



Revista Política y Estrategia Nº 140, (2022)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi140.988>

Para citar este artículo / To cite this article: UGARTE, José Manuel: “Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas”.

Revista Política y Estrategia Nº 140. 2022. pp. 63-98

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi140.988>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

RELACIONES CIVILES-MILITARES EN AMÉRICA LATINA: PECULIARIDADES, LECCIONES APRENDIDAS, APRENDIZAJES EN CURSO, PROPUESTAS[∞]

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

La cuestión relativa a las relaciones civiles-militares sigue teniendo importancia en Latinoamérica. En una región conformada por países con democracias en transición, en distinto grado, y cuya consolidación ha alcanzado un éxito dispar, los últimos años han presenciado una fuerte polarización política dentro de los países y entre estos entre sí, así como una creciente tensión entre la gran potencia hemisférica y otras dos potencias extrarregionales, China y Rusia, que repercute en los países de la región, así como la decadencia de la integración regional. En ese ámbito polarizado, los países latinoamericanos procuran la consolidación del sistema democrático y la formulación y aplicación de políticas de defensa, enfrentando desafíos derivados de la situación económica que dejara la pandemia del coronavirus y del impacto económico mundial de la guerra entre Rusia y Ucrania, y, en algunos casos, de dificultades derivadas de la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad. Se hace evidente la necesidad de aplicar en este último terreno tanto las lecciones dejadas por la experiencia propia, como las que surgen de otros países de la región y del mundo.

Palabras clave: Relaciones civiles-militares; democracia; transición; lecciones aprendidas; defensa.

CIVIL-MILITARY RELATIONS IN LATIN AMERICA: PECULIARITIES, LESSONS LEARNED, LEARNING IN PROGRESS, PROPOSALS

ABSTRACT

The issue of civil-military relations remains important in Latin America. In a region made up of countries with democracies in transition,

* 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 es profesor en grado y postgrado. Es además profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Santiago del Estero y en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana. manugart@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>

[∞] Fecha de recepción: 150622 - Fecha de aceptación: 151222.

to varying degrees, and whose consolidation has achieved uneven success, recent years have witnessed a strong political polarization within the countries and between them, as well as a growing tension between the great hemispheric power and two other extra-regional powers, China and Russia, which has aftermath on the countries of the region, as well as the decline of regional integration. In this polarized environment, Latin American countries are seeking to consolidate the democratic system and formulate and apply defense policies, facing challenges arising from the economic situation left by the coronavirus pandemic and the global economic impact of the war between Russia and Ukraine, and, in some cases, of difficulties arising from the relationship between the Armed Forces and society. The need to apply in this last field both the lessons left by our own experience and those that arise from other countries in the region and the world is evident.

Key words: *Civil-military relations; democracy; transition; lessons learned; defense.*

RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA AMÉRICA LATINA: PECULIARIDADES, LIÇÕES APRENDIDAS, APRENDIZADO EM ANDAMENTO, PROPOSTAS

RESUMO

A questão das relações civis-militares ainda é importante na América Latina. Em uma região composta por países com democracias em transição, em graus variados, e cuja consolidação obteve sucesso desigual, os últimos anos testemunharam uma forte polarização política dentro dos países e entre eles, bem como uma tensão crescente entre a grande potência hemisférica e duas outras potências extrarregionais, China e Rússia, o que repercutiu nos países da região, além do declínio da integração regional. Nesse ambiente polarizado, os países latino-americanos buscam consolidar o sistema democrático e formular e aplicar políticas de defesa, enfrentando desafios decorrentes da situação econômica deixada pela pandemia do coronavírus e o impacto econômico global da guerra entre Rússia e Ucrânia e, em alguns casos, de dificuldades decorrentes da relação entre as Forças Armadas e a sociedade. É evidente a necessidade de aplicar neste último campo tanto as lições deixadas pela própria experiência, bem como pela experiência de outros países da região e do mundo.

Palavras-chave: *Relações civis-militares; democracia; transição; lições aprendidas; defesa.*

1. Introducción. Algunas características salientes de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

En materia de relaciones civiles-militares, América Latina ha tenido y continúa teniendo una situación bastante compleja.

Por décadas, la región pareció condenada a la inestabilidad política en función de los frecuentes golpes de Estado promovidos por sus Fuerzas Armadas, generalmente apoyados y a veces promovidos por sectores políticos civiles.

Apenas iniciada la década de los 60, en plena vigencia de la Guerra Fría, época de verdadero apogeo del avance militar sobre las instituciones políticas en Latinoamérica, Edwin Liewen¹ destacaba que en la casi totalidad de los países de la región las actividades de las Fuerzas Armadas *...han penetrado la vida nacional, dominando la política ya sea directamente o asumiendo un papel olímpico como árbitros entre contendientes civiles...*². También señalaba Liewen en la referida época -afirmación hoy tan válida, como lo era en los 60- que *...La asunción por 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...*

Coincidiendo con esta opinión, señalamos la importancia de la herencia española y portuguesa sobre el punto.

Tal herencia, representada por las fuerzas armadas de España y Portugal a la época de la colonización y del logro de la independencia de sus antiguas colonias latinoamericanas- fue la del empleo de las fuerzas armadas en muy diversos aspectos, además de la tradicional misión militar relativa a la defensa.

En el caso de España, se trató del ejército español del absolutismo. Éste, como lo señala un muy bien documentado estudio de Fernando López Ramón³ se caracterizó por la *obediencia ciega y utilización plurifuncional*⁴: la subordinación completa del Ejército a la persona del Rey, rigiendo el principio de obediencia ciega a las órdenes del superior.

Características similares en cuanto al carácter polifuncional del Ejército, a la amplitud de las facultades de sus jefes, y al ejercicio por parte de éstos de funciones administrativas y políticas, tuvo, en ese aspecto, la colonización portuguesa de Brasil, bien que en otros aspectos fuera diferente⁵.

1 LIEUWEN, Edwin. *Armas y Política en América Latina*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1960.

2 *Ibidem.* p. 25.

3 LÓPEZ Ramón, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

4 *Ibidem.* pp. 33-35.

5 V. el estudio de HAYES, Robert A. *The Armed Nation*, traducido al portugués como *Nacao Armada: A Mistica Militar Brasileira* (Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 1991, pp. 10-32) donde se destaca que en la época de la colonización, se otorgaban concesiones a quienes invirtieran su fortuna personal en las expediciones, otorgándoseles los títulos de *Gobernador y Capitán Mayor*, aunando facultades políticas y militares. Idénticas facultades tuvieron posteriormente los representantes de la Corona portuguesa, con títulos de *Gobernador y Capitán General*. La organización administrativa de la colonia tenía características esencialmente militares.

También destacó Liewen el rol desempeñado por el caudillismo político-militar tras la obtención de la independencia, llenando el vacío dejado por la autoridad real⁶, con excepción de los casos de Chile, donde la dirigencia civil disciplinó al ejército y logró establecer su autoridad sobre él, consolidándose la estabilidad política con la Constitución de 1833 y el dirigente conservador Diego Portales, y Brasil, donde la guerra por la independencia fue breve y no cruenta, estableciéndose inicialmente una autoridad imperial integrante de la dinastía vigente en la metrópoli, no dándose en ambos casos lugar al referido caudillismo.

Liewen destacó también los importantes cambios sociales producidos en Latinoamérica a partir de comienzos del siglo XX y sus consecuencias en la estabilidad política de los países de la región, especialmente con motivo de la depresión económica que surgiera alrededor de 1930, prolongándose la inestabilidad durante las décadas de los 40 y 50⁷.

Cabe también recordar el nuevo ciclo de golpes de Estado y de asunción de funciones políticas por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas que tuvo lugar a partir de la segunda mitad de la década del 60 –ya publicada la obra aludida– en el marco representado por la Guerra Fría, con la aparición en la región de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas y de contrainsurgencia, y la asignación a las fuerzas armadas latinoamericanas, en el Sistema Interamericano de Defensa, de la misión de naturaleza política representada por la lucha contra el movimiento comunista internacional, así como de la misión de mantener la seguridad interna en sus respectivos territorios.

