinas (1982) así como por la decisión inicial adoptada inicialmente, aprovechando tal retirada, de desmontar la estructura que permitía a las Fuerzas Armadas controlar la seguridad interior y la actividad de inteligencia, dotándolas además de un significativo poder económico.

Ello se efectuó inicialmente a través del Decreto-Ley N° 23.023/83 reformativo del Decreto-Ley N° 22.520/81 Ley de Ministerios, en virtud del cual desaparecieron los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas de quienes dependían múltiples empresas de producción civil y militar y las Fuerzas de Seguridad -Gendarmería Nacional (policía de fronteras) y Prefectura Naval Argentina (policía naval), pasando empresas y fuerzas a depender de un Ministerio de Defensa fortalecido, de conducción civil; y quedó suprimido el requisito de la condición de militar para el desempeño de todo cargo ajeno a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas, lo que permitió la designación de civiles al frente de los organismos de inteligencia y de otros organismos que debían estatutariamente tener militares a su frente.

Ese *momentum* inicial lamentablemente no fue aprovechado para establecer una firme conducción política de las Fuerzas Armadas y realizar su reestructuración y modernización, orientándolas hacia la defensa nacional, lo que permitió la reacción de aquéllas, materializada en los motines de Semana Santa (abril de 1987) Monte Caseros (enero de 1988) y Villa Martelli (diciembre de 1988), durante el gobierno de Raúl Alfonsín, así como en Palermo (diciembre 1990), durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, que pusieron en serio riesgo la continuidad de la vigencia del sistema democrático. La derrota del último y el severo castigo a sus promotores y participantes puso término a este ciclo.

Durante las presidencias de Alfonsín y Menem, el consenso de los que entonces eran los dos partidos políticos fundamentales, se tradujo en un conjunto de leyes fundamentales: la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), la Ley N° 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional.

En una segunda etapa -presidencia de Néstor Kirchner- ya sin hallarse presente el indicado consenso, se continuaron y profundizaron los lineamientos contenidos en las normas referidas, a través de los Decretos N° 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, N° 1691/2006 aprobatorio de la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, N° 1729/2007 aprobatorio del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y las Directivas de Política de Defensa Nacional aprobadas por Decretos N° 1714/2009 y N° 2645/2014.

Dicho consenso consistió en que la misión de las Fuerzas Armadas debía consistir en disuadir y rechazar de ser necesario una agresión militar externa, para lo cual era obviamente necesaria una preparación permanente.

De ese modo, se precisó y orientó hacia la defensa la misión de las Fuerzas Armadas, que con anterioridad, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 2° y 3° del Decreto-Ley N° 16.970/66, se caracterizaba por una amplitud virtualmente ilimitada, que permitía a las Fuerzas Armadas intervenir en los más variados aspectos de la vida nacional.

También se estableció que dentro del ámbito de la seguridad interior, dicho rol debía consistir en apoyar las operaciones de seguridad interior con servicios y elementos de naturaleza fundamentalmente logística -arsenales, intendencia, veterinaria, construcciones, transporte, ingenieros y comunicaciones- (art. 27, Ley N° 24.059).

Ello así, salvo el caso de de ser superadas en una situación de crisis de extrema gravedad las capacidades del Sistema de Seguridad Interior creado por la Ley N° 24.059, en cuyo podrían emplearse los elementos de combate de las Fuerzas Armadas, previa declaración del Estado de Sitio y orden del Presidente de la Nación, bajo conducción presidencial y en los aspectos operativos, de un Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas. Este último rol fue establecido por la legislación bajo condiciones de excepcionalidad, y nunca fue empleado hasta el momento, pese a los casi treinta años transcurridos desde la sanción de la Ley N° 24.059 que lo previó, en buena medida por el establecimiento en dicha ley de un sólido mecanismo de conducción del accionar en seguridad interior, y el correlativo fortalecimiento de las capacidades en dicho ámbito.

Asimismo, en materia de inteligencia militar, la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional estableció (art. 10) que en el nivel estratégico militar, esta función estaría a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar -organismo de inteligencia militar conjunto, dependiente del Ministro de Defensa

en forma directa e inmediata- (art. 15, Ley N° 23.554), orientándose la función de inteligencia militar hacia la defensa.

También la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas incluyó en su artículo 6° dos nuevas misiones -denominadas por el artículo “modalidades de empleo” de las Fuerzas Armadas: operaciones en el marco de las Naciones Unidas -referencia a las operaciones de paz- y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Normas posteriores ratificaron y perfeccionaron la misión de las Fuerzas Armadas establecida por las normas citadas, como el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554, y el Decreto N° 1691/2006 sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

El primero de ellos precisó en mayor grado la misión de las Fuerzas Armadas emanada de la Ley N° 23.554, derivada de los artículos 2° y 4°, de la que claramente surge que tal misión consistía en enfrentar las agresiones externas de naturaleza militar.

El artículo 1° del Decreto N° 727/200 estableció que las Fuerzas Armadas, serían empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se preveía el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definían el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Por otra parte, el Decreto N° 1691/2006 aprobatorio de la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*, estableció respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, fue establecido que en función de la misión principal de las Fuerzas Armadas de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por fuerzas armadas de otro Estado, debían estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas argentinas, asignando a las restantes misiones el carácter de *misiones subsidiarias*, cuyo cumplimiento debía quedar supeditado a que no perjudicara el cumplimiento de la misión fundamental.

En otros aspectos, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en su artículo 10 asignó al Presidente de la Nación, la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

También fueron asignadas al Presidente la conducción integral de la guerra, con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no sean atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional y de la eficacia del accionar militar conjunto (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

Asimismo, el Decreto N° 727/2006 otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto el control operacional de las Fuerzas Armadas para el empleo de los medios militares en tiempo de paz, con facultad de impartir órdenes, creando a tal efecto un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto).

En materia educativa, cabe destacar a creación, por Resolución MD N° 67/2006, de un órgano específico para la educación militar; la Coordinación de Educación y Formación del Ministerio, con competencia para diseñar y coordinar las políticas educativas del Ministerio, estableciéndose como misión del nuevo órgano (artículo 1º) el diseño y la coordinación de las políticas educativas que fijara el Ministerio de Defensa para el personal militar, así como hacia el civil ligado a la gestión de la Defensa.

También la posterior creación, a través del Decreto N° 788/2007, en el Ministerio de Defensa, de la Subsecretaría de Formación (actualmente Dirección Nacional de Formación) para entender en la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles y contribuir para la dirección y coordinación del funcionamiento de los establecimientos de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas, así como formular las políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas.

Cabe además incluir, en otro orden de ideas, la creación, por Decreto N° 1169/2006, de la Escuela de Guerra Conjunta, bajo dependencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto, con la finalidad de capacitar a los Oficiales de Estado Mayor o equivalentes del Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina en planeamiento y conducción del accionar militar conjunto.

Ley N° 27.015 (2014) a través de la cual se creó la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), con la finalidad relativa a la formación de militares y civiles, en diferentes áreas disciplinarias, y la formación militar para la defensa nacional a través de carreras de pregrado, grado y posgrado (artículo 3)

Cabe destacar que conforme dispuso el artículo 4º, la UNDEF funciona en el ámbito del Ministerio de Defensa, constituyéndose sobre la base de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas que a la sazón funcionaban en la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación, disponiéndose que los servicios educativos de tales instituciones serían transferidos a la UNDEF por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, por medio de convenios y otras herramientas legales.

En definitiva, la educación para la defensa y la educación militar se llevan a cabo en Argentina bajo la conducción y supervisión del Ministerio de Defensa. En definitiva, retornando al punto de partida, vemos que en Argentina la misión principal de las Fuerzas Armadas es la defensa, sin perjuicio de otras misiones subsidiarias - misiones de paz, protección civil, apoyo a la seguridad interior, apoyo a la comunidad- cuyo cumplimiento no puede perjudicar la realización de la misión principal.

La organización de la defensa interpone entre el máximo órgano político y las Fuerzas Armadas a un ministerio de Defensa civil, con una estructura con capacidades para la conducción de dichas Fuerzas, contándose con asesoramiento al Presidente de la Nación por parte de especialistas civiles y militares.

La competencia de la inteligencia militar está circunscripta a la defensa.

Las Fuerzas Armadas están limitadas en seguridad interior a roles de apoyo, o bien a situaciones de extrema gravedad como último recurso, situaciones que no se han presentado en los aproximadamente treinta años de la sanción de la ley que estableció esa forma de empleo.

En definitiva, podemos hallar en Argentina múltiples factores que favorecen la conducción política de la defensa.

