

Relaciones civiles-militares en Latinoamérica: cambios políticos, integración regional debilitada, nuevos actores. ¿Y qué sucede con las Fuerzas Armadas?

Civil-military relations in Latin America: political changes, weakened regional integration, new actors. And what happens to the Armed Forces?

José Manuel Ugarte¹

Resumen

La realidad actual en Latinoamérica presenta cambios sustanciales respecto de la década pasada. Mientras en Latinoamérica el antiguo predominio de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda ha cedido paso a una gran mayoría de gobiernos conservadores, la integración subregional y regional aparece en franca decadencia. Ha surgido en la región un enrarecido clima de lucha ideológica. En ese ámbito, resulta interesante examinar la situación de las Fuerzas Armadas. Puede observarse un retroceso del control civil o conducción política de la defensa en diversos grados en la mayoría de los Estados.

El punto de mayor interés parece estar en las limitaciones y desafíos en materia de control civil.

Palabras clave: control civil, integración, polarización, defensa, democracia

Abstract

The current reality in Latin America presents substantial changes compared to the past decade. While in Latin America the old predominance of center-left and left-wing governments has given way to a great majority of conservative governments, subregional and regional integration is in clear decline. A rarefied climate of ideological struggle has emerged in the region. In this area, it is interesting to

¹ Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es profesor asimismo en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA), así como de postgrado en la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela de Abogados del Estado. Correo electrónico: manugart@gmail.com

examine the situation of the Armed Forces. A clear decline in civilian control or political leadership of defense can be observed to various degrees in most States. The point of greatest interest seems to be in the limitations and challenges in terms of civilian control.

Keywords: civil control, integration, polarization, defense, democracy

1. Introducción. Las relaciones civiles militares, en un clima político desafiante

Latinoamérica está viviendo en los últimos años importantes cambios políticos. La época de predominio de gobiernos de centroizquierda que caracterizara la pasada década ha quedado muy atrás, y resulta evidente la mayoría representada por los gobiernos conservadores. Un clima de polarización política prima en la región, donde los gobiernos de Daniel Ortega Saavedra en Nicaragua y Nicolás Maduro Moros en Venezuela enfrentan acérrimas oposiciones. La legitimidad de Maduro Moros ha sido desconocida por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y un nutrido grupo de países encabezado por Estados Unidos de América, quienes han reconocido al presidente de la Asamblea Nacional y autoproclamado *Presidente Encargado* Juan Guaidó, mientras que Maduro es apoyado por otros países, entre los cuales se encuentran la Federación Rusa y la República Popular China. Maduro, quien ha cometido significativas violaciones a los derechos humanos, ha resistido, con el respaldo de la Federación Rusa, diversas tentativas del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, de concluir con su gobierno.

Por otra parte, un inequívoco golpe de Estado en Bolivia terminó con el gobierno de Evo Morales Ayma en Venezuela (20 de octubre- 10 de noviembre de 2019).

Se han producido importantes retrocesos en el avance hacia la integración económica y política de América del Sur, que fuera impulsado con los procesos subregionales de integración *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* y *Mercado Común del Sur MERCOSUR*,

Tales procesos de integración parecieron culminar en Sudamérica con la creación de la *Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–* el 23 de mayo de 2008, destinada a complementar y fortalecer la integración económica ya en marcha, con integración cultural, social y política, llegando a constituir el *Consejo de Defensa Suramericano* como ámbito de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, que habría de funcionar activamente por espacio de nueve años. Cabe señalar que *UNASUR* durante su vigencia, comprendió a todos los países sudamericanos, de muy diversas orientaciones políticas. La extinción de *UNASUR* determina que el viejo

sueño de una Sudamérica integrada a la manera de la Unión Europea, parece concluido.

Hasta 2015 podría advertirse en Latinoamérica un clima de avance en materia de integración subregional y de construcción de paz, que incluyó como hitos la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva* (1999, la *Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*, declarada por los Presidentes de América del Sur en su Segunda Reunión celebrada en Guayaquil, Ecuador, el 27 de julio de 2002, destacada en la Resolución AG/RES. 1969 (XXXIII-O/03) de la Asamblea General de la OEA sobre Reconocimiento de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana y por la Asamblea General de la ONU en la Resolución A/RES/57/13 del 8 de enero de 2003 de la ONU; la *Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz* formulada en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR del 30 de noviembre de 2012 y la *Declaración Política del MERCOSUR como Zona de Paz* emitida por el Parlamento del MERCOSUR (2014).

Las aludidas declaraciones constituyen ejemplos que reflejan la importante labor de prevención y solución de conflictos que fue construyéndose en Latinoamérica con eje en los procesos de integración subregional.

La virtual desaparición de UNASUR; y las sucesivas tentativas de *flexibilización del MERCOSUR* por parte del Presidente brasileño Jair Messias Bolsonaro permite advertir que la integración sudamericana, base de la prolongada paz de la subregión, está involucionando.