Sobre estos aspectos alcanzó a señalar Liewen⁸ que *...Puesto que de hecho tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos están convencidos de que los últimos no tienen ningún verdadero papel que representar en el enfrentamiento de la amenaza comunista externa, la única justificación militar práctica para proporcionarles entrenamiento y ayuda militar es capacitarlos para combatir la amenaza comunista interna.*

Verdaderamente, la ‘amenaza interna’ comunista no sería un problema militar... Además, en la mayoría de los países del área la tarea de preservar el orden interno contra la subversión comunista es bien manejada por las fuerzas policiales...

Tales observaciones no coincidieron con las políticas aplicadas por el gobierno estadounidense, respecto de América Latina.

Por el contrario, ante la percepción de amenaza experimentada por Estados Unidos ante el triunfo de las guerrillas comunistas en China encabezadas por Mao tsé-Tung (1949) y, sucesivamente, la derrota experimentada por Francia en sus colonias de Indochina (1954) y Argelia (1962) ante movimientos independentistas apoyados por el bloque soviético, dicho país optó por encomendar, en el marco del Sistema Interamericano de Defensa, a las

6 LIEUWEN, Edwin. Op. Cit. pp. 34-42. V. asimismo sobre Venezuela, GUARDIA Rolando, Inés, *El caudillismo: Un actor político relevante en Venezuela a finales del siglo XIX*. En: IRWING G., Domingo y otros, *Militares y Sociedad en Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003. Sobre Perú, BASADRE, Jorge. *La Iniciación de la república: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, capítulo II *Los caudillos militares*, UNMSM, Fondo Editorial Lima, 2002, consultado el 22 de enero del 2010, disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/libros/Historia/Iniciacion_Republica/tomo1/Lib2_Cap2.htm

7 LIEUWEN, Edwin. Op. Cit. Cap. III.

8 *Ibidem*. pp. 259-260.

Fuerzas Armadas latinoamericanas el control del orden interno y la lucha contra el Movimiento Comunista Internacional dentro de sus territorios.

Asimismo, y especialmente a partir del triunfo de la Revolución Cubana, y la adhesión de Cuba al bloque comunista, el Presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy impulsó el adoctrinamiento y adiestramiento en contrainsurgencia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas⁹.

John Samuel Fitch destacó sobre dicho aspecto que, tras la Revolución Cubana, el alineamiento de Cuba con el bloque soviético y los intentos por parte del gobierno cubano de fomentar revoluciones marxistas por todas partes, derivó en la percepción de que la amenaza más inmediata para la seguridad en Latinoamérica era interna, y que si bien el enemigo final era externo –el Movimiento Comunista Internacional liderado por la Unión Soviética– los agentes de ese enemigo eran vistos como operando internamente en movimientos guerrilleros que procuraban derrocar al Estado. Señaló que “...*el enemigo interno era difícil de separar de la población civil...*”¹⁰.

Consecuencia de ello fue la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, en el contexto del Conflicto Este-Oeste, de funciones de seguridad interna.

Robert S. McNamara, Secretario de Defensa de la Administración Kennedy, por su parte en una publicación sintetizó el pensamiento de su gobierno a la época que:

*...Reconocemos, ahora, formalmente, el carácter débil de la posibilidad de algún ataque convencional de fuera del hemisferio contra cualquier Estado americano. Como resultado de eso, no vemos necesidad de que los países de América Latina sustenten grandes fuerzas militares convencionales, especialmente las que exigen equipamiento dispendioso y complejo... La ausencia de una gran amenaza externa a éste hemisferio nos ayudó también a focalizar las energías de las naciones firmantes del Tratado de Río para el problema compartido por todos y referente a los levantamientos armados inspirados por fuerzas externas... hemos procurado ayudarlos dándoles entrenamiento, consejeros y ayuda en equipamiento y técnicas de contrainsurgencia...*¹¹.

Este pensamiento –la promoción de la asignación a las Fuerzas Armadas latinoamericanas de funciones de seguridad interna– continúa vigente, en lo esencial, al día de hoy.

Por otra parte, como consecuencia de la visita de altos oficiales brasileños al *War National College* estadounidense y la posterior creación de la Escuela Superior de Guerra en Brasil, fue elaborada la *Doctrina de Seguridad Nacional*, caracterizada por extender las

9 Ver sobre el rol de la administración estadounidense encabezada por el presidente Kennedy en la implementación de las doctrinas de contrainsurgencia, de MAECHLING Jr., Charles *Contrainsurgencia: La primera prueba de fuego*. En: KLARE, Michael T. y KORNBLUH, Peter (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, Grijalbo, México D.F., 1990, pp. 33/64.

10 FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998, p. 12.

11 McNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*, IBRASA, São Paulo, 1963, pp. 41-42.

nociones de seguridad y defensa, que pasaron a abarcar virtualmente la totalidad del quehacer nacional del país en que se aplicaba, borrándose las fronteras entre defensa nacional y seguridad interior, y justificando por consiguiente la intervención militar en la totalidad de las políticas del Estado, con el proclamado propósito de derrotar al comunismo. Dicha doctrina se extendió en dicha época a la totalidad de los Estados latinoamericanos.

John Samuel Fitch¹² efectuó también una descripción de los efectos de las aludidas doctrinas en las Fuerzas Armadas latinoamericanas señalando que *...La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación...* destacando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar¹³.

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 era 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, incluyendo la experticia militar no solo habilidades militares, sino también el adiestramiento en otras áreas de política nacional, expandiéndose de ese modo el área de involucramiento militar a cuestiones políticas.

Sostuvo también 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.

Una de las consecuencias de dichas doctrinas fueron, durante la Guerra Fría, 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, y el monopolio militar en la actividad de inteligencia.

Así, en el contexto del Conflicto Este-Oeste, la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno hasta el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia en los países señalados, así como la realización de actividades empresarias vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, así como actividades de defensa civil con una concepción sumamente ampliada, y el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil.

Todos los países de la región, excepción hecha de México, Colombia y Venezuela, donde las aludidas doctrinas no dejaron de influir en las Fuerzas Armadas, que incrementaron su influencia, y Costa Rica, por carecer de Fuerzas Armadas, pasaron durante la Guerra Fría a tener gobierno militar.

La redemocratización de Latinoamérica, que comenzada a fines de la Guerra Fría y que se aceleró con la finalización de dicho conflicto, no disminuyó en grado significativo los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, con la obvia excepción del ejercicio del gobierno.

12 FITCH, John Samuel. Loc. Cit.

13 Ibidem.

Ello, excepción hecha de Argentina, y de Chile, salvo, en este último caso, las funciones de policía naval y aérea ejercidas respectivamente por la Armada y la Fuerza Aérea de dicho país, y en menor grado Uruguay, donde, además de las indicadas funciones de policía naval y aérea, las Fuerzas Armadas tienen limitadas funciones de seguridad interna.

En los restantes casos, las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, la dirección (en diversos 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, vinculadas o no vinculadas con la defensa, entre otros aspectos. En todos los casos, además, las Fuerzas Armadas latinoamericanas participan en la protección civil ante desastres naturales o antrópicos y realizan tareas de apoyo a la comunidad a requerimiento del poder político o en algunos casos de forma autónoma.

Efectuaremos a continuación un análisis particularizado de varios casos nacionales, profundizándolo en los capítulos siguientes.

2. Breve marco teórico sobre el control civil de las Fuerzas Armadas, o, como preferimos, la conducción política de la defensa

Para los países latinoamericanos el logro del control civil, descrito por Samuel Huntington, o de la conducción política de la defensa, como preferimos denominarlo por nuestra parte, continúa constituyendo un desafío importante en la mayor parte de Latinoamérica. Su inexistencia o limitaciones continúa limitando la calidad de la democracia o incluso poniéndola en riesgo.

¿Qué es el control civil? Para Samuel Huntington este concepto guarda relación con el poder relativo de grupos civiles y militares en el Estado, alcanzándose presumiblemente tal control, según el referido autor, en la medida en la cual el poder de los grupos militares es reducido concluyendo que, en definitiva, para definir el control civil es preciso saber cómo puede ser minimizado el poder militar¹⁴.