4.1.2 Brasil: Relaciones civiles-militares.

Una paulatina apertura a la sociedad civil y a la actividad política y algunos éxitos económicos, determinaron que las Fuerzas Armadas brasileñas entregaran el poder en una posición de fuerza. Tal posición incluyó una misión militar amplia –reflejada en la Constitución de 1988- influencia en la seguridad interior, la persistencia de los *ministerios militares*, dependencia directa de las Fuerzas Armadas a través de los referidos ministerios del Presidente de la Nación, y control militar de la actividad de inteligencia civil y militar

De la Constitución brasileña de 1988²³ (artículo 142) surgen las características multifuncionales de las fuerzas armadas brasileñas. Además de la defensa, dichas Fuerzas están destinadas a garantizar a los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y del orden.

²³ CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acc. 10 de octubre de 2021).

También surge de la referida Constitución que las Policías Militares y los Cuerpos de Bomberos, ambas instituciones estaduais, aunque subordinadas a los gobernadores, son fuerzas auxiliares y reserva del Ejército (artículo 144 apartado 6°), quien mantiene un rol en materia de doctrina, equipamiento y disciplina de las instituciones nombradas a través de la Inspectoría General de las Policías Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares, que depende del Comando del Ejército (Decreto-Ley N° 667/1969²⁴).

El Ministerio de Defensa es de creación relativamente reciente en Brasil. Fue formalmente establecido por la *Ley Complementaria* N° 97²⁵ sustituyendo a los antiguos *Ministerios Militares*.

La referida ley y sus modificatorias Leyes Complementarias N° 117²⁶ y N° 136²⁷ mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter multifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

En efecto; dicha ley, tras reiterar textualmente el ya citado artículo 142 primer párrafo de la Constitución, estableció como atribuciones subsidiarias generales de las Fuerzas Armadas: cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, incluyendo la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social.

En materia de seguridad pública, el artículo 16 facultó a las Fuerzas Armadas brasileñas a actuar en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, contra delitos transfronterizos y ambientales.

Cabe destacar en lo relativo a la actividad de inteligencia, que además del obvio control sobre la inteligencia militar, las Fuerzas Armadas controlan, a través de un órgano que se encuentra estatutariamente bajo la conducción de un oficial militar en actividad, el *Gabinete de Seguridad Institucional (GSI)*, la inteligencia civil representada por la *Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)*, dependiente del *GSI*, (artículo 11, punto V, Ley N° 13.502) que además es la *agencia central del Sistema de Inteligencia Brasileño (SISBIN)* y ejercen además la coordinación del aludido *SISBIN* (art. 3°, (Ley N° 9.883/1999²⁸ y Decreto 4.376/2002²⁹ (artículo 4°, apartado II y modificatorios).

Conforme estableció la Sección VI, artículos 10 y 11 de Ley N° 13.844³⁰, el *GSI*, que depende directamente del Presidente de la República, tiene entre sus facultades (artículo 10, Ley N° 13.844) las de *...asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, especialmente en cuanto a asuntos militares y de seguridad...y ...coordinar las actividades de inteligencia federal...*

²⁴ DECRETO LEI 667 DE 1967, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de julio de 1969

²⁵ LEI COMPLEMENTAR N° 97, Diário Oficial da União, Brasília, 10 de junio de 1999.

²⁶ LEI COMPLEMENTAR N° 117, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.

²⁷ LEI COMPLEMENTAR N° 136, Diário Oficial da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.

²⁸ LEI N°9883 de 1999, Diário Oficial da União, Brasília, 8 de diciembre de 1999.

²⁹ DECRETO N° 4376/2002, Diário Oficial da União, Brasília, 16 de septiembre de 2002.

³⁰ LEI N°13.844, Diário Oficial da União, Brasília, 18 de junio de 2019.

El GSI, tiene también a su cargo la protección de la seguridad del Presidente, Vicepresidente, principales órganos de la Presidencia de la República, y de los palacios presidenciales. Su titular, el Ministro-Jefe del GSI, tiene además a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional y preside la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional

Amerita señalar que el GSI fue originariamente creado bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, casi simultáneamente con el Ministerio de Defensa, lo que permite conjeturar que los militares brasileños compensaron la pérdida de poder que experimentaban con el fin de los Ministerios Militares, con un órgano que les permitía una instancia directa con el Presidente en materia de defensa y seguridad, y al propio tiempo les aseguraba el control de la actividad de inteligencia.

Ello permite advertir el sutil criterio estratégico con el que las Fuerzas Armadas brasileñas han actuado históricamente respecto del poder político, evidenciado también con la sanción de la Ley Complementaria N° 136, donde un incremento en las facultades del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto se vio compensado holgadamente con un significativo incremento de las facultades de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, como se verá, las Fuerzas Armadas se aseguraron dentro del Ministerio de Defensa, el control de los órganos de formulación de la política de defensa dentro del Ministerio.

Cabe señalar que la Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-agosto de 2016) había suprimido el GSI (Medida Provisoria N° 696/2015³¹ ratificada por Ley N° 13.266³²), estableciendo que la coordinación de la actividad de inteligencia federal, y la dependencia de la *Agencia Brasileña de Inteligencia*, eran asignadas a la Secretaría de Gobierno.

Habiendo cesado Rousseff en su cargo provisoriamente el 12 de mayo de 2016 por vía de *impeachment* para afrontar su juzgamiento por el Senado, por el que resultaría destituida el 31 de agosto del mismo año, asumió interinamente el mismo día el vicepresidente Michel Temer, como Presidente interino, dictando ese mismo día 12 de mayo de 2016 la Medida Provisoria N° 726 de 2016³³ restableciendo el GSI, con su conducción militar.

Entre las facultades del aludido GSI –que han crecido significativamente desde su restablecimiento en 2016- se cuentan además de las ya referidas (artículo 10, Ley N° 13.844) coordinar las actividades de seguridad de información y de las comunicaciones en el ámbito de la administración pública federal, incluyendo la seguridad cibernética, la protección de datos, la protección del Plan Nuclear Brasileño, cuestiones referentes al sector espacial brasileño, así como asuntos relativos al terrorismo, su prevención y neutralización, y asuntos relativos a infraestructura crítica.

³¹ MEDIDA PROVISÓRIA N° 696/2015, Diário Oficial da União, Brasília, 6 de octubre de 2015.

³² LEI N° 13.266, Diário Oficial da União, Brasília, 6 de abril de 2016.

³³ MEDIDA PROVISÓRIA N°726 de 2016, Diário Oficial da União, Brasília, 19 de mayo de 2016.

Cabe señalar que el mismo año 2016 se dictó el Decreto N° 8903^{34a} a través del cual se creó el *Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF)* destinado a coordinar la prevención, control, fiscalización y prevención de los delitos transfronterizos, teniendo a su cargo también el GSI la Secretaría Ejecutiva del *Comité Ejecutivo del PPIF*, que entre otros aspectos prevé la actuación integrada y coordinada de los órganos de seguridad pública, de inteligencia, aduaneros, impositivos y de las Fuerzas Armadas, contra los aludidos delitos transfronterizos.

Una expresión del PPIF son las “*Operaciones Ágata*”, que ya realizaban las Fuerzas Armadas brasileñas desde 2011, y cuyo impulso se incrementó con la creación del *PPIF*. Se trata de operaciones realizadas anualmente con la finalidad de actuar contra delitos transfronterizos y ambientales, fundamentalmente en la zona de fronteras y en aguas interiores, interviniendo las Fuerzas Armadas con la cooperación de policías y fuerzas de seguridad federales y estatales y de otros órganos federales, procurando también la cooperación de países vecinos.

Por otra parte, como se ha visto, conforme establece el artículo 142 de la Constitución brasileña, integra la misión constitucional de las Fuerzas Armadas brasileñas garantizar a los poderes constitucionales y por iniciativa de cualquiera de éstos, la ley y el orden.

Esta disposición constitucional es aplicada constantemente, realizando dichas Fuerzas *Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO)*. previstas y reguladas en la Ley Complementaria N° 97, modificada por sus similares N° 117 y N° 136.

La Ley N° 13.491³⁵ estableció la competencia de la Justicia Militar en aquellos delitos dolosos contra la vida y cometidos por militares de las Fuerzas Armadas contra civiles, si fueran practicados en el contexto de atribuciones establecidas por el Presidente de la República o por el Ministro de Defensa, o de una operación de paz, de garantía de la ley y del orden o de una atribución subsidiaria de las Fuerzas Armadas, entre otras hipótesis.

Las *GLO* no constituyen acciones extraordinarias ni infrecuentes en Brasil. Conforme informara con detalle y precisión el Ministerio de Defensa brasileño³⁶ entre 1992 y 2020 -último año incluido en el informe- se realizaron 142 operaciones *GLO*, de las cuales 14 fueron realizadas en Río de Janeiro. Cabe distinguir que 23 tuvieron por objeto combatir la violencia urbana, 26 fueron

³⁴ DECRETO N° 8903/2016, Diário Oficial da União, Brasília, 17 de noviembre de 2016.