Cabe señalar que si bien la cooperación militar en el Cono Sur se ha mantenido, incluyendo en el caso de Argentina y Chile, la Fuerza de Paz Combinada Conjunta “Cruz del Sur”, o entre Argentina y Brasil la cooperación entre EMBRAER y la Fábrica de Aviones “Brigadier San Martín”, en la construcción de partes por parte de la segunda para el avión de transporte KC-390 producido por la primera, prosiguiendo asimismo múltiples ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas de los países sudamericanos y con participación en diversos casos de países extrarregionales, lo cierto es que se ha perdido la tarea de construcción de esa cooperación en muy diversos temas, a cargo en su momento del *Consejo de Defensa Sudamericano*.

Es en definitiva en ese nuevo ámbito, que cabe considerar la evolución reciente de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

2. Un marco para el análisis: las relaciones civiles-militares en América Latina

En la introducción a la clásica obra de Huntington (1985, pp. 1-2) el referido autor señaló que el objetivo de la política en materia de relaciones civiles-militares es el de desarrollar un sistema de ellas en el cual se maximice la seguridad militar con el menor sacrificio posible de otros valores sociales; involucrando el logro de tal objetivo un complejo balance de poder y actitudes entre grupos civiles y militares. Si tal balance es obtenido, se acrecienta la posibilidad de encontrar las respuestas a los aspectos operacionales de la política militar. Pero “...las naciones que no logran ese adecuado balance, malgastan sus recursos y corren riesgos incalculables...” (Ibid. p 2).

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

La expresión “control civil” en relación a las fuerzas armadas, es y ha sido siempre, como reconoce Huntington, de muy difícil definición. Señaló 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?...” (Ibid. p, 80).

Respecto del control civil de las fuerzas armadas, ha sido destacado 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...” (Ben Meir Y., 1999 p. 11).

También ha sido señalado 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...” (Desch, M., 2001 pp. 4-5).

Ha sido destacado, asimismo, que mientras los investigadores pueden debatir y debaten sobre los medios de conseguirlo, generalmente acuerdan en el objetivo: neutralidad militar y subordinación dentro de un Estado democrático. Las fuerzas armadas no pueden tomar posiciones políticas o tomar decisiones políticas, mientras al mismo tiempo obedecen a las autoridades políticas legítimas y cumplen con el orden jurídico (Pion-Berlin, D. y Martínez, R. 2017, p. 21).

Consideramos preferible al de control civil el concepto de conducción política de la defensa, entendido como la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa y sus designados, se traducen en todos los actos realizados por los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a

las Fuerzas Armadas. Ello no excluye, ciertamente -muy por el contrario, lo supone- la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político (Ugarte, J. 2013, p. 55) dado que tales decisiones deben tener por objetivo el logro de la eficiencia y eficacia en el sector y, en definitiva, el logro de una adecuada capacidad de defensa del país de que se trate.

Pion-Berlin (2013, pp. 21-52) destacó la importancia que tiene la organización de la defensa para el logro del control civil, recordando los lineamientos caracterizados por Huntington (1985 p. 80) como “las pautas de autoridad” en relaciones civiles-militares).

Conforme destacó el autor citado en último término, tales pautas son el nivel relativo, la unidad relativa y el ámbito relativo de los grupos militares y civiles.

Señaló que el nivel relativo se refiere a la posición que el grupo respectivo ocupa en la jerarquía de la autoridad gubernamental, destacando que se ejerce control vertical sobre los militares, cuando se establece entre la máxima autoridad política y los militares otro órgano que posea autoridad sobre éstos, -habitualmente un ministerio de defensa, con conducción civil-. En segundo lugar, la *unidad relativa* se refiere a la extensión en que un grupo está estructuralmente unificado en su relación con otro grupo, destacando que si los militares se presentan ante la autoridad superior divididos en tres fuerzas armadas tienen menor poder que si se presentaran unidos bajo un comandante en jefe, por ejemplo. En tercer lugar, el *ámbito relativo* se refiere a la variedad y el tipo de autoridad y tipo de valores respecto al cual el grupo en cuestión está facultado para ejercer autoridad, señalando que, si además de la función militar tradicional, los militares están facultados para ejercer autoridad en otros aspectos, su poder será mayor. (Huntington, S. 1985, pp. 87-88). Consideramos este último aspecto de fundamental importancia en Latinoamérica, región caracterizada por el carácter multifuncional de sus Fuerzas Armadas.

Se ha señalado que: “...La asunción por parte de los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...” (Liewen, E., 1960, p. 25).

Además, concurrieron para explicar tal multifuncionalidad muy diversos factores, muchos de ellos señalados por Liewen. Entre ellos, el caudillismo político- militar que sobrevino a la conquista de la independencia, en los Estados latinoamericanos, excepción hecha de Chile y Brasil; los cambios sociales y la depresión económica, que llevaron militares al gobierno de diversos países de la región, etc.

Tales características se acentuaron notablemente durante la Guerra Fría.

En dicha época, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno en la mayoría de los países, hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia, la realización de actividades empresarias, así como la defensa civil, entre otros aspectos.

Creemos que para lograr una conducción política de la defensa, no basta con lograr la minimización del poder militar aludida por Huntington (1985 p. 84).