La noción de *control civil* resulta de utilidad para el análisis de la cuestión en Latinoamérica, región en la que frecuentemente las Fuerzas Armadas han asumido roles de actores políticos que compiten con las autoridades electas para imponer su voluntad en diversos aspectos. No se refiere, obviamente, a las capacidades militares de las Fuerzas Armadas; muchos de los países que cuentan con Fuerzas Armadas de considerable poder poseen un control civil consolidado y, consiguientemente, tales Fuerzas poseen importante poder militar, pero escaso poder político. Por el contrario, los países latinoamericanos cuentan con Fuerzas Armadas de limitado poder militar, pero que en diversos casos poseen –y ejercen– un sustancial poder político.

Cabe destacar que el control civil o conducción política de la defensa no consiste solamente en evitar golpes de Estado militares, ni la intervención o involucramiento institucional de las Fuerzas Armadas en el gobierno político del Estado. Es mucho más: El gobierno del Estado debe también gobernar la defensa.

14 HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985. p. 80.

Por ello, entendemos que también 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...¹⁵.

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...¹⁶.

David Pion-Berlin y Rafael Martínez señalaron también respecto de la noción de control civil:

...La respuesta breve es control civil: idear un sistema que asegure que esta entidad no democrática (las Fuerzas Armadas) se ajuste a las decisiones tomadas por sus supervisores ejecutivos, lo quiera o no, y esté o no de acuerdo con las políticas. Las fuerzas armadas ostentan un enorme poder coercitivo y es ese poder el que debe canalizarse para lograr los objetivos trazados por los gobiernos. El desafío es construir un ejército coercitivamente lo suficientemente fuerte, para aprovechar su poder solo como y cuando lo indiquen las autoridades democráticas...¹⁷.

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 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.

15 BEN MEIR Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1995, p. 11.

16 DESCH, Michael C. *Civilian Control of the Military, The Changing security environment*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999, pp. 4/5.

17 PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 21.

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 política¹⁸. Dado que la conducción del Estado debe estar al mando, tan importante responsabilidad debe ser ejercida en forma idónea.

El objetivo no puede ser otro que el del logro de la eficacia y la eficiencia en el sector, y como consecuencia, de una buena capacidad de defensa.

David Pion-Berlin¹⁹, 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 exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay. Perú, República Dominicana, y Venezuela.

18 UGARTE, José Manuel. *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares*. En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.) *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires, 2013, p. 55.

19 PION-BERLIN, David. *La Organización de la Defensa y relaciones civiles-militares en América Latina*, En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.). *Ibidem*. pp. 21-52.

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, 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.

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 oportunidad²⁰, 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 respectivamente, quien a tal efecto depende directamente del Presidente, o bien Nicaragua, donde el ministro de Defensa tiene por función²¹ 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.

También encontramos casos como el de Colombia, en el que si bien existe un ministerio de Defensa de carácter civil, del cual dependen tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, dicho ministerio comprende órganos fundamentalmente de carácter administrativo. También depende del Ministro el Comando General de las Fuerzas Militares, a cuyo cargo están las funciones técnico-militares y operativas, y de quien dependen tanto el Estado Mayor Conjunto, como los Comandos de las Fuerzas Armadas individuales, y los Comandos Estratégicos Operacionales. Dicho Comando General tiene a su cargo las funciones de Inteligencia Estratégica Militar, Enseñanza Militar, Logística Militar, y Operaciones Militares, las cuales dirige a través de los aludidos Comandos Estratégicos Operacionales que de él dependen. Si bien dicho Comando General depende del Ministro de Defensa, éste carece de los medios humanos y materiales que le permitan el ejercicio efectivo de tal autoridad.

En Ecuador, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) estableció en su artículo 3, respecto del Presidente de la República que...Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto. No obstante, la ley distribuye las competencias entre uno y otro órgano, sin asignar al último la totalidad de las facultades en lo relativo a los aspectos técnicos y operativos de la defensa.

Así, el Comando Conjunto posee las atribuciones fundamentales en cuanto a la conducción operativa y al diseño de fuerzas a través del planeamiento estratégico militar, pero

20 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 (coord.). *Loc. Cit.*

21 *Ibidem*.

en este último caso se requiere aprobación y elevación a través del ministerio de Defensa. Debe elaborar los anteproyectos presupuestarios correspondientes al Comando Conjunto, y resolver previamente sobre los anteproyectos presupuestarios elevados por cada una de las Fuerzas Armadas; pero el ministerio de Defensa está facultado para conocer y resolver sobre tales anteproyectos, antes de elevarlos al Consejo de Seguridad Nacional. También el Ministerio posee facultades en materia sustantiva, como dirigir la política de defensa nacional y elaborar la directiva de defensa militar.

No obstante, preciso es tener en cuenta que las tres fuerzas armadas dependen del Comando Conjunto.

John Samuel Fitch señaló las características de los sistemas democráticos de relaciones civiles-militares:

“...Primero, las Fuerzas Armadas deben estar políticamente subordinadas al gobierno democrático. La noción de Fuerzas Armadas políticamente autónomas actuando como ‘guardianes de la Nación’ es claramente inconsistente con los principios fundamentales de la democracia. La teoría democrática no admite la posibilidad de que cualquier grupo —militar o civil— posea mayor legitimidad que la voluntad popular democráticamente determinada a través de elecciones libres e inclusivas y templadas por el juego de instituciones establecidas constitucionalmente...

Segundo, la consolidación democrática requiere el control de la política relativa a las Fuerzas Armadas por las autoridades civiles constitucionalmente designadas a quien las Fuerzas Armadas están subordinadas profesionalmente e institucionalmente. La existencia de ‘dominios reservados de autoridad y formulación de políticas’ no responsables ante el control democrático, es una violación fundamental de normas democráticas...

Tercero, en las democracias consolidadas, el personal militar está sujeto al imperio de la ley...²².

En el análisis comparativo efectuado por Fitch respecto de las democracias latinoamericanas restauradas a finales o tras la conclusión del conflicto Este-Oeste, éste destacó la existencia de significativas diferencias entre las relaciones existentes entre las Fuerzas Armadas, el Estado y la sociedad en tales democracias.

Siendo la citada una obra publicada en 1998, Fitch halló en ella regímenes tutelares con participación de las Fuerzas Armadas participando en la formulación de la política y ejerciendo supervisión sobre las autoridades civiles, efectuando los militares declaraciones públicas sobre un amplio rango de asuntos de política nacional, y otros que, en cambio, se aproximaban a las pautas vigentes en los países con control democrático consolidado...²³.

22 FITCH, John Samuel. Op. Cit. pp. 30-31.

23 Ibídem. pp. 40-41.

De modo similar, Felipe Agüero²⁴, comparando la exitosa transición española con las restauradas democracias latinoamericanas, destacó que *...Los regímenes que emergieron en Sud América después de la conclusión del autoritarismo fueron menos exitosos en la promoción de la supremacía civil...* con relación al aludido modelo, destacando que *...Las autoridades civiles reinaban formalmente sobre el gobierno y la administración, pero en realidad, a menudo enfrentan limitaciones en muchas áreas de política, como resultado de un choque de prerrogativas superpuestas o el temor de represalias militares...*²⁵.

Tratándose de una obra publicada en 1995, Agüero no pudo hacer, en el caso argentino, referencia a los significativos avances posteriores o recientes, como tampoco en el caso chileno.

3. Breve examen de diversos casos nacionales

3.1 Argentina

En el caso de Argentina diremos, por nuestra parte, que se vio inicialmente favorecida en el aspecto que nos ocupa por la retirada del poder militar tras la trágica circunstancia de 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 Nº 23.023/83 reformativo del Decreto-Ley Nº 22.520/81 Ley de Ministerios, consolidándose posteriormente a través de la sanción de Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional, consensuada por los partidos políticos entonces mayoritarios. Se promovió, además, el juzgamiento de los militares comprometidos en violaciones a los derechos humanos, obteniéndose la condena de las Juntas Militares que gobernaran de facto el país y que concibieran y ordenaran la represión ilegal.

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 castigo a sus promotores y participantes puso término a este ciclo.

En otros aspectos, la Ley Nº 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,

24 AGÜERO, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy, Post Franco Spain in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1995, pp. 223-226.

25 *Ibidem*. p. 223.

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).

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 Nº 727/2006 reglamentario de la Ley Nº 23.554 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 un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto).