³⁵ LEI N° 13491, Diário Oficial da União, Brasília, 16 de octubre de 2017.

³⁶ Informe obtenido por el autor en https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_dez_20.pdf (acc. 15 de septiembre de 2021). No se encuentra actualmente en esa localización, copia en poder del autor. Es detalladamente citado, no obstante, por Vasconcelos, Bruna Junger de. *Emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem*. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 06, Vol. 17, pp. 05-17. Junho de 2021. ISSN: 2448-0959, obtenido en <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/forcas-armadas> (acceso el 7 de mayo de 2022).

realizadas ante huelgas de la Policía Militar -cuerpo que precisamente las tiene prohibidas- 23 tuvieron por objeto garantizar y apoyar elecciones, 39 se realizaron para brindar seguridad en eventos -tales como la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la XV Reunión del MERCOSUR en Rio de Janeiro (1998), garantizar la seguridad en el X Congreso Interamericano del Ministerio Público (diciembre de 1998), contribuir a la seguridad durante la reunión conmemorativa del 40º aniversario del Banco Interamericano de Desarrollo (1999) o, más recientemente, contribuir a la seguridad pública durante la Copa Mundial de Fútbol (2014), brindar seguridad pública en los Juegos Olímpicos (2016), o contribuir a la realización de inspecciones en los presidios, en todo el territorio nacional (2017).

Si sumamos las operaciones *GLO* y las operaciones *PPIF* se llega a la conclusión de que hoy, la seguridad pública es, en realidad, la principal ocupación de las Fuerzas Armadas brasileñas.

Es importante destacar que Brasil no cuenta con una fuerza de seguridad federal con funciones de policía de seguridad, como la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria argentinas. Exclusivamente cuenta con una policía de investigación de muy buen nivel pero de efectivo reducido (Policía Federal) y con fuerzas de competencia especial -Policía Ferroviaria Nacional y Policía Rodoviária (camionera) nacional. En tales condiciones, ante cualquier alternativa que exceda las capacidades de la policía militar estadual, es preciso recurrir al Ejército.

Si bien, durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, fue creada en 2004 la *Fuerza Nacional de Seguridad Pública*, un programa de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, a través del cual se requieren policías militares de los estados, escogidos e integrados para constituir un agrupamiento destinado a apoyar a las Policías Militares de los estados, se trata de un mecanismo absolutamente insuficiente dado el limitado efectivo de este programa, que en 2013 comprendía 2425 efectivos movilizados, para descender a 1556 en 2021³⁷

Respecto a las características de las Policías Militares brasileñas, cabe recordar que, conforme establece el Decreto-Ley Nº 667/1969, el Comando del Ejército tiene la función de controlar la instrucción, así como el armamento, de estas instituciones (arts. 13 a 17) teniendo éstas, constitucionalmente, la función de fuerzas auxiliares y reserva del Ejército (art. 144 § 6º, Constitución Federal). Ha sido señalado respecto de estas instituciones que *...lo que se ve hoy, dentro de la Institución Policial Militar... es que la violencia forma parte del sistema, así como la corrupción, sobre todo lo que se relaciona con el tráfico de drogas, que no existe sin colaboración policial. También se debe hablar de un aumento del número de muertes en la guerra contra el delito, debido al uso extremo de instrumentos como el arma y la tortura, así como el refuerzo que existe en los estereotipos de criminales, que se llamado hoy 'racismo institucional de la PM',*

³⁷ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 y 2022, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, www.forumseguranca.org.br (acc. 10-04-2021) pág. 277 y 371 respectivamente.

que se refleja en la masa carcelaria de Brasil, en la que los jóvenes negros componen por lo menos un 67%...³⁸

En definitiva, desde la Constitución de 1988 hasta la organización policial, todo confluye para asegurar un amplio rol en seguridad interior a las Fuerzas Armadas, el que plenamente existe.

Como suele suceder en otros países latinoamericanos donde las Fuerzas Armadas cumplen funciones importantes y permanentes en seguridad interior, Brasil es un país violento. Registró en 2020 19,3 homicidios cada 100.000 habitantes³⁹es decir, 30.727, sólo superado en Sudamérica por Venezuela y Colombia, países donde precisamente las Fuerzas Armadas cumplen tal rol en mayor grado aún, y a gran diferencia de Argentina -4,6- y Chile -3,7- donde dichas Fuerzas no cumplen dicho rol o lo cumplen de modo sumamente limitado.

En relación a otros aspectos de la *organización de la defensa* en Brasil, cabe destacar que conforme a la Ley Complementaria N° 97, actualizada por sus similares N° 117 y N° 136, las Fuerzas Armadas dependen y están subordinadas al ministro de Defensa, de quien depende asimismo el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas órgano militar de asesoramiento del ministro, en aspectos que incluyen la política y estrategia nacional de defensa, inteligencia y contrainteligencia, la política y estrategia militar de defensa, la doctrina militar, la inteligencia de defensa, los asuntos y actos internacionales y la representación en organismos tanto nacionales como internacionales vinculados a la defensa, el servicio militar, los agregados militares, la geoinformación y la fotografía aérea, las operaciones de paz, la inteligencia de defensa, y el planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, la logística conjunta, la tecnología militar, la movilización nacional, y la articulación y equipamiento de las Fuerzas Armadas, el acompañamiento de los sectores nuclear, cibernético y espacial definidos en la Estrategia Nacional de Defensa y distribuidos a los Comandos de las Fuerzas Armadas, los proyectos de interés de la defensa dirigidos por las Fuerzas Armadas individuales al Ministerio, y la coordinación de la actuación de las Fuerzas Armadas en aspectos comunes a ella, como la protección civil, entre otros aspectos (art. 12, Decreto N° 10.998 de 2022).⁴⁰

Como puede advertirse, los aspectos centrales de la política de defensa son elaborados por el Estado Mayor Conjunto, comenzando con la elaboración de la política y estrategia de defensa y la política y estrategia militar, funciones centrales de un ministerio de defensa.

Por otra parte, los *Comandantes de Fuerza*, (artículo 4° de la Ley Complementaria), tienen a su cargo, entre otras facultades, la dirección y la gestión de la respectiva Fuerza.

³⁸ Micaela Daflon Campos, *Militarização da Segurança Pública: um enfoque na Polícia Militar brasileira*, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018, disponible en <https://www.ufjf.br/bach/files/2016/10/MICAELA-DAFLON-CAMPOS.pdf> (acc. 15 de mayo de 2022).

³⁹ *Insight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-finsight-crime-homicidios-2020/> (acc. 19-05-2022).

⁴⁰ DECRETO N° 10.998, DE 15 DE MARÇO DE 2022 Diário Oficial da União, Brasília , 16 de março de 2022.

Con relación a otros aspectos, es dable destacar que en Brasil, la educación militar está legalmente separada de la educación general.

Así, la Ley N° 9394⁴¹ de 1996 modificada, relativa a bases y directivas de la educación nacional brasileña, establece en su artículo 83 que la enseñanza militar es regulada en una ley específica, admitida la equivalencia de estudios de acuerdo a las normas fijadas por los sistemas de enseñanza. En realidad, se trata de tres leyes, una por cada Fuerza: la Ley 9.786 de 1999 para el Sistema de Enseñanza del Ejército, Ley N° 11.729 de 2006 para el Sistema de Enseñanza de la Marina, y Ley N° 12.464, sobre el Sistema de Enseñanza de la Aeronáutica, previéndose el otorgamiento de grados académicos para los cursantes. La enseñanza tiene lugar exclusivamente por la Fuerza respectiva, sin participación de otro órgano ajeno a ella.

Cabe también mencionar, en materia de educación para la Defensa, a la histórica Escuela Superior de Guerra (ESG) clásico reducto del pensamiento político de las Fuerzas Armadas brasileñas, así como centro intelectual de elaboración y de enseñanza del país en materia de defensa.

Cabe destacar que la ESG fue creada por Ley N° 785 de 1949⁴² como “Instituto de altos estudios, subordinado directamente al Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y destinado a desarrollar y consolidar los conocimientos necesarios para el ejercicio de las funciones de dirección y para el planeamiento de seguridad nacional”.

Cabe destacar que en la actualidad, la ESG está a cargo de un Comandante, que es un oficial militar con grado de General de Ejército o equivalente de las otras Fuerzas, y un Subcomandante, también militar de alta graduación, y su sede principal está en Rio de Janeiro.

Por otra parte, el artículo 5º dispuso que “...tendrían ingreso en la Escuela oficiales de comprobada experiencia y aptitud, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, y civiles de notable competencia y actuación relevante en la orientación y ejecución de la política nacional...”