Resulta de fundamental importancia que la ya señalada conducción política de la defensa sea ejercida con idoneidad y lucidez, considerando debidamente el asesoramiento militar y la idoneidad y experiencia de éstos.

En la clásica formulación de Huntington encontramos dos formas fundamentales de control civil: la primera, el control civil subjetivo, maximizando el poder de los civiles, o, en la práctica, de determinados civiles que ejercen poder sobre los militares. (Ibid. 80-84).

En cambio, el control civil objetivo se logra, conforme al referido autor, maximizando el profesionalismo militar, distribuyéndose el poder político entre grupos militares y civiles procurándose el surgimiento de actitudes y comportamientos profesionales por parte del cuerpo de oficiales, transformándolos en un instrumento del Estado, políticamente estéril y neutral, siendo el núcleo de la competencia militar la administración de la violencia; en esencia, combatir exitosamente (Ibid. 83-85).

Finer (2006, 24-30) cuestionó que el logro del profesionalismo militar fuera la base del control civil, señalando que cuerpos de oficiales altamente profesionalizados, como el alemán y el japonés, habían intervenido en política, y que no era útil replicar que no serían “plenamente profesionales”, afirmando que para Huntington, todo dependería de una especial definición de “profesionalismo”. Sostuvo que si los militares se abstendían de intervenir era en virtud de un principio explícito, el “principio de supremacía civil”.

Sin dejar de reconocer la lucidez de la crítica de Finer, creemos que éste omite un aspecto fundamental del control civil objetivo de Huntington: la adecuada distribución del poder político entre grupos militares y civiles, que precisamente no se produjo en los dos ejemplos citados por Finer –que están precisamente entre los ejemplos brindados por Huntington (1985, pp. 98-142) como inadecuados por no realizar tal distribución, con acceso inmediato a la máxima autoridad estatal, maximización del poder militar dentro del Estado, entre otros aspectos- ni tampoco en Latinoamérica.

Pero más elusiva se muestra la búsqueda de los factores que producen el reconocimiento por parte de los militares del “principio de supremacía civil” de Finer.

Finer (2006, pp. 96-109) ensayó diversas explicaciones, vinculando tipos de intervención militar con el nivel de cultura de la sociedad. distinguiendo varios niveles de intervención militar, y relacionándolos con los niveles de cultura política, sosteniendo que los niveles de intervención política de los militares variaban conforme al nivel de cultura política de la sociedad de que se trataba.

Destacó las condiciones que proporcionaban estabilidad política: existencia y fuerza de las organizaciones que con su accionar integraban los diversos grupos sociales. Afirmó que el desarrollo de estas asociaciones requeriría la concurrencia de precondiciones materiales: un alto grado de intercambio comercial y actividad industrial, y un alto nivel de ingreso nacional. (Ibid. pp 226-228).

Contrasta con tales nociones el fenómeno de la democratización de América Latina, que comprendió a países considerados como de media o baja cultura política, y que ciertamente estaban y están lejos de alcanzar las precondiciones materiales antes descritas.

En uno de los análisis más interesantes realizados en Estados sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, John Samuel Fitch (1998, pp. 12) advirtió que “...La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación...” señalando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar.

Señaló dicho autor que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no constituyó 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 antiintervencionista del profesionalismo militar clásico.

Una de las consecuencias de dichas doctrinas fueron 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 de la actividad de inteligencia, y la realización de 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.

Así, en el marco de la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno, hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia en los países señalados, la realización de actividades empresarias vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, así como actividades de defensa civil con una concepción sumamente ampliada, como también el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil. Todos los países de la región, excepción hecha de México, Colombia y Venezuela, donde las Fuerzas Armadas, de todos modos, incrementaron su influencia, y Costa Rica, por carecer de Fuerzas Armadas, pasaron durante la Guerra Fría en diversos momentos a tener gobierno militar.

La redemocratización de Latinoamérica, que comenzara a fines de la Guerra Fría y se acelerara con la finalización de dicho conflicto, no disminuyó en grado significativo la amplitud de los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, con la obvia excepción del ejercicio del gobierno. Ello, excepción hecha de Argentina, -salvo situaciones de que se dará cuenta- y de Chile -con algunas novedades recientes-, y salvo las funciones de policía naval y aérea ejercidas respectivamente por la Armada y la Fuerza Aérea de dicho país.

Con las excepciones apuntadas, las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, la dirección (en la casi totalidad de los países) de la actividad de inteligencia incluyendo la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo del país, 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.

Respecto de las doctrinas militares que caracterizaron a las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante la Guerra Fría, cabe recordar dos vertientes fundamentales: la doctrina de la seguridad nacional, y la doctrina de contrainsurgencia.

La primera estuvo basada en la utilización del concepto de seguridad nacional, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de defensa nacional y de seguridad interior, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba.

Por otro lado, al definir el concepto de defensa nacional como el conjunto de medidas destinadas al logro de la seguridad nacional, se asignaba idéntica amplitud a ambos conceptos, pasando el concepto clásico de defensa nacional a abarcar también la

seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior del país, incluyendo el desarrollo, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos.