En otro orden de ideas, un conjunto de factores que afectaron la operatividad y el equipamiento de las Fuerzas Armadas argentinas determinaron la sanción de la Ley Nº 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 Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Ello, sin perjuicio de los restantes fondos que sean asignados a las Fuerzas Armadas por la Ley de Presupuesto. Se trata de importes relevantes, pero que no aparecen como suficientes ante la situación antes mencionada, no advirtiéndose tampoco que su inversión esté orientada hacia las reales necesidades de la defensa.

En materia educativa, cabe destacar la creación, por Resolución MD Nº 67/2006, de un órgano específico para la educación militar; la Coordinación de Educación y Formación del Ministerio, creándose posteriormente, a través del Decreto Nº 788/2007, en el Ministerio de Defensa, 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.

La Ley Nº 27.015 (2014) 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.

3.2 Chile

Por razones cronológicas no alcanzaron Fitch y Agüero a tomar nota de los notables avances logrados en Chile en materia de conducción política de la defensa, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 2005.

El particular interés del caso chileno deriva de las limitaciones a las facultades gubernamentales y de las salvaguardas a la autonomía militar dejadas por el gobierno militar encabezado por el capitán general Augusto Pinochet Ugarte en la Constitución de 1980, patentizadas, pero no limitadas por cierto, a la circunstancia de continuar el propio Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, sin que el nuevo gobierno democrático pudiera sustituirlo, estableciéndose un sutil mecanismo militar supervisor de las autoridades civiles a través de un Consejo de Seguridad Nacional de amplias e imprecisas facultades y mayoría militar, entre otros mecanismos destinados a preservar las prerrogativas militares.

En Chile sucesivos gobiernos civiles trabajaron para superar la indicada situación, lo que finalmente lograron a través de las reformas constitucionales de 2005, de la sanción de la Ley Nº 20.424 del 2 de febrero de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, sustantivo avance en la materia, así como también a través de la sanción de la Ley Nº 19.724 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia que estableció controles externos y supervisión civil respecto del sistema de inteligencia.

También cabe citar, en el mismo sentido, la sanción de la Ley Nº 21.174 (2019) estableciendo *...un nuevo mecanismo de financiación de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas...* concluyendo con el sistema precedente de financiar el equipamiento militar a través del 10% de las exportaciones de la empresa estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), 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.

3.3 Brasil

Mientras que en Chile, partiendo de una transición condicionada, se fueron realizando sustantivos avances hacia el logro de la conducción política de la defensa, en Brasil todas

las tentativas de avance fueron contrapesadas con la obtención de concesiones del poder político por parte de las Fuerzas Armadas, al punto de no lograrse prácticamente avance real alguno, y, finalmente, tras la destitución de la presidenta Dilma Vana Rousseff por vía de *impeachment* (2013) se operó un importante avance por parte de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil, incrementado con la asunción de un Presidente militar retirado, el capitán Jair Messias Bolsonaro.

Ha podido observarse en Brasil un sutil criterio estratégico por parte de las Fuerzas Armadas, consistente en exigir del poder político, ante cada tentativa por parte de éste de obtener facultades de conducción y control sobre las Fuerzas Armadas, una contraprestación destinada a esterilizar tales nuevas facultades.

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 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 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 uno de tales poderes, de la ley y el orden.

También surge de la referida Constitución que las Policías Militares y los Cuerpos de Bomberos Militares, aunque subordinados 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.

Dicha ley 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.

Casi simultáneamente con la creación del Ministerio de Defensa, en Brasil fue creado el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), órgano de rango ministerial estatutariamente

conducido por un oficial militar, que depende directamente del Presidente de la República, y que 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.

El Gabinete de Seguridad Institucional tiene bajo su dependencia la inteligencia civil representada por la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), (artículo 11, punto V, Ley N° 13.502) y que además es la agencia central del Sistema de Inteligencia Brasileño (SISBIN). Por otra parte, el GSI ejerce además la coordinación del aludido SISBIN (art. 3°, (Ley N° 9.883/1999 y Decreto 4.376/2002 (artículo 4º, apartado II y modificatorios).

En el 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.

Una expresión del PPIF son las *“Operaciones Ágata”*. Se trata de operaciones realizadas anualmente con la finalidad de actuar contra delitos transfronterizos y ambientales, agrupando a las Fuerzas Armadas, Policía Federal y policías estaduais.

Cabe destacar que en Brasil las funciones del Ministerio de Defensa, relacionadas con la política y estrategia de defensa y militar, la inteligencia estratégica militar y la inteligencia operacional militar, la logística de defensa, las cuestiones de relaciones internacionales vinculadas con la defensa, la educación para la defensa y la educación militar, en definitiva, todas las funciones sustantivas vinculadas con la defensa, además de las habituales funciones relativas a la doctrina, planeamiento y adiestramiento conjuntos, son atribuidas al Estado Mayor Conjunto, con lo que en la práctica se reitera el esquema vigente en varios países latinoamericanos, de atribución al ministerio de Defensa de funciones administrativas, ya visto en otros casos.

Particularmente, respecto de la educación militar, esta estuvo en Brasil permanentemente en manos de las Fuerzas Armadas, rigiéndose cada una por su propia ley, y la formación en nivel superior en temas de defensa, tanto para personal militar como civiles, en manos militares a través de la Escuela Superior de Guerra, organismo militar dependiente del Estado Mayor Conjunto, verdadero reducto ideológico en el que continuó desarrollándose la Doctrina de la Seguridad Nacional –llamada también Doctrina de la Escuela Superior de Guerra– de gran influencia en el pensamiento militar durante la Guerra Fría, hoy complementada por la Escuela Superior de Defensa, desprendimiento de la primera.

De todos modos, a partir de la presidencia interina de Michel Temer, el Ministro de Defensa ha pasado a ser un oficial militar en actividad. Y en la presidencia de Jair Messias

Bolsonaro, militar retirado, son militares también el vicepresidente (retirado), 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, y el Ministro de Transparencia. Por cierto tiempo, el Ministerio de Salud estaba a cargo de un militar sin título de médico. Según un relativamente reciente estudio (2021) hay 6.157 militares ocupando cargos públicos en la Administración Federal brasileña. También en la última elección (2020) han participado 6.755 candidatos militares.

Probablemente el mayor interrogante es el relativo a si en caso de un resultado adverso del actual mandatario en las propias elecciones, las Fuerzas Armadas aceptarán fácilmente perder las ventajas logradas durante su presidencia.

3.4 Bolivia

Entre los Estados de la comunidad andina, encontramos en primer lugar a Bolivia donde la elección de Luis Alberto Arce Catacora (2020) ha implicado el restablecimiento de la normalidad constitucional en dicha nación.

Si bien su titular actualmente es un funcionario civil, lo cierto es que tanto la Constitución Política de 2008 (arts. 243 a 246) como la Ley N° 1405 de las Fuerzas Armadas coinciden en limitar las facultades del Ministerio de Defensa a aspectos administrativos, confiando las funciones técnico-operativas a un Comandante en Jefe que a tales efectos depende directamente del Presidente de la Nación y de quien dependen los Comandantes de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, los Subsecretarios que dependen del Ministro de Defensa deben ser oficiales militares.

La misión de las Fuerzas Armadas es amplia, incluyendo tanto participación en la seguridad interior como en el desarrollo del país.

Tales condiciones no son ciertamente propicias para el logro de la conducción política de la defensa, como quedó acabadamente demostrado con los sucesos del 10 al 20 de noviembre de 2019, derrocamiento del presidente Evo Morales Ayma.

3.5 Perú

En Perú, la retirada y posterior renuncia desde Japón del presidente Alberto Fujimori (19 de noviembre de 2000) brindó una oportunidad para superar la tentativa de militarización del Estado por parte del referido mandatario y para sancionar adecuadas leyes en materia de Defensa, tales como la Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa que estableció un Ministerio de Defensa con adecuadas facultades y capacidades para el control civil, así como la Ley N° 28.664 del Sistema de Inteligencia Nacional, que previó un adecuado Sistema de Inteligencia, con controles. Subsistió, no obstante, la polifuncionalidad de las Fuerzas Armadas y la participación de estas en seguridad interior.