Se trata de un instituto de significativa influencia en el pensamiento político y de defensa de los militares brasileños, influencia frecuentemente extendida a otros países latinoamericanos. La ESG, aludida como la *Sorbonne* en medios militares brasileños e incluso latinoamericanos, fue el órgano fundamental de elaboración de la denominada *Doctrina de la Seguridad Nacional*, de fundamental importancia durante la Guerra Fría.⁴³

⁴¹LEI N° 9394, Diário Oficial da União, Brasília, 23 de diciembre de 1996.

⁴²LEI N° 785 DE 1949, Diário Oficial da União, Brasília, 30 de agosto de 1949.

⁴³ Sobre dicha doctrina, V. de José Manuel Ugarte, Doutrina da segurança nacional, en, Héctor Luis SaintPierre y Marina Gisela Vitelli (organizadores) Dicionário de segurança e defesa, Editora UNESP, São Paulo, 2018, pp. 363/390, hoy disponible en [https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35338/SAINT-PIERRE%20%26%20VITELLI%20%282018%29%20Dicionario%20Seguranca%20Defesa.pdf?sequenc e=-1&isAllowed=](https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35338/SAINT-PIERRE%20%26%20VITELLI%20%282018%29%20Dicionario%20Seguranca%20Defesa.pdf?sequenc e=-1&isAllowed= (acc. 13-04-2021).) (acc. 13-04-2021).

Cabe destacar la creación, por Decreto N° 10.806 de 2021, de la Escuela Superior de Defensa, órgano con competencia para realizar estudios e investigaciones académicas, posgrado y extensión, con competencia específica para ofertar posgrados en defensa nacional a civiles vinculados a instituciones públicas o privadas nacionales o extranjeras, y a los militares de las Fuerzas Armadas brasileñas, de naciones amigas, y de las Fuerzas Auxiliares.

Cabe señalar que este órgano ha sido formado con el “acervo del Núcleo de la Escuela Superior de Guerra en Brasilia”, siendo presumible que habrá de complementar y proseguir las actividades de este núcleo.

Ambas, la Escuela Superior de Guerra, y la Escuela Superior de Defensa, dependen actualmente de la Jefatura de Educación y Cultura del Estado Mayor Conjunto.

En definitiva, como puede advertirse, la educación militar en Brasil está íntegramente a cargo de las Fuerzas Armadas individuales, excepción hecha de la ESG, a cargo de las tres Fuerzas, funcionando como sistema cerrado, virtualmente sin injerencia del Ministerio de Defensa, ni del Ministerio de Educación.

Asimismo, en Brasil, las Fuerzas Armadas controlan la actividad de inteligencia civil y militar, y participan en grado significativo de la seguridad pública, tanto a través de las facultades que poseen respecto de las Policías Militares de los estados, como directamente, a través de los mecanismos ya explicitados.

Si bien cuentan con un Ministerio de Defensa, dentro de él, las políticas sustantivas son formuladas por las Fuerzas Armadas. Además, el Ministerio debe compartir el asesoramiento en materia de defensa con el GSI, órgano estatutariamente militar.

A las indicadas circunstancias, deben agregarse otras más recientes.

Hoy, el Ministro de Defensa es General de Ejército en actividad, habiendo estado ese cargo ininterrumpidamente en manos civiles hasta la designación de un militar durante el gobierno encabezado por Michel Temer, estando a partir de ese momento en manos de un oficial militar. Todos los miembros del gabinete del actual ministro son militares, así como el Secretario General del Ministerio, el Secretario de Personal, Salud, Enseñanza y Deporte, y el Secretario de Productos de Defensa, entre otros muchos funcionarios del Ministerio.

Hoy el Presidente de Brasil –un militar retirado- y su vicepresidente también militar retirado, General Antônio Hamilton Martins Mourão, reciben asesoramiento en materia de defensa del Ministerio de Defensa, exclusivamente de personal militar.

En suma, a partir del mismo día en que concluyó el desempeño de la Presidenta Rousseff y asumió interinamente el Presidente Temer, es decir, cuando se produjo el restablecimiento del GSI/ y comenzó el incremento de las facultades de este órgano, fue establecida la jurisdicción de la justicia militar sobre los delitos cometidos por los militares en ejercicio de funciones de seguridad interior, fue incrementado el ejercicio de tales funciones, y fueron

designados al frente del Ministerio de Defensa militares en actividad. Como puede advertirse, el control civil de las Fuerzas Armadas está en retirada en Brasil.

A mayor abundamiento, son militares el Ministro de la Casa Civil, el Ministro-Jefe del GSI, el Ministro de Defensa, el titular de la Secretaría General de Gobierno, de la Secretaría General de la Presidencia, el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministro de Infraestructura, el Ministro de Transparencia. Hasta hace algún tiempo, también lo era el Ministro de Salud, General de Ejército Eduardo Pazuello, cuya gestión concluyó con fuertes críticas y cuyo desempeño es objeto de investigación parlamentaria.

Asimismo, conforme a un relativamente reciente estudio⁴⁴ no menos de 6.157 militares ocupan cargos públicos en la Administración Federal brasileña. Ese número era de 996 en 2005.

Según la misma fuente, la elección de 2020 tuvo 6.755 candidatos militares, el mayor número en los últimos 16 años.⁴⁵

Finalmente, para ejemplificar respecto de las actuales características del control civil existente en Brasil, habremos de señalar que el último acto del entonces Ministro de Defensa, General de Ejército Walter Souza Braga Netto, al dejar la cartera con motivo de su postulación como candidato a vicepresidente en la fórmula que encabezará el actual Presidente, Cap. Jair Messias Bolsonaro, fue la emisión de una Orden del Día del 31 de marzo de 2022, en la que afirmó que el golpe de Estado de 1964 en Brasil generó un “fortalecimiento de la democracia” en el país.⁴⁶

4.1. 3 Chile.

En Chile, a semejanza de Brasil, una transición pactada dejó importantes resortes de poder en manos militares⁴⁷.

No obstante, a diferencia de aquél, en un largo y complejo proceso, Chile logró superar tal circunstancia, a través de reformas constitucionales – especialmente la de 2005- y de reformas legales, destacándose especialmente la *Ley Nº 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, así como la *Ley 19.724 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia*.

⁴⁴William Nozaki, “Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?” Caderno da Reforma Administrativa 20, FONACATE, Brasília, Mayo de 2021, p. 9.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Luana Patriolino, *Correio Braziliense*, 30 de marzo de 2022, *Em último ato à frente da Defesa, Braga Netto exalta golpe de 64*, obtenido en <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/03/4997147-em-ultimo-ato-a-frente-da-defesa-braga-netto-exalta-golpe-de-64.html> (acc. 27-04-2022).

⁴⁷ Una objetiva y detallada relación de la transición chilena puede leerse en, de Marcos Robledo, *Más allá de las reformas de la defensa. Hacia un Índice de Gobernabilidad de la Defensa. El caso de Chile 1990-2010* en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (coords.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires, 2013.

Cabe señalar que con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424, el Ministerio de Defensa chileno constituía un órgano con funciones limitadas y una estructura insuficiente para la formulación de políticas sustantivas en materia de defensa.

En las materias relativas a la política de Defensa, tenían competencia diversos Consejos, con predominante o significativa presencia de las Fuerzas Armadas.

En lo relativo a la *estructura del Ministerio de Defensa*, con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424, merece señalarse que comprendía órganos con facultades fundamentalmente administrativas, debiendo compartir facultades en los aspectos fundamentales de la política de defensa y en los aspectos operacionales con las Fuerzas Armadas, a través de los diversos órganos colegiados a que se ha hecho mención.

La sanción de la Ley N° 20.424 del 2.2.10⁴⁸ *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, constituyó una innovación importante en el esquema señalado.

En efecto; el aludido cuerpo normativo, tras destacar (artículo 1°) la autoridad del Presidente de la República ...*en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República...* estableció que, a los efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional (art. 1°).

El aludido artículo 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, 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.

⁴⁸ Publicada el 4 de Febrero de 2010.

Nos encontramos evidentemente, con un sólido Ministerio, con facultades fundamentales tanto en materia de formulación y evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones de defensa y militar, como en materia de fiscalización de actividades, de formulación de la propuesta presupuestaria, e incluso supervisión en materia de inversión de los recursos.

Cabe señalar además que el artículo 5°, encomendó al Ministro, otras funciones. Entre ellas, habremos de destacar especialmente la facultad de *aprobar la planificación secundaria*, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto.

Como expresión de los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas, persistió no obstante la *Junta de Comandantes en Jefe*, a la que el artículo 10 definió como ... *el órgano consultor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares...*

El referido artículo estableció el *requerimiento obligatorio* de la opinión de la aludida *Junta*, sobre materias *operacionales* y que su opinión no es vinculante. La ley creó 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 propuesta al Ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquéllas para sistemas de armas y otros equipos.