Con relación a las doctrinas de contrainsurgencia, tuvieron origen en la lucha de la Francia colonial contra los movimientos independentistas de Indochina y Argelia, preconizando la *guerra contrarrevolucionaria*, incluyendo tácticas caracterizadas por la asignación a las Fuerzas Armadas del rol fundamental en la lucha, configuradas a tal fin con un despliegue cubriendo el territorio incluyendo los centros poblados, subordinando a aquéllas a las policías; la creación de un movimiento de apoyo entre la población que incluía la organización en ésta de redes de informantes, observadores, patrullas y otras formas de apoyo, un control territorial a través de la división en cuadrículas, el empleo de los organismos de inteligencia militares, y el uso sistemático de la tortura como medio de obtención de información, entre otros aspectos.

En Estados Unidos, la contrainsurgencia fue plenamente adoptada como instrumento destinado a aquellos países que se consideraba amenazados por el comunismo (Maechling C. 1990, 40), constituyendo un componente fundamental del adiestramiento suministrado por Estados Unidos a las Fuerzas Armadas Latinoamericanas durante la Guerra Fría.

Busso (1991) ha observado que habiendo sido la presencia de gobiernos autoritarios una característica de la América Latina de los 70's, tales gobiernos reunían rasgos comunes que los diferenciaban de los anteriormente existentes en la región.

En ellos, las fuerzas armadas pasaron a desempeñar un papel preponderante, comprometiéndose en la conducción del país a través de su institucionalidad jerárquica, y con doctrinas y modos de acción similares.

Así como la casi totalidad de la región cayó en las décadas de los '60s y '70s bajo control militar, con la misma simultaneidad se produjo la redemocratización de la región, pero produciéndose en muy diversos grados.

Cabe también coincidir con Busso (1991, p. 265) en el carácter significativo del rol estadounidense en la redemocratización de Latina.

La redemocratización de Latinoamérica no disminuyó en grado significativo los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Excepción hecha de Argentina, y de Chile –salvo aspectos marginales- las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, el control de la actividad de inteligencia incluyendo en la casi totalidad de los casos la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo del país, y la realización de tareas de apoyo a la comunidad.

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 las restantes “pautas de autoridad” señaladas 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, aún cuando no constituya una exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Venezuela. Cabe recordar que en casos como Brasil, Ecuador y Perú, ello ha sucedido en los últimos años.

La circunstancia de ser militar el titular del ministerio de Defensa, ya sea un militar en actividad o que, aún 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. En la práctica, lo que sucede es que las Fuerzas Armadas, a través del ministro militar, llegan directamente al Presidente, pasando a tener dicho origen toda la información sobre tales aspectos que llega a aquél.

En materia de información e inteligencia, preciso es señalar que actualmente, en Latinoamérica, existen sólo dos casos –Argentina y Ecuador- en los que el titular del principal organismo civil de inteligencia tiene carácter civil. Tales organismos, en los restantes casos, tienen conducción militar.

Cabe señalar que 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 oportunidad (Ugarte J., 2013 p. 66-68 y 70-72) 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, 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.

Analizaremos a continuación diversos casos nacionales útiles para arribar a conclusiones.

3. Análisis de casos nacionales

3.1 Argentina

Argentina alcanzó un grado significativo de control civil de sus Fuerzas Armadas, ayudada por la virtual retirada del gobierno militar, producida como consecuencia de la derrota experimentada en el Conflicto Malvinas (1982).

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional concluyó con la amplitud ilimitada de los conceptos de *seguridad nacional* y de *defensa nacional* que caracterizaran a la Ley N° 16.970, limitando el ámbito de la defensa a la preparación durante la paz, y la respuesta en caso de guerra, ante agresiones externas de carácter militar.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad Interior al apoyo a las operaciones de Seguridad Interior "... con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones..." (artículo 27) permitiendo el empleo de los elementos de combate sólo en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad (artículos 31 y 32).

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, agregó dos nuevas misiones: las operaciones en el marco de las Naciones Unidas –Operaciones de paz- y las operaciones en apoyo de la comunidad o de países amigos.

Por otra parte, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554, precisó, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas exclusivamente ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estados.

Con relación a la estructura y organización de la defensa establecidas en la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, cabe señalar que en materia de facultades del *Presidente*

de la Nación, el artículo 10 le asignó la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas.

Un aspecto de importancia es el relativo a las amplias facultades del Ministerio de Defensa, del que dependen por delegación del Presidente de la Nación las Fuerzas Armadas (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto (artículo 16). Dicho ministerio, desde la restauración de la democracia, ha estado bajo conducción civil.

Por otra parte, el Estado Mayor Conjunto, ejerce en exclusividad –bajo control del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa- todas las funciones propias del accionar conjunto, incluyendo el planeamiento y el adiestramiento conjuntos.

Cabe señalar que durante el período de gobierno del Presidente Mauricio Macri (10 de diciembre de 2015) fue dictado el Decreto N° 683/2018, que modificó el Decreto N° 727/2006 ampliando el ámbito de la defensa nacional a las agresiones externas de cualquier tipo, contraviniendo lo establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar.