Las adecuadas estructuras referidas se mantuvieron en lo esencial en sucesivas reformas normativas. No obstante, la inestabilidad política que pasó a caracterizar al país determinó el fin de un ciclo de ministros de Defensa civiles tras la renuncia del ministro de Defensa de Pedro Pablo Kuczynski, Jorge Nieto.

La asunción, en reemplazo de Nieto, del teniente general (Ret.) Jorge Raúl Kisic Wagner determinó un ciclo de ministros de Defensa militares, que perduró durante la presidencia de Martín Alberto Vizcarra Cornejo (2018-2020) y de su sucesor Manuel Merino de Lama (noviembre 2020), interrumpido con la designación por parte de Fernando Sagasti (2020-2021) de la abogada Nuria Esparch, al frente del Ministerio de Defensa.

Habiendo asumido el actual presidente José Pedro Castillo Terrones el 28 de julio de 2021, designó al frente del Ministerio de Defensa al doctor Walter Ayala González (28 de julio- 15 de noviembre de 2021), sucedido por el también abogado Juan Manuel Carrasco Millones (17 de noviembre de 2021 hasta el 1 de febrero de 2022), retornando el ministerio a manos militares con la designación del contraalmirante retirado José Luis Gavidia Arrascue.

Hoy, Perú está caracterizado por una extrema polarización política y la consiguiente inestabilidad, que dificulta la implementación de políticas a largo plazo requeridas para el establecimiento de la conducción política de la defensa.

3.6 Ecuador

Ecuador se caracterizó por años de inestabilidad política y democracia débil, sometida al control tutelar por parte de las Fuerzas Armadas, a través de una misión militar amplia, con participación en la seguridad interior y en el desarrollo del país –desarrollando un importante complejo empresario– una Ley de Seguridad Nacional que daba amplio margen a su intervención en el gobierno, y el ejercicio de un rol arbitral que ejerció para provocar el fin del mandato de los presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997) y Jamil Mahuad (1998-2000).

La llegada al poder del presidente Rafael Vicente Correa Delgado (2007-2017) trajo consigo la sanción de la reforma constitucional de 2008, que en su versión original limitó las funciones de las Fuerzas Armadas a la Defensa, eliminando sus facultades de seguridad interior. También durante el referido mandato se sancionó la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) que incrementó las facultades del Ministerio de Defensa, hasta entonces limitadas a aspectos administrativos, otorgándole facultades de supervisión en los aspectos técnicos y operacionales a cargo del Comando Conjunto, estableciendo durante el mandato un ciclo de ministros de Defensa civiles.

También durante este mandato fue creado un organismo de inteligencia civil, la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) a la que se asignaron facultades de producción de inteligencia y de coordinación y supervisión respecto de los organismos de inteligencia militares y policiales, bajo conducción civil, derogándose la Ley de Seguridad Nacional y sustituyéndola por una Ley de Seguridad Pública y del Estado, la que comprendió aspectos de defensa, seguridad pública y defensa civil, incluyendo además la actividad de inteligencia, esta última bajo coordinación de la SENAIN.

Una rebelión policial y de un sector militar, aparente preludio de un golpe de Estado frenó el impulso reformista en este ámbito de Correa dando lugar a un retroceso caracterizado por la aceptación de un rol para las Fuerzas Armadas, además de la defensa, de apoyo en la “seguridad integral”, reflejado en sendas reformas de la Constitución y de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

El sucesor de Correa, Lenin Moreno Garcés (2017-2021), quien se desempeñara como vicepresidente de Correa y que fuera electo por el partido de aquél y aparentemente pretendía continuar sus políticas, imprevistamente adoptó una postura conservadora y opuesta a mucho de lo realizado por su antecesor.

En la materia que nos ocupa, designó a un ministro de Defensa militar, el general de división retirado doctor Raúl Oswaldo Jarrín Román, con amplia trayectoria académica, quien desde el comienzo hizo conocer su propósito de incrementar el rol militar en el Estado.

Aunque su actividad no se tradujo en cambios normativos importantes, lo cierto es que tanto en el Libro Blanco Política de Defensa Nacional para el Ecuador (2018) publicado bajo su dirección, como en los diversos planes generales y sectoriales que elaboró, incrementó el rol militar en la seguridad interior bajo el concepto de nuevas amenazas.

Por otra parte, Moreno Garcés dictó con motivo de la pandemia COVID-19 sucesivos decretos de declaración de estados de excepción movilizándolo a la Administración Pública y a las Fuerzas Armadas, asignando a estas últimas tareas de control del orden público y de verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas con motivo de la aludida pandemia.

El actual mandatario Guillermo Lasso Mendoza, quien asumió el 25 de mayo del 2021, reiteró la política de su predecesor en cuanto a designar a militares como ministros de Defensa, designando en tal cargo al almirante retirado Fernando Donoso Morán. Durante su mandato se produjeron motines en diversas cárceles de Ecuador.

Pero el 28 de septiembre de 2021 en un motín atribuido al enfrentamiento de reclusos pertenecientes a dos organizaciones criminales enfrentadas, con epicentro en la cárcel Litoral de Guayaquil, esgrimiendo armas de fuego y hasta granadas, se produjo un saldo de 119 muertos y 73 heridos.

Ante estos acontecimientos, Lasso dictó el Decreto Ejecutivo N° 210 de 2021 -renovado, con similares características, por Decreto Ejecutivo N° 276 de 2021- disponiendo el estado de excepción por “grave conmoción interna” en “todos los centros de privación de libertad” disponiendo la movilización hacia tales centros, entre otros organismos, de las Fuerzas Armadas. Se estableció que la participación de las Fuerzas Armadas se enfocaría en el restablecimiento del orden y la seguridad interna en las cárceles, así como el control de las armas y objetos de ingreso prohibido, debiéndose realizar tal participación en el perímetro externo de los penales, en las vías y zonas de influencia.

No obstante, el 13 de noviembre de 2021 se produjeron desórdenes en la cárcel Litoral de Guayaquil, con el saldo de 68 muertos, y el 3 de abril de 2022, en el penal de El Turi, en la ciudad de Cuenca, con más de veinte muertos. Se detectó la presencia de presos armados con fusiles y armas de fuego de puño. Posteriores análisis refirieron el ingreso a las prisiones de armas, municiones y teléfonos.

El empleo de las Fuerzas Armadas no suplió en el caso la ausencia de una adecuada política de seguridad pública y penitenciaria, además de sus negativos efectos institucionales.

3.7 Uruguay

Uruguay, como Chile y Brasil, debió partir de una transición pactada y aceptar claros límites en materia de control civil. La actividad de inteligencia continuó en manos militares, aunando a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas la Dirección General de Información para la Defensa en el Ministerio de Defensa, representando la inteligencia militar –claramente predominante– sucedida posteriormente por la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE), organismo de inteligencia de conducción militar que incorporó analistas civiles, y la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, dependiente del Ministerio del Interior, dedicado –como en realidad, sucedía fundamentalmente con la DINACIE– a la inteligencia política interna.

Si bien Uruguay contaba con un Ministerio de Defensa civil, sus facultades eran predominantemente administrativas y su estructura era casi totalmente militar, continuando en vigencia en la materia normas dictadas durante el gobierno militar.

La sanción, el 9 de febrero de 2010, de la *Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional*, implicó un cambio significativo, por cuanto acentuó significativamente las facultades del Presidente de la Nación y del Ministerio de Defensa Nacional respecto de la defensa y de las Fuerzas Armadas, asignándose al primero la determinación de la política de defensa nacional y sus objetivos, la dirección de la defensa nacional, el mando superior de las Fuerzas Armadas, y la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional; y al segundo, la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinaran y, en particular, todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas, disponiéndose además que el Ministro tuviera a su cargo la actuación con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional, la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello, entre otros aspectos.

Se fortaleció además al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) y sus facultades, asignándosele el mando militar de las operaciones conjuntas y conjuntas combinadas.

Para la determinación de las amenazas, los riesgos, y de las medidas necesarias para enfrentarlos, se estableció un Consejo de Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la Nación y teniendo como miembros permanentes a los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, estableciéndose que dispondría de una Secretaría Permanente en el Ministerio de Defensa.