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 además de sustituir a los órganos referidos, adquirió mayores facultades que sus predecesoras.

También la ley incrementó sustancialmente las funciones del ahora denominado *Estado Mayor Conjunto*, establecidas en el artículo 25.

Definido ahora 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, incluyendo la asignación de las funciones, entre otras, de órgano de asesoría y trabajo en 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, se le encomendó también la elaboración y la actualización de la planificación secundaria, la propuesta al Ministro de la doctrina y reglamentación conjunta, la planificación, preparación, disposición y apoyo del entrenamiento conjunto de

las Fuerzas Armadas, la participación en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas, y el suministro de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria, a través de la *Dirección de Inteligencia de Defensa*, dependiente del aludido Estado Mayor.

El artículo 26, al par que estableció su dependencia respecto del Ministro de Defensa, dispuso además que el órgano en cuestión *...ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional...*

En definitiva, hoy en Chile, como sucede en Argentina, el poder político cuenta con facultades suficientes para ejercer la conducción política de la defensa.

Otro hecho importante ha estado constituido por la sanción de la Ley N° 21.174 estableciendo “un nuevo mecanismo de financiación de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas”.

El nuevo cuerpo normativo concluyó con el financiamiento del equipamiento de las Fuerzas Armadas de Chile a través de un porcentaje del 10% de los ingresos por ventas al exterior de la empresa estatal de cobre CODELCO, mecanismo de limitados controles y cuyos ingresos dependían en definitiva de factores externos a la defensa, sustituyéndolo por la creación de un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y un Fondo de Contingencia Estratégico, cubriendo el primero de ellos tanto la inversión en material bélico, en base a un plan cuatrienal de inversiones destinado a financiar la obtención de las capacidades estratégicas determinadas por el planeamiento, como el mantenimiento del material bélico que fuera adquirido, y destinado el segundo para cubrir contingencias de guerra o crisis internacional, estableciéndose controles para la gestión de los aludidos fondos.

En otro orden de ideas, cabe destacar el dictado por el Órgano Ejecutivo -Presidente Dr. Sebastián Piñera- del Decreto Supremo N° 265/2019, a través del cual se autorizó la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vincularan al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorgaran, en zonas fronterizas del territorio nacional, debiendo el Ministro del Interior y Seguridad Pública evaluar la forma en que las policías emplearan la colaboración mencionada, coordinándose con el Ministro de Defensa Nacional para la eficacia de tal colaboración, que incluiría la prestación de apoyo logístico, de transporte y tecnológico, en zonas fronterizas del territorio nacional.

Este decreto representó el primer involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interna, en Chile desde el advenimiento de la democracia. Por otra parte, el 18 de octubre se agravaron en Santiago de Chile las protestas contra el alza del precio del metro, produciéndose desórdenes que según todos los indicios expresaban un descontento social más profundo.

El 19 de octubre, el Presidente Sebastián Piñera Echenique dictó el Decreto Supremo N° 472/2019, en virtud del cual declaró el estado de excepción constitucional de emergencia, en la Provincia de Santiago y de Chacabuco, así como en las comunas de Puente Alto y San Bernardo de la Región Metropolitana, por un plazo de 15 días, conforme a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 18.415, designándose como Jefe de Defensa Nacional en la referida zona al General de División del Ejército, Javier Iturriaga del Campo, a quien se asignó el mando de las Fuerzas Armadas y del Orden y Seguridad Pública en dicha zona. La medida indicada, implicó por primera vez desde el restablecimiento de la democracia el involucramiento directo del Ejército en el restablecimiento del orden público.

La referida tendencia de involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interna, desconocida hasta entonces en Chile desde el restablecimiento de la democracia, se vio fortalecida

Se encuentra asimismo en trámite desde hace tiempo un Proyecto de Fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia de Estado (SIE), que incorpora como miembros del Sistema de Inteligencia a Gendarmería de Chile (Servicio Penitenciario) y al Servicio Nacional de Aduanas, estableciendo además que la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Servicio de Impuestos Internos (SII) integren el Sistema al sólo efecto de aportar análisis de inteligencia estratégica.

Se crea un Consejo Asesor de Inteligencia, constituido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, el Ministro de Defensa Nacional, el Subsecretario del Interior, y los Jefes de los organismos que conforman el SIE, para asesorar directamente al Presidente de la República en materia de inteligencia.

Se crea además el cargo de Subdirector de la ANI, incrementándose en algo las limitadas facultades de la Comisión de Control de la Cámara de Diputados.

Cabe asimismo referir que ante el surgimiento de la pandemia causada por el nuevo coronavirus-2, el Presidente Piñera dictó el Decreto N° 104/2020⁴⁹ declarando el Estado Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública en todo el territorio del país, designado al efecto como Jefes de Defensa Nacional a un oficial militar en cada región del país, facultándolos para asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de la Fuerzas del Orden y Seguridad, para velar por el orden público, controlar la entrada y salida y el tránsito, impartir instrucciones a los funcionarios públicos, distribuir alimentos y bienes necesarios, etc.. Resulta inevitable interrogarse acerca de la necesidad de tales atribuciones, cuando la emergencia es de carácter sanitario.

Cabe también señalar el dictado por parte del Presidente Piñera del Decreto N° 270 del 12 de octubre de 2021, por el que declaró estado de excepción constitucional de emergencia por grave alteración del orden público por “actos de violencia vinculados al narcotráfico, el terrorismo y el crimen

⁴⁹ Decreto N° 104 del 18 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial, 18 de marzo de 2020, N° 42.607-B.

organizado” en las provincias de Biobío y Arauco, en la Región del Biobío, y en las provincias de Cautín y Malleco, en la Región de la Araucanía, por un plazo de 15 días, que fue prorrogado sucesivamente por los Decretos N° 281/2021, N° 293/2021, N° 301/2021, y N° 313/2021, designándose Jefes de la Defensa Nacional a altos oficiales militares, facultándolos a asumir la conducción de los elementos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas del Orden y la Seguridad que se hallaren en las zonas comprendidas en la declaración.

Habiendo asumido el 11 de marzo de 2022 Gabriel Boric como nuevo Presidente de Chile, con gran expectativa popular, ha dado comienzo una nueva etapa en la política de defensa del país.

Cabe destacar como materia de particular interés el desarrollo de los trabajos correspondientes a la nueva Constitución, respecto de la cual se ha anunciado la aprobación con fecha 22 de abril de 2022 de los artículos que definen la conducción de la Defensa Nacional y la composición, disposición, organización, ingreso y proceso de formación de las Fuerzas Armadas.

Con relación al primer aspecto, se ha decidido que la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas y la política de defensa nacional estén a cargo del Presidente de la República, quien ejercerá el mando a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Se establece asimismo que la disposición, organización y criterios de distribución de las Fuerzas Armadas se establecerán en la Política de Defensa Nacional y en la Política Militar.

Respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, se anuncia que el inciso primero del artículo 16 establece que las Fuerzas Armadas están integradas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. También, que dependen del Ministerio de Defensa Nacional y que son instituciones destinadas para el resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial de la República, ante agresiones de carácter externo, según lo establecido en la Carta de Naciones Unidas. Colaboran con la paz y la seguridad internacional, conforme a la Política de Defensa Nacional.

De confirmarse estas informaciones en el texto definitivo de la Constitución, nos encontraremos con normas que habrán de favorecer la conducción política de la Defensa y que contribuirán a fortalecer la democracia en Chile.

Ello, de obtener aprobación popular, en el referéndum que debe realizarse al respecto próximamente.

En definitiva, en un país caracterizado por una misión de las Fuerzas Armadas clara y orientada hacia la defensa y que había realizado grandes avances hacia el control civil, los últimos años, en el marco señalado al comienzo del presente, se han destacado por el progresivo involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, aspecto que podría ser paulatinamente revertido por el actual gobierno.

4.2 Breve análisis de la evolución doctrinaria.

Con las limitaciones derivadas de la extensión de este trabajo, efectuaremos un breve análisis de la evolución doctrinaria experimentada por los tres países en estudio, que, como hemos examinado, compartieron durante el Conflicto Este-Oeste las doctrinas de seguridad nacional y contrainsurgencia.

4.2.1 Argentina.

·En Argentina, a partir, como hemos visto precedentemente, de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y de su debate parlamentario, quedó firmemente establecido un concepto de Defensa Nacional claramente diferenciado de las doctrinas de seguridad nacional y de contrainsurgencia ya analizadas, que limitó el ámbito conceptual de la defensa nacional a la preparación durante la paz y a la respuesta, con todas las fuerzas morales y materiales de la Nación, a las agresiones externas de carácter militar (art. 2º, Ley N° 23.554 de Defensa Nacional).