No obstante, el Decreto N° 683/2020 ha sido derogado por el actual Presidente, Alberto Fernández, a través del Decreto N° 571/2020, restableciendo la vigencia del Decreto N° 727/2020.

En otro orden de ideas, cabe señalar que una combinación de factores tales como reducciones en el presupuesto de defensa, sin realizar la reestructuración que permitiera a las Fuerzas Armadas adaptarse a créditos presupuestarios más reducidos; excesivo número de personal en los grados más altos, con la consecuencia de un mayor gasto en personal; escasez de fondos, para mantenimiento del material y adiestramiento del personal; y virtual inexistencia de reequipamiento, con la consecuencia de la creciente obsolescencia del material disponible, han llevado a las Fuerzas Armadas argentinas a una situación lindante con la imposibilidad de operar. (Ugarte, J. 2019).

Las circunstancias expuestas se reflejaron en un gasto en personal –incluyendo pensiones- superior al 80%, un gasto insuficiente en funcionamiento (mantenimiento y adiestramiento, fundamentalmente) entre el 13 y el 17%, que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y entre un 1% y 5% en inversiones, que trajo consigo la virtual imposibilidad de reequipar a las Fuerzas Armadas. Ello, para un presupuesto de defensa que fue reduciéndose del 2,4% del PBI en 1985, al 1,5% en 1990 y 1,1% del PBI en 1997, oscilando a partir del 2004 entre el 0,8 y el 1% del PBI.

Tal situación se ha mantenido por espacio de 28 años, agravándose durante los últimos años. Así, las proporciones fueron para 2015, personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, 82%, 13%, y 3,9%. Para

2017, de 81,80%, 14,3% y 3,8%. Para 2018, 86,37%; 9%; 3,24%. Para 2019, 87%, 8,5% y 1,8%. (Leyes de Presupuesto para 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, jurisdicción Defensa más pasividad militar).

Las consecuencias de las circunstancias descriptas son: medios materiales con tres, cuatro o cinco décadas de antigüedad, sin modernizaciones o con modernizaciones interrumpidas por falta de presupuesto, en mal estado de mantenimiento o simplemente inoperables.

Se debe señalar que concluido el 10 de diciembre de 2019 el período de Macri, asumió la presidencia el abogado Alberto Fernández, de signo político diverso a su predecesor, designando como ministro de Defensa al ingeniero Agustín Rossi, que se desempeñara en idéntico cargo durante el gobierno encabezado por la abogada Cristina Fernández. Con anterioridad al cambio de gobierno y siendo diputado nacional, Rossi presentó un proyecto de ley de creación de un Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) a fin de financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas formado por un porcentaje inicial del 0,35% del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto, incrementado progresivamente hasta llegar al 0,8% para el año 2023, manteniéndose en dicho porcentaje. El proyecto alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados, no habiendo sido remitido por el órgano ejecutivo para su tratamiento en sesiones extraordinarias, aguardándose con expectativa su tratamiento en sesiones ordinarias

491

3.2 Brasil

En Brasil, una paulatina apertura y logros económicos determinaron que las Fuerzas Armadas 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 del Presidente de la Nación, y control de la actividad de inteligencia civil y militar.

De la Constitución brasileña de 1988 (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, la ley y el orden.

También surge de la referida Constitución que las Policías Militares y los Cuerpos de Bomberos Militares estatales, a cargo de la función de policía de seguridad en los Estados, 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° 667/1969).

El Ministerio de Defensa es de creación relativamente reciente en Brasil; fue formalmente establecido por la *Ley Complementaria* N° 97 sustituyendo a los antiguos *Ministerios Militares*.

La referida ley y sus modificatorias Leyes Complementarias N° 117 y N° 136 mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter multifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

En efecto; la referida ley, tras reiterar textualmente el ya citado artículo 142 primer párrafo de la Constitución, estableció como atribución subsidiaria 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° 9.883/1999 y Decreto 4.376/2002 (artículo 4°, apartado II y modificatorios).

Conforme establece actualmente la Sección VI, artículos 10 y 11 de Ley N° 13.844 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. 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 del Consejo de Gobierno.

Cabe señalar que la Presidenta Dilma Rousseff (2011-agosto de 2016) suprimió el GSI (Medida Provisoria N° 696/2015 ratificada por Ley N° 13.266 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 Rouseff 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 2016, restableciendo el GSI.

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.

Cabe señalar que el mismo año 2016 se dictó el Decreto N° 8903 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.

La Ley N° 13.491 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.

En relación a otros aspectos de la organización de la defensa en Brasil, cabe destacar que conforme a la Ley Complementaria N° 97, 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 de defensa, la inteligencia de defensa, y el planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, la logística conjunta, y la articulación y equipamiento y de coordinación de la actuación de aquéllas en aspectos comunes a ella, como la protección civil (Decreto N° 9570/2018, artículo 10).

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.