Puede advertirse, no obstante, que incluyó aspectos de seguridad interior en la misión de las Fuerzas Armadas, así como indefiniciones en aspectos relativos a las facultades del Ministerio de Defensa, estableciéndose la futura sanción de una Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que hasta el momento no ha sido concretada.

Por otra parte, la reglamentación de la ley relativa a la Secretaría Permanente del CODENA aprobada por Decreto N° 147/013 estableció que el Secretario tendría “condiciones de idoneidad”, designándose en consecuencia para tal cargo a sucesivos Jefes del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE). Por otra parte, la aludida reglamentación amplió sustantivamente las facultades de tal Secretaría, asignándole funciones que en buena medida se superponen con las del Ministerio de Defensa, incluyendo la propia elaboración

de la política de Defensa, que fue proyectada por la Secretaría y aprobada por el CODENA y el Presidente, por Decreto N° 105/2014, con evidente menoscabo de las facultades del Ministerio.

También tuvo lugar la sanción de la Ley N° 19.775 modificatoria de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que estableció los principios y disposiciones que rigen la composición, jurisdicción, organización, misiones, personal y logística de las Fuerzas Armadas uruguayas. Este cuerpo normativo introdujo significativas modificaciones con relación a lo establecido en la ley modificada -sancionada durante el gobierno militar- en aspectos relativos al mando superior de las Fuerzas Armadas y a las funciones y facultades del Ministerio de Defensa (arts. 2°, 3°, 4° y 5°), los que en la reforma guardaron similitud con lo establecido al respecto en la Ley Marco, incrementándose en alguna medida las facultades del Estado Mayor de la Defensa, pero siempre como órgano subordinado al Ministro de Defensa (art. 5°).

Las misiones de las Fuerzas Armadas mantuvieron criterios similares a los establecidos en la Ley Marco, manteniéndose los aspectos de seguridad interior de tales misiones.

Cabe señalar que los documentos “Política de Defensa Nacional” (2014), y “Directiva de Política de Defensa Nacional 2020-2025” así como “Política Militar de Defensa (2016) emitidos por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), incluyeron no solo aspectos relativos a la defensa, sino también y fundamentalmente a la seguridad interior, como también a la protección civil y a la salud, con conceptos de seguridad de gran amplitud que difícilmente podrían ser comprendidos dentro de lo establecido por la Ley Marco.

La asunción del nuevo presidente Luis Lacalle Pou (1 de marzo del 2020) ha derivado hasta el momento en el impulso por parte del nuevo director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado del empleo de la inteligencia en la lucha contra el delito organizado. También recientemente se produjo el pedido de pase a retiro del jefe del ESMAD, general de ejército Gustavo Fajardo, por divergencias con el ministro de defensa, el médico Javier García Duchini.

3.8 Paraguay

Cabe señalar, por otra parte, que en Paraguay las Fuerzas Armadas participan de la seguridad interior, situación institucionalizada a partir de la sanción de la Ley N° 5036 (2013), que modificó la Ley N° 1337 (1999) de Defensa Nacional y Seguridad Interna que no lo preveía. Su ministro de Defensa tiene actualmente carácter militar, si bien en tiempos recientes han alternado en ese cargo militares con civiles. Los cargos del Ministerio con incidencia en la política de defensa están ocupados por oficiales militares. En cambio, el Ministro Secretario de inteligencia es actualmente un funcionario civil. En definitiva, consideramos que no puede hablarse en Paraguay de conducción política de la defensa, teniendo las Fuerzas Armadas una significativa incidencia en la vida política del país, si bien tampoco puede caracterizarse a Paraguay como un Estado militarizado.

3.9 Colombia

Respecto de Colombia, cabe señalar que junto con Venezuela y México, Colombia integró el reducido núcleo de países latinoamericanos que lograron transcurrir la Guerra

Fría sin golpes militares, aunque no sin que dicho conflicto dejara de ejercer influencia en sus Fuerzas Armadas y su estructura de defensa.

En las últimas décadas los conflictos internos han constituido la mayor actividad de las Fuerzas Armadas de Colombia, que además de diversos conflictos civiles han enfrentado a las organizaciones insurgentes FARC-EP (1964-2016), ELN (1964-actualidad), EPL (1967-actualidad), M-19 (1970-1990), Movimiento Armado Quintín Lame (1984-1991), y la organización contrainsurgente Autodefensas Unidas de Colombia (1960, presuntamente desmovilizada en 2006) pero que continuó con diversas expresiones denominadas por el Gobierno Bandas Criminales (BACRIM), etc.

Tales circunstancias han determinado una organización militar configurada por su organización y despliegue para la seguridad interior y particularmente para la contrainsurgencia.

La firma del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, del 12 de noviembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP, principal organización insurgente del país, culminando un trabajoso proceso de paz, que más allá de las dificultades para su implementación y la subsistencia de organizaciones y sectores violentos, brinda expectativas de disminución de la violencia y una eventual reconfiguración de las Fuerzas Armadas para la función de defensa, aun cuando no fuera total.

La Constitución Política de Colombia de 1991, y modificatorias, comprende dentro de la categoría “Fuerza Pública” a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (artículo 216). Establece, además, que las Fuerzas Militares, tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217), bien que en la práctica, como se ha visto, la seguridad interna del Estado ha sido en la práctica su finalidad fundamental.

Colombia cuenta con un Ministerio de Defensa cuya titularidad en las últimas décadas ha correspondido casi exclusivamente a funcionarios civiles. De él dependen tanto las Fuerzas Armadas –Comando General de las Fuerzas Militares, y los Comandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea– como la Dirección Nacional de la Policía Nacional, aunando defensa nacional con seguridad pública, confusión característica de diversos gobiernos latinoamericanos durante la Guerra Fría, explicada en Colombia por la función predominantemente contrainsurgente de sus Fuerzas Armadas hasta el presente.

En Colombia existe un Ministerio de Defensa de limitadas competencias en materia administrativa como, con mayores limitaciones, técnico-militares y policiales, aunque sin facultades en materia operacional.

Encontramos dependiendo del ministro de Defensa, a los viceministerios para las Políticas de Defensa y Seguridad, y el Viceministerio para la Estrategia y la Planeación, y dependiendo de éstos, un conjunto de órganos administrativos, además de órganos de formulación de políticas en materia de seguridad nacional y de seguridad pública, de limitada incidencia sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que dependen de dicho ministerio. También encontramos el Viceministerio de Veteranos y del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa GSED, (Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa) órgano de orientación y coordinación de las entidades adscriptas y vinculadas al sector Defensa que incluyen entes previsionales, vivienda militar, de defensa civil, INDUMIL –fabricante

de material bélico- CIAC –industria aeronáutica- servicio aéreo a territorios nacionales SATENA, etc.

Cabe señalar que las direcciones dependientes de los viceministerios alternan competencias en materia de defensa y de seguridad pública, dado que ambos aspectos integran las competencias del Ministerio.

Cabe destacar también la existencia de un ente descentralizado conjunto creado por Decreto 4746 de 2005, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, cuyo objeto es el de ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades de las Fuerzas Militares. Esta entidad tiene dirección militar e integra el sector GSED.

Integran también el Ministerio –además del Despacho del Ministro y la Secretaría de Gabinete de aquél– en primer lugar, el Comando General de las Fuerzas Militares, y dependiendo de él, los Comandos del Ejército de Colombia, la Armada de Colombia y la Fuerza Aérea de Colombia; y, por otra parte, la Policía Nacional. Como puede advertirse, las Fuerzas Armadas no dependen del ministro de Defensa, sino a través del Comando General de las Fuerzas Militares, a semejanza, en ese aspecto, de las estructuras de Bolivia y de Venezuela, cumpliendo en ese aspecto el criterio de *unidad relativa*, que incrementa el poder relativo militar respecto de la autoridad civil.

En la estructura de defensa colombiana no encontramos un Estado Mayor Conjunto dependiente del Ministro de Defensa, ni organismos de carácter técnico-operacional. Tales organismos están dentro del Comando General de las Fuerzas Militares y, en materia policial, dentro de la Policía Nacional.

En realidad, el Ministerio de Defensa colombiano reproduce la distinción existente en otras estructuras de defensa latinoamericanas -poco propicias a la conducción política de la defensa- entre un Ministerio de Defensa con funciones administrativas y un Comando General o Comando en Jefe con funciones técnico-militares y operacionales.