Asimismo, estableció la necesidad de una clara diferenciación entre la defensa nacional, por una parte, y la seguridad interior, por la otra, disponiendo que ésta última debía ser regida por una ley especial. De ese modo concluyó con otra característica de las doctrinas precedentes, cual fue la de aplicar fuerzas y metodologías militares a la seguridad interior.

También limitó las funciones de las Fuerzas Armadas, estableciendo que éstas debían limitarse a la defensa nacional definida como hemos visto, y, en seguridad interior, al empleo, a requerimiento del Comité de Crisis de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, de sus servicios y elementos de transporte, sanidad, veterinaria, construcciones, comunicaciones, ingenieros y comunicaciones. Reservó el empleo de los elementos de combate a dos hipótesis excepcionales, nunca configuradas en los treinta años transcurridos desde la sanción de la Ley N° 24.059: ataque en tiempo de paz a una sede militar, y una situación que superara las capacidades del Sistema de Seguridad Interior creado por la ley últimamente referida, previa declaración del estado de sitio. Se estableció también que siendo las aludidas formas excepcionales de empleo de las Fuerzas Armadas, que serían desarrolladas exclusivamente en situaciones de extrema gravedad, no serían tomadas en cuenta para la doctrina, organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de las Fuerzas Armadas, las que tendrían las características derivadas de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.

La posterior Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas agregó dos hipótesis de empleo de aquéllas: la participación en operaciones internacionales de paz bajo bandera de Naciones Unidas, y la realización/participación de/en operaciones de apoyo a la comunidad o a países vecinos. De todos modos, como claramente se estableció en la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por el Decreto N° 1691/06, tanto el apoyo a las operaciones de seguridad interior, como las restantes hipótesis de empleo previstas en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, constituirían funciones *subsidiarias* de las Fuerzas Armadas, no pudiendo su desempeño afectar el cumplimiento de la misión *principal* de dichas Fuerzas, relativa a la defensa.

También la doctrina argentina asignó importancia fundamental al *accionar conjunto*, considerado como fundamental para asegurar la eficiencia y eficacia en el desempeño de la misión principal de las Fuerzas Armadas, pero también como instrumento para asegurar la conducción política de la defensa, al concluir con la autonomía y recíproca independencia de cada una de las Fuerzas Armadas.

La doctrina argentina destaca el carácter autónomo de su defensa, por no integrar actualmente sus fuerzas armadas en una alianza militar -más allá de estar comprendida en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que constituye una alianza militar, así como en el Tratado de la Organización de los Estados Americanos, que contiene cláusulas de seguridad colectiva- el TIAR carece de una organización real de defensa colectiva, como un Estado Mayor combinado o comandos estratégicos operacionales combinados, constituyendo actualmente la Junta Interamericana de Defensa un órgano de carácter fundamentalmente ceremonial y protocolar.

Además de su carácter autónomo, Argentina sostiene que su defensa es cooperativa con la paz y la seguridad en la región.

Las fuentes fundamentales de la doctrina de defensa argentina son la Ley N° 23.554 y su debate parlamentario, la Ley N° 24.059 y su debate parlamentario, la Ley N° 24.948, los Decretos N° 727/2006 y N° 1691/2006, y los Libros de la Defensa Nacional de 1998, Revisión de la Defensa 2001, Libro Blanco Bicentenario 2010 y Libro Blanco 2015, así como los sucesivos decretos sobre Política de Defensa Decreto 1714/2009, Decreto N° 2645/2014, Decreto N° 703/2018 y Decreto N° 457/2021.

4.2.2 Chile.

La doctrina de defensa de Chile combina amplitud conceptual con relación a la seguridad, con un carácter estricto -no amplio-en materia de defensa, con lo que se asemeja a la doctrina argentina, aunque con menor grado de rigurosidad. Si bien Chile comparte con Argentina una concepción estricta y clásica en lo relativo a la misión de las Fuerzas Armadas, en Chile, la Armada cumple la función de policía naval y la Fuerza Aérea la de policía aeronáutica, cumplidas en Argentina por instituciones de naturaleza policial. También como hemos visto, si bien no con carácter permanente, ha empleado a sus Fuerzas Armadas en seguridad interna.

Chile expresa su voluntad de cooperación con la región, con los países sudamericanos, y con su entorno vecinal.

Forman parte de la concepción de defensa de Chile el énfasis en la disuasión convencional, la búsqueda de la paz vecinal, declarando no poseer reivindicaciones territoriales contra sus vecinos, el recurso primario a los medios pacíficos de resolución de conflictos, y el desarrollo de capacidades militares que, en caso de conflicto bélico, eviten dentro de lo posible que éste se desarrolle dentro de su territorio. De esto se deriva una política de defensa, que puede exhibir las mayores capacidades militares de la región.

En materia de seguridad, Chile adhiere al enfoque de la seguridad humana, considerando a la persona humana como el destinatario fundamental de la seguridad, y a las amenazas a la seguridad, desde una perspectiva

integrada, multidimensional y amplia, sin que esto implique un enfoque necesariamente militar de tales amenazas.

Constituyen fuentes fundamentales de la doctrina de defensa chilena la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, los Libros de la Defensa de 1997, 2002, 2010, 2017, y la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) de 2012.

3.2.3. Brasil.

En materia doctrinaria, tras la restauración de la democracia, podemos señalar tres etapas en Brasil. La primera, la superación, al menos en las normas, de la doctrina de la seguridad nacional -aunque entendemos que ésta permaneció incólume en la *Escola Superior de Guerra* y en los institutos de formación y perfeccionamiento militares- y la adhesión al sistema democrático. La segunda etapa puede ser caracterizada por la percepción de amenaza por parte de las Fuerzas Armadas en relación con la posibilidad de internacionalización de la Amazonia, y la necesidad de preservar la extensa plataforma continental del país, con sus reservas de petróleo y gas -la *Amazonia Azul*- como eje de un incremento de las capacidades del país en materia de defensa. La tercera etapa, que se prolonga hasta el presente, muestra un velado retorno de las concepciones de seguridad nacional que sirvieran de fundamento ideológico al prolongado gobierno militar brasileño.

Encontramos en la primera etapa la sanción de la Constitución de 1888, con la supresión del término “seguridad nacional” y su sustitución por los de defensa nacional y de seguridad pública. Ello, sin perjuicio como ya hemos señalado, de la subsistencia de la misión militar amplia, incluyente, además de la defensa, de la garantía de los poderes constituidos y a solicitud de cualquiera de ellos, de “la ley y el orden”.

Durante esta etapa, subsistieron los Ministerios Militares y la amplia autonomía de las Fuerzas Armadas y su influencia en la seguridad interior, antes señalada.

Corresponde a esta época el dictado de la *Política de Defensa Nacional* (1996) por parte del Presidente Fernando Henrique Cardoso. En este documento se señaló que dicha política estaba orientada hacia las amenazas externas, destacándose que dicha política tenía por objeto determinar los objetivos de la defensa nacional, así como su preparación o empleo, con participación civil y militar.

Se destacó la actitud de Brasil de promover la integración con sus vecinos, a través de instrumentos como el MERCOSUR y el Tratado de Cooperación Amazónica, así como la institución de la Zona de Paz en Sudamérica, señalándose la voluntad del país de vivir en paz, siendo necesario no obstante implementar un adecuado sistema de defensa, para preservar la soberanía nacional y el Estado Democrático de Derecho.

Se destacó que Brasil privilegiaba la diplomacia y la integración con sus vecinos, procurando la solución pacífica de los conflictos, y reservando el uso de la fuerza como último recurso, teniendo una actitud estratégica defensiva basada en la disuasión, pero resuelta en caso necesario al empleo de toda la fuerza necesaria para la rápida conclusión del conflicto.

Podemos señalar el inicio de la segunda etapa, con el dictado del Decreto N° 5484 aprobatorio de la *Política de Defensa*, del 30 de junio de 2005. En dicha *Política* se destacaron tanto la Amazonia brasileña, con su gran potencial de riquezas minerales y de biodiversidad, señalándose que constituía foco de atención internacional; así como la extensión de la plataforma continental del país, una verdadera *Amazonia azul*, donde estaban las mayores reservas de petróleo y de gas del país, imprescindibles para su desarrollo, así como su potencial pesquero, siendo tales áreas, por tal razón, las prioritarias para la defensa, siendo imprescindible ejecutar acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la presencia militar y la ampliación de la cooperación con los países vecinos.

Se destacó que la expresión militar de Brasil se fundamentaba en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y en sus grandes recursos susceptibles de movilización, señalándose la necesidad de desarrollar a dichas Fuerzas de modo acorde a la estatura político-estratégica del país, teniendo en cuenta su dimensión geográfica, su capacidad económica y su población.