Cabe señalar que las funciones de formulación de la política y estrategia de defensa, la inteligencia estratégica y operativa de defensa, la movilización, los aspectos de ciencia y tecnología de la defensa, los aspectos presupuestarios y, en definitiva, los aspectos sustantivos de la labor del Ministerio de Defensa, están en el referido Ministerio confiados a un órgano militar: el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En definitiva, el asesoramiento de que dispone el Ministro en materia de política, estrategia e inteligencia de defensa, es exclusivamente militar, a partir del Decreto N° 7.364/2010, continuando con los sucesivos Decretos N° 7974/2013, N° 8.978/17, y finalmente Decreto 9570/2018 actualmente vigente, aprobatorio de la actual estructura del Ministerio.

Hay no obstante novedades. 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. 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. En definitiva, el Presidente de Brasil –hoy 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. Son militares los ministros Fernando Azevedo Silva, Ministro de Defensa, además del Ministro-Jefe del GSI, y otros cinco ministros.

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 las facultades de éste 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 a militares en actividad. Si anteriormente no podía hablarse de un grado significativo de control civil sobre las Fuerzas Armadas, hoy tal control prácticamente no existe.

3.3 Chile

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

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 N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, así como la Ley 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

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 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, tras cinco años de análisis y debates en el Congreso chileno, constituyó una innovación importante en el esquema señalado.

En efecto; el aludido cuerpo normativo, tras destacar (artículo 1°) la autoridad del Presidente de la República “...en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes...” 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, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes...”

El aludido artículo asignó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, ratificando la dependencia de dichas fuerzas respecto del Ministerio de Defensa, y disponiendo que en caso de crisis internacional que afectare la seguridad exterior y en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumiría la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas entregando al Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Tras ratificar el artículo 2° la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 3° asignó al referido Ministerio el carácter de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional, encomendándole, en consecuencia, la propuesta y la evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, así como el estudio, la propuesta y la evaluación de las políticas y normas aplicables a los órganos integrantes del sector Defensa y el control relativo a su cumplimiento, el estudio de las necesidades financieras y presupuestarias del aludido sector y la propuesta del anteproyecto de presupuesto anual, y la asignación, la administración y el control del uso de los recursos asignados a los organismos correspondientes al sector referido.

Nos encontramos evidentemente, en el contexto latinoamericano, con un robusto 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 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, respecto de aspectos importantes como la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional y respecto de la doctrina y reglamentación conjunta, entre otros aspectos fundamentales de la defensa.

Se advertirá que la opinión de la Junta no es vinculante. Aparece como un cierto contrapeso, bien que limitado, a las facultades que son conferidas por la ley al Ministerio de Defensa y al Estado Mayor Conjunto.

La ley no sólo asignó al Ministerio facultades fundamentales en los aspectos señalados, sino también lo dotó de los medios técnicos necesarios para ejercerlas con eficacia.

En efecto; 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 de coordinar, en conformidad con las instrucciones del Ministro, la acción internacional de los organismos del sector defensa, la propuesta al Ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquéllas para sistemas de armas y otros equipos.

Como puede advertirse, nos encontramos ante el núcleo duro de la política de defensa. Por ello, Para ello, también parece una decisión legislativa acertada, la de establecer la dependencia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) respecto de la Subsecretaría.

También parece acertado, como se dispone en el artículo 18, que se establezca una relación funcional respecto de la aludida Subsecretaría, de las empresas estatales chilenas de producción de material bélico, FAMAE, ASMAR y ENAER.

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, siendo 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, asignándosele ahora con exclusividad –bien que sujeto a aprobación del Ministro- él desempeño de las funciones propias del accionar conjunto, destacándose la elaboración de la planificación secundaria, la doctrina conjunta, el entrenamiento conjunto, siendo también de interés su participación en los proyectos de adquisición e inversión conjuntos. Incrementan la importancia de este órgano, las importantes funciones operacionales que le son asignadas en la ley.

El artículo 26, al par que establece su dependencia respecto del Ministro de Defensa estableció 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...

Otro aspecto de importancia dentro de las funciones y responsabilidades ahora asignados al Ministerio, es el contemplado en el artículo 33, en cuanto establece que dicho órgano "...será responsable de supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa..." disponiéndose además que las empresas de producción bélicas serán también evaluadas por el Ministerio. En definitiva, no caben dudas respecto a que después de la sanción de la ley referida, es el Ministerio de Defensa quien en Chile toma las decisiones relativas a 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 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 no dejó de suscitar polémicas.

Como ejemplo, el ex Subsecretario de Defensa y académico Marcos Robledo (Andrade, E. 2019) destacó que la formación que reciben las instituciones militares ha traído como consecuencia el aumento de la violencia en zonas donde se les ha encargado colaborar con la lucha anti narcotráfico Asimismo, el académico Felipe Agüero (Ibid.) señaló que lo que se requería, ante un incremento del narcotráfico, era mejorar los instrumentos con que se contaba para esos fines –Carabineros, Policía de Investigaciones-.

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, fue dictado el Decreto Supremo N° 472/2019, en virtud del cual se declaró el estado de excepción constitucional de emergencia, en las Provincias 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 a un alto Oficial del Ejército, a quien se asignó el mando de las Fuerzas Armadas y del Orden y Seguridad Pública en dicha zona.