Si bien en el caso colombiano, como sucede también en Ecuador, el Comando General de las Fuerzas Militares depende del Ministro de Defensa, funciona virtualmente como un sistema cerrado.

Es en realidad dentro del referido Comando General que encontramos los órganos que tienen a su cargo la elaboración, formulación y aplicación de la política de defensa y de la política y estrategia militar y operacional.

Dependientes del Comandante General de las Fuerzas Militares encontramos al Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO) y al referido Estado Mayor, así como un Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCET), la Escuela Superior de Guerra, la Dirección General de Sanidad Militar, la Inspección General de las Fuerzas Militares, un Departamento de Asuntos Internacionales, y la Subjefatura de Estado Mayor de Planificación Estratégica; una Subjefatura de Estado Mayor de Operaciones Conjunta, de quien dependen un Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia, y una serie de Comandos Operacionales Conjuntos y Fuerzas de Tareas Conjuntas; la Subjefatura de Estado Mayor Jurídica Institucional, entre otros órganos.

Encontramos verdaderamente aquí los órganos fundamentales de un Ministerio de Defensa.

En definitiva, el Ministerio tiene competencias no solo en materia administrativa, sino también técnico-militares y policiales, bien que los cargos relativos a aspectos técnico-militares están cubiertos con personal militar. No obstante, el Ministerio en sí no posee órganos que le permitan ejercer en la práctica tales facultades; ellos están en el Comando General de las Fuerzas Militares, que es de donde dependen tanto las Fuerzas Armadas como los comandos estratégicos operacionales y las fuerzas de tareas, de quien depende además el Estado Mayor Conjunto y que es el órgano de conducción, de formulación de la política de defensa, de la política y estrategia militar, de quien depende la inteligencia estratégica militar, y que conduce los comandos estratégicos operacionales, es decir, las operaciones militares.

Si bien el Ministro es en definitiva el superior del Comandante General de las Fuerzas Militares –aunque no en aspectos operativos– carece de la información y del conocimiento que le permitiría impartirle órdenes, a los cuales solo puede acceder a través del referido Comandante General. En materia operacional no puede hacerlo, dado que en tal aspecto, tal Comandante General depende directamente del Presidente. En ese aspecto las Fuerzas Armadas presentan un significativo grado de autonomía.

Cabe destacar la falta de una legislación sobre defensa que establezca con rango legal y claridad órganos, funciones, relaciones de dependencia, comando, etc.

Con relación al futuro de la Fuerza Pública colombiana post-conflicto armado, cabe señalar que a diferencia de previsiones elaboradas durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en las que se contemplaba un diseño futuro de Fuerzas Armadas más orientadas hacia la defensa, manteniendo un rol en seguridad interior, en los planes elaborados durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe se ha concebido una significativa acentuación de la dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior, a través del concepto de *Ejército Multimisión*, concebido como una fuerza polivalente encargada de diversificar la atención a las amenazas no solo a la seguridad nacional sino también al ser humano²⁶.

Cabe destacar así *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018* y su concreción en el Ejército Nacional de Colombia a través de la *Comisión de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I)*, el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), y el Comité de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), así como la creación del Comando de Transformación del Ejército del Futuro, y Minerva 2015 (Mejoramiento del Subsistema de Educación y Doctrina del Ejército). De todo ello ha derivado el *Plan de Transformación Ejército del Futuro, PETEF-1*.

Cabe destacar en el Ejército de Colombia la *Doctrina Damasco*, concebida fundamentalmente con el propósito de revisar y actualizar la doctrina del Ejército, con miras de actualizarla para lograr jerarquización, interoperabilidad y estandarización ...en concordancia con

26 GONZÁLEZ Martínez, Miguel Antonio y BETANCOURT Montoya, Manuel Alexander. *La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica*, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, junio 2018-noviembre 2018, Quito, 18 de mayo de 2018, obtenido en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3093> (acc. 18-04-2018).

*el plan de transformación institucional, la experiencia adquirida durante más de cincuenta años de conflicto armado interno, el contexto actual y la visión de la Fuerza, proyectada al año 2030, como un Ejército Multimisión....*²⁷.

Distintos elementos permiten avizorar que el *Ejército Multimisión*, lejos de trasladar su centro de gravedad hacia la defensa nacional colombiana, habrá de incrementar su participación en la seguridad interior y en actividades de apoyo a la comunidad.

En un artículo relativo al *Plan Victoria Plus*, caracterizado como *Hoja de Ruta del Ejército, 2018* –cabe recordar en la etapa final del conflicto armado con las FARC los *Planes de Campaña Espada de Honor I, II, III, IV y V*, y ya en el post conflicto, los *Planes Victoria y Victoria Plus*²⁸– se detallan una serie de planes contribuyentes al *Plan Victoria Plus*, concebido este último como *sombrilla* de diversos planes concebidos para neutralizar la amenaza del *ELN* –grupo insurgente que no aceptó la paz– el llamado GAO residual, miembros de las FARC que no aceptaron el acuerdo, y el *Clan del Golfo*, importante organización narcotraficante, y el asesinato de líderes sociales.

Para ello, se optó por un *accionar interagencial e interinstitucional* entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

De ello surgieron la *Campaña Militar y Policial Agamenón II*, dirigida contra el Clan del Golfo. A partir de 2015, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea colombianas se unieron a la *Policía Nacional* que llevaba a cabo el Operativo Agamenon I contra la referida organización delictiva.

También la *Campaña Militar y Policial Atlas*, protagonizada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el departamento de Nariño, que incluyó la constitución de la *Fuerza de Tareas Hércules*, formada por elementos militares y policiales con la finalidad de lograr estándares aceptables de seguridad en dicha región, neutralizando la acción del narcotráfico.

Por otra parte el *Plan Horus*, concebido como dinamizador del *Plan Victoria Plus*, establece la conducción de operaciones militares en coordinación con la Policía Nacional y demás Instituciones del Estado en las áreas focalizadas del territorio nacional para fortalecer la presencia de la Fuerza Pública, generar seguridad, proteger a la población civil, sus bienes y los recursos del Estado, así como evitar el asesinato de líderes sociales y promover los derechos humanos, así como solucionar necesidades de infraestructura vial básica.

En definitiva, y respecto del *Ejército Multimisión*, un Ejército concebido fundamentalmente como una fuerza contrainsurgente, abandonaría tal carácter para pasar a brindar respuesta no solo a las amenazas clásicas a la seguridad, sino también a brindar *seguridad humana*, incluyendo también las *nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de la*

27 ROJAS Guevara, Pedro Javier. *Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia*, Revista Científica General José María Córdova, Bogotá, vol. 15 no. 19 Jan/Enero-Junio 2017.

28 JIMÉNEZ Mejía, Ricardo. Mayor general, Jefe de la Jefatura de Estado Mayor de Operaciones del Ejército, *Victoria Plus, hoja de ruta del Ejército 2018*, Revista del Ejército N° 194, Bogotá, 2018, obtenido en: https://www.publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-hoja-de-ruta-del-ejercito-2018.html (acc. 17-04-2021).

seguridad, conforme lo preconizara la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*²⁹. Es decir, que además de las amenazas clásicas a la seguridad y de los desafíos aún pendientes del postconflicto, pasaría a ocuparse también de brindar *seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, y seguridad política*³⁰.

En realidad, lo que ha podido percibirse hasta el momento es que el proceso de transformación del Ejército colombiano, proceso *endógeno* por propia indicación³¹ no ha mejorado en lo más mínimo la situación de militarización de la seguridad interior vigente en Colombia.

Y que concluido el principal conflicto armado colombiano –sin perjuicio de la existencia de remanentes que obviamente deben ser atendidos– las Fuerzas Armadas colombianas no solo no se retirarían de la seguridad interior o siquiera disminuirían su presencia, sino que la están incrementando, pasando a asociarse a la Policía Nacional en tareas que son característicamente policiales, tales como la lucha contra el narcotráfico, contra el delito organizado e incluso contra la delincuencia común, e incrementando su participación en tareas de apoyo a la comunidad.