Fue señalada, ante la incertidumbre imperante, la necesidad de la actividad de inteligencia y de una rápida respuesta por parte de las Fuerzas Armadas, debiendo otorgarse a éstas versatilidad, interoperabilidad, sustentabilidad y movilidad estratégica.

Por otra parte, el Decreto N° 6703/2008 aprobó la Estrategia Nacional de Defensa, con mayor énfasis en la percepción de amenaza antes señalada. Se destacó, así, la necesidad de disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional, señalándose que “para disuadir es preciso estar preparado para combatir”.

Se previó también el redespliegue de los efectivos de las tres Fuerzas, en el sentido de las preocupaciones más agudas de defensa, que, según se señaló, estaban en el Norte, en el Oeste y en el Atlántico Sur, debiendo el Ejército posicionar sus reservas estratégicas en el centro del país, priorizándose la defensa de la región amazónica, sobre la base del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia, procurándose desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate.

La Política de Defensa aprobada en 2012 destacó la necesidad de alcanzar el dominio crecientemente autónomo en los sectores espacial, cibernético y nuclear, reiterándose las prioridades estratégicas de la Amazonia brasileña y de la *Amazonia Azul* en el Atlántico Sur, puntualizándose la necesidad de desarrollar la industria de defensa para alcanzar autonomía en la obtención de tecnologías indispensables, y la necesidad del país de disponer de medios con capacidad de vigilancia, control y defensa de sus aguas jurisdiccionales, su territorio y su espacio aéreo, así como la necesidad de desarrollar capacidad de movilización.

Cabe destacar asimismo la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa (2013) y del Libro Blanco de la Defensa Nacional.

Se reiteran aquí las prioridades en términos de redespliegue y defensa de la Amazonia y del Atlántico Sur, enfatizándose nuevamente la necesidad relativa

al desarrollo de capacidades de monitoreo y control del espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas, y para responder, movilidad estratégica y táctica.

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, señalándose la necesidad de doctrina y preparación para una guerra asimétrica contra un enemigo de poder militar superior, como una coalición de países que procuraran imponer tales restricciones.

Fueron enfatizados los sectores estratégicos espacial, cibernético y nuclear, proponiéndose desarrollar y fortalecer capacidades en tales ámbitos.

En una tercera etapa -coincidente, fundamentalmente, con la conclusión del gobierno de la Presidenta Rousseff- se advierte la desaparición de la percepción de amenaza con relación a la internacionalización de la Amazonia y el paulatino resurgimiento de la terminología propia de la doctrina de la seguridad nacional, con el retorno de conceptos como Seguridad Nacional, Poder Nacional, importancia del desarrollo, si bien no con un sentido análogo al que tuvieron durante la época de apogeo de la aludida doctrina.

En tal sentido, la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa elaboradas en 2020 constituyen una muestra adecuada.

Continúa considerándose -a diferencia de la era de gobierno militar- como objetivo predominante de la defensa nacional a las agresiones externas, reiterándose la importancia de la Amazonia brasileña y del Atlántico Sur, pero sin las connotaciones de concreta amenaza examinadas precedentemente.

Persiste el énfasis en los sectores estratégicos espacial, cibernético y nuclear, así como en la importancia de la movilización.

Continúa el énfasis en la disuasión, refiriéndose la necesidad para su logro de Fuerzas Armadas modernas, bien equipadas, y en un estado de alistamiento permanente, para desestimular amenazas externas, así como la consideración de la importancia de la diplomacia.

Se prevén significativos desarrollos de capacidades en las tres fuerzas armadas, reiterándose el énfasis en el arma submarina, tanto convencional como nuclear.

Se destacó la necesidad de fortalecer el Sistema brasileño de inteligencia.

En definitiva, los lineamientos doctrinarios brasileños evidencian ciertas características constantes, con la importante excepción de la percepción de amenaza antes aludida, ya no evidenciada en los documentos.

4.3 Breve reseña de capacidades militares de los tres países.

En el breve espacio de que disponemos, procuraremos brindar un panorama comparativo de las capacidades militares de los tres países.

Comenzaremos por mencionar las cifras de sus presupuestos de defensa, en dólares constantes de 2020, entre 1985 y 2021⁵⁰:

Gasto en Defensa de Argentina, Brasil y Chile **Primera línea Argentina, segunda Brasil, tercera Chile.**

Americas

South America

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992		
A	6083.2	6059.1	6043.7	6041.2	4910.7	3334.9	3346.3	3168.6		
B	7474.5	6837.3	9377.3	11687.2	12299.7	10253.5	8304.3	6537.7		
C	2536.0	2493.8	2476.9	2066.9	1903.2	1798.9	1702.5	1724.4		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	2989.9	3199.2	3136.0	2782.7	2736.1	2758.3	2842.6	2707.7	2667.4	2273.1
	8982.8	10694.5	12024.2	11181.8	11105.1	11936.9	12228.3	13245.8	15342.4	15547.2
	1883.5	1995.2	2170.5	2188.1	2335.3	2429.4	2513.5	2642.8	2702.4	2689.4
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	2341.3	2409.3	2530.7	2609.4	2822.7	2804.8	3022.8	2991.1	2948.2	2911.9
	12402.8	12887.1	13943.7	14438.2	15570.9	16564.2	18061.0	20056.6	19427.5	19801.1
	3050.7	3458.4	3555.8	4051.2	3988.8	4233.9	3807.4	4283.8	4565.8	4285.2

⁵⁰ SIPRI, Data base on military expenditure, in constant (2020) US\$, Stockholm, 2021.

2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

3262.6	3375.3	3342.7	3252.0	3579.7	3185.2	2897.9	2830.9	2406.7
19908.8	20307.0	19836.4	18829.4	20056.8	21387.6	20465.4	19591.2	18746.8
4336.1	4400.0	4388.7	4533.2	4754.0	4743.8	4741.5	5286.2	5743.4

Fuente: SIPRI, Database on Military Expenditure, 2021.

Las cifras son elocuentes. Podemos señalar cuatro períodos: 1985-1992, 1993-2002; 2003-2012, y 2013-2021.

Al comienzo del primer período -que coincide con la democratización de Brasil, habiéndose producido la de Argentina un año antes- advertimos que el presupuesto de Brasil es algo superior al de Argentina -que ya había producido una importante reducción en 1984, coincidiendo con el primer período de gobierno democrático- y ambos son muy superiores al de Chile, bien que a la época este país no incluía el monto de ingresos de la “Ley Reservada del Cobre”, proporción de los ingresos derivados de este fundamental producto de exportación de Chile, dedicado exclusivamente al equipamiento militar.

A partir de 1989, coincidiendo con el fin del desempeño presidencial de Raúl Alfonsín en Argentina y la asunción anticipada del gobierno encabezado por Carlos Saúl Menem, comienza el brusco descenso del presupuesto de defensa argentino.

El segundo período indicado muestra la continuación y acentuación de dicho descenso, mientras que comienza el importante ascenso del presupuesto de defensa brasileño, que lo llevará al final del período, a quintuplicar el presupuesto de defensa argentino. En dicho período, el presupuesto de defensa chileno tendrá un incremento más moderado, que lo llevará a superar el presupuesto de defensa argentino.

El tercer período muestra la continuidad de tales tendencias, sextuplicando el presupuesto de defensa brasileño el presupuesto de defensa argentino, mientras que el presupuesto de defensa chileno pasa a superar con holgura el del país trasandino.

El cuarto período mantiene las aludidas tendencias, sextuplicando el presupuesto de defensa brasileño al presupuesto de defensa argentino, mientras que el presupuesto de defensa chileno pasa a duplicar el presupuesto de defensa argentino.

Estas cifras, no obstante, constituyen una verdad a medias. En efecto; en el mismo período, el gasto en defensa de Brasil es cómodamente superior al de países como Canadá y España⁵¹, a pesar de que éstos tienen capacidades militares y equipamiento militar muy superior al de Brasil. La respuesta a esta

⁵¹ V. gasto de defensa de estos países, en <https://milex.sipri.org/sipri> (acc. 07-05-2022). Sobre comparación de los medios materiales de defensa de los tres países, V. IISS, The Military Balance 2022, London, 2022, Brasil pp. 399-402, Canadá pp. 45-48, España pp. 147-150.

incógnita es que el gasto en defensa de estos países de la NATO es mucho más eficiente que el de Brasil, particularmente en materia de gastos en personal. Brasil tiene un gasto en defensa propio de la potencia emergente que es, pero no capacidades militares proporcionales a tal condición.