Es asimismo de sanción inminente 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 fortalece la autoridad del Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, organismo central del SIE, creándose además el cargo de Subdirector, incrementándose las limitadas facultades de la Comisión de Control de la Cámara de Diputados.

Cabe destacar asimismo la presentación y trámite por el Órgano Ejecutivo de un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, a fin de establecer el rol de éstas en materia de protección de la infraestructura crítica cuando fuera indispensable para la seguridad nacional. Se trata en definitiva de asignar a dichas Fuerzas una nueva función en seguridad interior, bien que por tiempo limitado –treinta días prorrogables una vez por igual período- “...cuando exista un riesgo para la seguridad de la Nación, fuera de los casos de estado de excepción constitucional...” (Congreso de Chile, 2019).

En definitiva, Chile es un país caracterizado por una misión de las Fuerzas Armadas clara y orientada hacia la defensa y que ha realizado grandes avances hacia el control civil, en los últimos años, y que al mismo tiempo puede mostrar una política de defensa exitosa en cuanto al desarrollo de adecuadas capacidades para la defensa. Cabe señalar no obstante que en los últimos años se han producido medidas de limitado involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad pública.

3.4 Bolivia

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, cabe destacar que la Nueva Constitución Política del Estado (2009) estableció en su artículo 246 que; “... I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus

órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones...”

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 1405 de 1992 estableció el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas bajo directa dependencia del Presidente de la Nación como “...el más alto organismo de Mando y Decisión de carácter técnico-operativo, de permanente coordinación y dirección de las Fuerzas Armadas...” (artículo 36).

Queda así patentizada la dependencia directa del Comando en Jefe respecto del Presidente de la Nación, y la limitación de la autoridad del Ministro de Defensa a los aspectos administrativos.

El aludido Comando está formado por el *Comandante en Jefe*, la Jefatura de Estado Mayor General, la Inspectoría General, el Estado Mayor General, y el Gabinete del Comandante en Jefe (artículo 37). Conforme al artículo 39, se asignó al *Comandante en Jefe* rango de Ministro de Estado, y sólo recibe órdenes, conforme dispone el artículo 39, del Presidente de la República.

El artículo 40 asignó al Comandante en Jefe el artículo 40 todos los aspectos relativos al mando y la coordinación de las tres fuerzas armadas, y la planificación, la formulación de la doctrina militar, la dirección de la elaboración de los planes de campaña y el adiestramiento conjunto, la determinación del equipamiento militar más adecuado, etc.

Cabe señalar que los Comandantes Generales de Fuerza, a cuyo cargo está el mando en su Fuerza Armada respectiva, su educación instrucción y preparación, etc., dependen del Comandante en Jefe y no del ministro de Defensa (art. 60).

En cuanto al ministro de Defensa –que carece, como se ha visto, de autoridad sobre el Comandante en Jefe, excepto en los aspectos administrativos- es el Organismo Político y Administrativo de las Fuerzas Armadas y representante legal de la Institución Armada, ante los Poderes Públicos. Está excluido de la mayoría de las decisiones relativas a la defensa, que están reservadas al Comandante en Jefe. Cabe señalar que si bien el ministro de Defensa puede ser un funcionario civil, ello no sucede con sus subordinados directos, los Subsecretarios de Defensa, Aeronáutica y Fuerza Naval, que deben tener el carácter de oficiales militares en actividad del grado de General de División o equivalentes en las restantes Fuerzas.

Pese a la existencia de un ministerio de Defensa, la circunstancia de hallarse éste reducido a los aspectos administrativos, determina que en todos los aspectos fundamentales de la defensa, las fuerzas armadas a través del comandante en jefe

dependan directamente del máximo nivel del Estado, ante el cual llegan unificadas en el órgano aludido.

A ello se agrega la facultad exclusiva del Comandante en Jefe, de dirigir las operaciones.

Por otra parte, las fuerzas armadas bolivianas tienen un carácter marcadamente multiifuncional.

Dicho carácter surge desde la misión de las Fuerzas Armadas establecida en el artículo 244 de la Constitución Política del Estado, el que al respecto estableció que "...Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país..."

En materia específica de seguridad interior, función en la que las Fuerzas Armadas participan "...a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado..." (artículo 6°, inciso g) establece el artículo 8° que el Presidente dispondrá el empleo de las Fuerzas Armadas para "...en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones constituidas para este fin, resultaren insuficientes..." disposición que aparece como adecuada.

En definitiva, la amplitud de la misión de las fuerzas armadas, su dependencia directa respecto del Órgano Ejecutivo en múltiples aspectos, la limitación de las facultades del ministro de Defensa a aspectos fundamentalmente administrativos, las múltiples facultades del órgano comandante en jefe entre otros aspectos ya señalados precedentemente, hacen difícil en el caso boliviano el ejercicio de la conducción política de la defensa.

Se debe señalar no obstante que durante la prolongada gestión del Presidente Evo Morales (2006-actualidad) el cargo de Ministro de Defensa estuvo a cargo de ministros civiles.

El golpe de Estado producido en Bolivia (20 de octubre-10 de noviembre de 2019) constituyó una cabal demostración de la endeblez institucional de Bolivia y de la inexistencia de gobierno político de la defensa en dicho país, que el mandatario depuesto pretendió sustituir procurando la adhesión de las Fuerzas Armadas y de la Policía a su proyecto político, sin resultados.

4. Conclusiones

El panorama que presentan las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los últimos años es el de un deterioro de la conducción política respecto de ellas y, como consecuencia,

de una creciente autonomía; un avance de su carácter multifuncional y especialmente de su dedicación a la seguridad interior, y un crecimiento de su influencia política.

En materia de relaciones civiles-militares, cabe percibir el debilitamiento, del ya endeble –en la mayoría de los casos- control civil en los países latinoamericanos.

Resulta perceptible la similitud con la situación en la materia en los comienzos de la Guerra Fría, y cabe preguntarnos acerca de influencia en la situación de la existencia de una percepción de amenaza por parte de Estados Unidos respecto de la presencia y actividades de la Federación Rusa y de la República Popular China en Latinoamérica y, en caso afirmativo, si tal percepción de amenaza no está siendo enfrentada por Estados Unidos de manera similar a la empleada en la antigua Guerra Fría, es decir, impulsando la militarización de los países de la región.

Cabe esperar no obstante que la experiencia acumulada tanto por Estados Unidos como por América Latina respecto de los efectos en esta última de la Guerra Fría impedirán que ello ocurra, y que políticas más lúcidas que las implementadas en aquella oportunidad constituirán los instrumentos para resolver los conflictos que presenta la región.

Desde Latinoamérica, consideramos que reafirmar y establecer, en aquellos países en los cuales no está establecida, la conducción política de la defensa, obteniendo un instrumento militar eficaz, adecuado para responder a las necesidades de defensa del país, y plenamente identificado con los intereses nacionales, es el mejor medio para evitar ser objeto de alteraciones impulsadas por causas externas al país.

La conducción política de la defensa, ¿es un bien en sí mismo?

Ciertamente no basta con que esté establecida la conducción política de la defensa, sino que es preciso ejercerla con conocimiento y aptitud, posibilitando también la llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar, para obtener como resultado una adecuada capacidad de defensa. El caso de Argentina, que habiendo logrado el ejercicio de tal conducción, no obtuvo que ella se tradujera en el logro de una buena capacidad de defensa, es un ejemplo.

Sobran no obstante en el mundo los ejemplos del adecuado ejercicio de la conducción política de la defensa y del logro de una notable capacidad de defensa, preservándose y fortaleciéndose la democracia. Casos como los de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, Italia, República Federal de Alemania, entre otros, acreditan lo expuesto. La conducción política de la defensa es en definitiva un instrumento tanto del fortalecimiento de la democracia, como de la capacidad de defensa.

Consideramos que la democracia es el sistema político y el modo de vida que la mayoría de los países latinoamericanos han escogido, y que su plena vigencia requiere

el logro de la conducción política de la defensa. Si esto es así, los últimos años han constituido un retroceso en ese camino, que es preciso rectificar.

Bibliografía

ANDRADE, Eduardo, Militarización contra el narcotráfico: un paso atrás en el debate latinoamericano, Radio Universidad de Chile, Santiago de Chile, 10 de julio de 2019 [En línea] Consultado el 27 de febrero de 2020, disponible en <https://radio.uchile.cl/2019/07/10/militarizacion-contra-el-narcotrafico-un-paso-atras-en-el-debate-latinoamericano/>

BEN MEIR, Yehuda. Civil-Military Relations in Israel. Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1999

BUSSO, Anabella (1991) Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos, Revista Estudios Internacionales, Volumen 24 Número 94 Universidad de Chile, Santiago de Chile, [En línea] Consultado el 25 de mayo de 2019, disponible en <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/15460/15913/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE Chile, PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, Mensaje N° 534/365, Boletín N° 13.088-02, Senado de Chile, Santiago de Chile, 2019.

DESCH, Michael C., Civilian control of the military. The changing security environment. The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001

FINER, Samuel E., The man on horseback. The Role of the Military in Politics. Transaction Publishers New Brunswick and London, Fourth printing, 2006

FITCH, John Samuel, The Armed Forces and Democracy in Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1998

HUNTINGTON, Samuel. The soldier and the state. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England, 1985, pp

LIEWEN, Edwin, Armas y política en América Latina, Sur, Buenos Aires, 1960

MAECHLING, Charles. Contrainsurgencia: La primera prueba de fuego.: En: KLARE, Michael. y KORNBLUH, Peter Contrainsurgencia, proinsurgencia y

antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad, Grijalbo, Ciudad de México, 1990

PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel, Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, 2013

PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael, Soldiers, politicians, and civilians, Cambridge University Press, New York, 2017.

UGARTE, Jose Manuel Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina; Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) No. 7 Enero - Junio 2019, [En línea] Consultado el 20 de septiembre de 2019. Disponible en <http://hdl.handle.net/2133/15383>