El caso argentino tiene características dramáticas. Como hemos señalado en otras oportunidades⁵², los problemas que arrastra la defensa argentina se iniciaron en 1984, cuando tras la democratización del país, se resolvió llevar el presupuesto de defensa al nivel que poseía el país en tiempo de paz, aún durante gobiernos militares, alrededor del 2% del PBI. Una fuerte reducción presupuestaria llevó al presupuesto en cuestión, del 4,5% del PBI, a aproximadamente 2,5% del PBI. Ante ello, era necesario que se encarara una reestructuración que permitiera a las Fuerzas Armadas funcionar con el menor presupuesto. Lo que hizo el poder político es encomendar a las referidas Fuerzas que realizaran tal reestructuración, instruyéndolas en tal sentido a través de las Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas fue reducir drásticamente la incorporación de conscriptos y de ingresos en los institutos militares, confiando en que su capacidad de presión les permitiría restituir el antiguo presupuesto.

Ello no sucedió y por el contrario, durante la administración encabezada por Carlos Saúl Menem, el presupuesto de defensa continuó su reducción en términos reales, hasta alcanzar aproximadamente el 1% del PBI.

Por su parte las Fuerzas Armadas, lejos de reestructurarse, incrementaron el número de oficiales de alta graduación, con el consiguiente incremento en gastos de personal.

El resultado fue que los gastos en personal pasaron a representar la casi totalidad del gasto en defensa, en detrimento de los gastos en funcionamiento (mantenimiento del material y adiestramiento militar) y en equipamiento, llevados estos últimos a su mínima expresión.

La existencia de contratos de equipamiento firmados por el gobierno militar permitió que Argentina se equipara durante los últimos años de aquél y los primeros años de gobierno democrático, con material entonces moderno, como el Tanque Argentino Mediano (TAM), vehículos de transporte de personal y artillería autopropulsada, recibiera dos modernos submarinos TR1700 del astillero alemán Thyssen, recibiera y construyera en sus astilleros cuatro destructores y seis corbetas, e iniciara la producción del entrenador avanzado IA63 *Pampa*.

Pero de allí en adelante, la única incorporación significativa estuvo representada por 36 aviones de ataque subsónicos A-4AR, modernización del

⁵² José Manuel Ugarte, *La política de defensa argentina*, Estudios de Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra de Colombia, Bogotá, volumen 13 número 26 (2018), obtenido en <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/220>; José Manuel Ugarte, *La persistencia en el error: estructura sobredimensionada, fondos reducidos, intereses sectoriales, y sus efectos en la defensa argentina*, Revista Conjuntura Austral, Vol. 9 n° 46 (2018), 31–47. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.79215>, entre otras publicaciones.

avión de ataque A-4 Skyhawk II de la década de los '70s, recibidos modernizados en 1999.

Sucesivamente la Fuerza Aérea Argentina dio de baja los aviones de combate Mirage III, Mirage V y Dagger que poseía (2015)⁵³. A poco de iniciada su gestión, el ministro de Defensa de la administración Macri Julio Martínez expresó que los A-4 AR no estaban ya en condiciones de volar.

Si bien esta información fue desmentida posteriormente, es sabido que sólo un puñado de esos aviones está en condiciones de volar.

El 15 de noviembre de 2017 se perdió contacto con el submarino TR 1700 ARA San Juan, último submarino argentino en condiciones operativas, cuyo hundimiento se comprobó posteriormente. No se han producido reemplazos.

Si bien el Congreso argentino ha procurado contribuir a solucionar tal situación a través de la sanción de la Ley N° 27.565 de creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), que dispuso la afectación de un porcentaje de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado del Sector Público Nacional del 0,35% para el año 2020, el 0,5% para el año 2021, el 0,65 % para el año 2022, el 0,8% para el año 2023, manteniéndose esta última proporción para los siguientes ejercicios presupuestarios, específicamente a la recuperación, modernización y/o incorporación de material de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la ley 24.948; sin perjuicio de los restantes fondos que sean asignados a las Fuerzas Armadas por la Ley de Presupuesto, lo cierto es que aún no se ha producido reequipamiento alguno en la aviación de combate, el arma submarina, ni en la flota de guerra argentina.

En materia de blindados, a pesar de haberse dispuesto con la cooperación de la empresa israelí Elbit Systems una modernización del principal blindado de combate argentino, el TAM, para llevarlo al standard TAM2C, la lentitud del avance de este proyecto -decidido en 2010- determina que hasta el momento, el principal blindado argentino esté en clara situación de obsolescencia.

En lo relativo a Brasil, debe destacarse que a pesar de su elevado presupuesto, carece mayormente de equipamiento moderno en proporción a aquél, aunque tiene en marcha proyectos como el PROSUB en colaboración con Francia -*Scorpène*-, de construcción de submarinos diésel-eléctricos y de un submarino nuclear, habiendo ya botado el submarino diésel-eléctrico Riachuelo, y el proyecto de construcción, en conjunto con Suecia, del avión JAS- F 39 Gripen NG, 36 unidades, de las cuales dos ya han sido entregadas a Brasil.

También, a diferencia de Argentina, Brasil ha ido actualizando y preservando sus aviones F-5 EM-FM, llevados al estándar *Tiger II*, de los cuales posee cuatro escuadrones, así como los aviones de ataque de construcción local AMX, poseyendo dos escuadrones, y los aviones de ataque a turbohélice, de

⁵³ *Télam*, 20 de noviembre de 2015, Argentina retiró sus aviones Mirage, tras 43 años de servicio y 131 mil horas de vuelo, obtenido en <https://www.telam.com.ar/notas/201511/128706-argentina-retiro-aviones-mirage-fuerza-aerea.html> (acc. 9 de marzo de 2022).

diseño y construcción local, de importantes capacidades, EMB *Super Tucano*, de los que posee cuatro escuadrones.

Es decir, que mientras progresa lentamente el proyecto *Gripen*, que le proporcionará un avión de combate de quinta generación, Brasil cuenta con una fuerza aérea, no moderna, pero sí numerosa, a la que debe agregarse el desarrollo del avión de transporte EMB KC-390.

También cabe señalar que Brasil posee un portaaviones -actualmente en dique seco-.

En materia de blindados, cabe destacar la posesión de más de 500 tanques principales de batalla *Leopard IA*, tanque no moderno, pero actualizado.

Chile es a nuestro juicio el ejemplo más interesante. Con un presupuesto de defensa que es la tercera parte del brasileño, puede exhibir la que hoy, a nuestro juicio, es la fuerza aérea más importante de la región -al menos, hasta que Brasil cuente con la totalidad de los JAS F-39 Gripen- con tres escuadrones de cazabombarderos F-16, a los que se suma un escuadrón de F-5 estándar Tiger III.

También Chile cuenta con los blindados más modernos de la región, 140 tanques Leopard II-A 4, a los que se unen 30 Leopard 1-V.

Cuenta asimismo con cuatro submarinos, dos modernos *Scorpène* de origen francés y dos antiguos submarinos alemanes tipo 209-1400.

Su escuadra de ocho fragatas, adquirida de segunda mano de fuente inglesa, australiana y holandesa, evidencia una hábil política de compras que le ha permitido proveerse de material en buen estado a precios comparativamente bajos.

5. Conclusiones.

¿Qué podemos extraer de esta comparación entre tres países?

Argentina es, evidentemente, quien ha realizado mayores avances en materia de conducción política de la defensa. En Argentina, las órdenes de la autoridad política son cumplidas inexorablemente.

Pero, ¿es realmente así? La visión del estado de la defensa argentina sugiere más bien una conducción política de limitada aptitud técnica y de más limitada voluntad política. Para poder impartir órdenes, es preciso tener conocimiento de la materia, y si se carece de tal conocimiento, rodearse de adecuado asesoramiento. Paradójicamente, Argentina es uno de los países latinoamericanos que cuenta con mayor número de académicos y técnicos civiles en defensa. Aunque bien puede suceder que por conveniencias "institucionales" o personales, parte del *establishment* militar sugiera decisiones inadecuadas, el responsable es el que manda, es decir, la autoridad política.

Chile muestra un interesante equilibrio entre la conducción política de la defensa -presente, aunque con menor intensidad que en Argentina, y auxiliada también por un buen número de expertos civiles en defensa, y la eficacia y eficiencia en la materia, en la que creo que alcanza la mejor relación precio/prestación de los tres países examinados, o, como dirían en EE. UU., *more bang for a buck*.

Brasil va indudablemente desarrollando capacidades, pero a nuestro criterio, a un costo excesivo. Un estudio más profundo a su respecto descubriría en mi opinión, como en el caso argentino, un gasto excesivo en personal. La situación brasileña en materia de conducción política de la defensa no es adecuada; en realidad, son las Fuerzas Armadas quienes conducen la defensa, y además, a buena parte del gobierno brasileño.

Nos proponemos profundizar este estudio, alcanzando en los casos brasileño y chileno el mismo grado de conocimiento que creemos haber alcanzado en el caso argentino. Por ahora, este análisis puede servir de orientación y de estímulo para que otros investigadores sigan también este camino.