Por otra parte, como ha sucedido en otros países como México, el empleo habitual de las Fuerzas Armadas en seguridad interior constituye el uso de fuerzas concebidas, armadas, adiestradas y equipadas para la guerra, que además pretenden regirse, como se ha visto, por el derecho de guerra, en la seguridad interior, ámbito totalmente diverso para el que las Fuerzas Armadas no están preparadas. Cabe aguardar en Colombia el incremento de la militarización de la Policía Nacional, y, en general, la continuación e incremento de la violencia vigente, así como de los cuestionamientos en materia de derechos humanos.

3.10 México

En Estados Unidos Mexicanos las funciones de las Fuerzas Armadas son amplias.

Conforme estableció la Constitución de 1917 modificada, es misión de las Fuerzas Armadas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado (artículo 89, inciso VI).

Por otra parte, las funciones del Ejército y de la Fuerza Aérea incluyen la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas (Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, artículo 1).

29 Conferencia Especial de Seguridad de México, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1, México D.F., 28 octubre 2003.

30 Aspectos comprendidos en la seguridad humana, conforme GONZÁLEZ Martínez, Miguel Antonio y BETANCOURT Montoya. Manuel Alexander. Loc. Cit.

31 VALENCIA Valencia, Mario Augusto. Mayor General, Comandante del Comando de Transformación del Ejército del Futuro, *Un Ejército fortalecido para enfrentar los desafíos del futuro, Las Fuerzas, Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia*, Bogotá, Edición 51, agosto de 2018.

Por su parte, la Armada mexicana tiene amplias funciones relativas a los aspectos administrativos y policiales vinculados con el medio acuático. (Ley Orgánica de la Armada de México, artículos 1 y 2).

En Estados Unidos Mexicanos no existe un Ministerio de Defensa, sino una *Secretaría de Defensa Nacional*, de la que dependen el Ejército y la Fuerza Aérea, y una *Secretaría de Marina*, de la que depende la Armada, cuyos titulares deben tener estatutariamente la condición de militares del máximo grado, siendo también militares todos los órganos previstos en las *Leyes Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos* (1986) y *Orgánica de la Armada de México* (2002). Ambas Secretarías dependen directamente del Presidente de la Nación. Se trata en definitiva de Ministerios militares, expresión característica de la autonomía militar en Latinoamérica, subsistente en la región, solo en México y en Guatemala.

Como ha sido visto precedentemente, las fuerzas armadas mexicanas tienen carácter multifuncional con amplia injerencia en la seguridad interior y en actividades como la acción cívica.

La Ley de Seguridad Nacional del 2005 estableció un mecanismo de coordinación y planificación que incluyó la seguridad externa, la seguridad interna, y aspectos políticos, en el que participan los secretarios aludidos.

Como puede advertirse, aquí las fuerzas armadas tienen acceso directo a la máxima autoridad política e intervienen en muy diversos aspectos vinculados con la defensa o ajenos a ella. Puede por ello afirmarse que la organización de la defensa en Estados Unidos Mexicanos no favorece el logro de la conducción política de la defensa.

De las muy diversas funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas ajenas a la defensa, la seguridad interna ha sido la más importante y la que ha provocado y provoca mayor preocupación entre observadores y analistas de la cuestión.

La actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad interior ha sido intensa. La sanción de la *Ley de Seguridad Interior* (21-02-2017) contribuyó a incrementar y hacer permanente tal actividad. No obstante, la referida ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de México³² circunstancia que, por cierto, no disminuyó tal actividad.

Aunque el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas en seguridad interior reconoce tempranos antecedentes, como la *guerra sucia* en los 60 y 70³³ fue a partir de 2006, en la presidencia de Felipe Calderón, en el marco de la denominada *guerra contra el narcotráfico*³⁴, que las fuerzas armadas, ya profundamente involucradas en actividades

32 Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 15 de noviembre de 2018 sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018.

33 Ver, por ejemplo, The National Security Archive, Informe Documental sobre 18 años de 'Guerra Sucia' en México, Washington, 2006, disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEPP/NSAEPP180/index2.htm> (acc. 5-4-2022).

34 Sobre la '*guerra contra el narcotráfico*' en México, V. de PARDO Vieiras, José Luis y ARREDONDO, Iñigo. Washington Post, 14 de junio de 2021, Washington D.C. *Opinión Una guerra inventada y 350,000 muertos en México*, obtenido en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mexico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/> (acc. 19-05-2022).

de seguridad interior, comenzaron a desempeñar un rol central en la lucha contra el delito organizado en el país, alcanzando un despliegue de 50.000 hombres con esa finalidad. Paralelamente, comenzó un significativo incremento en el número de denuncias de torturas y malos tratamientos registrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que pasó de promediar 320 en los seis años anteriores a 2007, a 2.020 en 2011 y 2.113 en 2012³⁵, según informe del *Relator Especial sobre Tortura y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes* del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2014). En un informe de seguimiento tres años después, dicho funcionario señaló que lamentaba... *concluir una vez más, que la tortura y los malos tratos siguen siendo generalizados en México...A esto se le suma un contexto de impunidad grave, donde la falta de investigación de estos hechos es la regla...*³⁶.

En un informe elaborado tras cuatro años de investigación por la *Open Society Justice Initiative* en conjunto con un grupo de organizaciones de derechos humanos de México, se señaló que entre 2007 y 2010 México pasó a ser el país del mundo con mayor incremento en el número de homicidios dolosos, alcanzando el número registrado de aquéllos a 22.852, y que desde diciembre de 2006 hasta el fin de 2015, más de 150.000 personas habían sido asesinadas en México³⁷, señalándose que la cifra real era indudablemente mayor³⁸. Se destacó a la militarización de la seguridad pública entre las causas de lo sucedido, señalando que había impedido el desarrollo de instituciones policiales adecuadas³⁹. También se señaló que al comienzo de las acciones desarrolladas por Calderón se pretendió atribuir el incremento de los homicidios a los carteles de narcotráfico, pero que solo una parte tenía tal origen⁴⁰.

En un informe relativo a violaciones a los derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas, la organización de derechos humanos *Washington Office on Latin America (WOLA)* señaló que:

*...La militarización de la seguridad pública en México ha tenido al menos tres graves consecuencias: la violencia se ha incrementado en el país mientras que las violaciones a los derechos humanos persisten, la urgencia y presión para aprobar reformas para fortalecer la policía civil han decrecido, y la responsabilidad es virtualmente inexistente...*⁴¹.

35 Informe del Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Human Rights Council, General Assembly, United Nations, Juan E. Méndez, Mission to Mexico, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3.

36 Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, sobre México, 17 de febrero de 2017, A/HRC/34/54/Add.4.

37 Open Society Foundation, *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico*. New York, 2016, obtenido en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/7dc9f3b9-21dc-4d14-90fd-aaa29ff-12cc3/undeniable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf> (acc. 19-05-2022).

38 *Ibidem*. p. 36.

39 *Ibidem*. p. 25.

40 *Ibidem*. p. 39.

41 Washington Office on Latin America, SUÁREZ-ENRIQUEZ, Ximena. *Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*, Washington, noviembre de 2017, p. 8. Obtenido en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_REP_ENGLISH.pdf (ac c. 19-06-2022).

No habrá de creerse que nos referimos a hechos meramente del pasado. En un artículo publicado en 2021 por la misma organización, se señaló:

...Desde diciembre de 2006, México ha registrado aproximadamente 350,000 homicidios y el gobierno reconoce que 85,000 personas permanecen desaparecidas y no localizadas.

Andrés Manuel López Obrador afirmó en 2012 que, en caso de ser presidente de México, sacaría al Ejército de las calles dejando a cargo una policía federal profesionalizada...la desmilitarización no sólo no ha llegado, sino que López Obrador ha apostado por profundizar diversos aspectos del modelo militarizado..⁴².

Pese a las expectativas de cambios sustanciales tras la asunción del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (diciembre 2018), el nuevo presidente presentó a poco de asumir un denominado *Plan Nacional de Paz y Seguridad* en el que se previó reemplazar a la Policía Federal por una *Guardia Nacional*, dependiente de la SEDENA (Ejército) y formada, estructurada y organizada por las Fuerzas Armadas, otorgándosele estado y disciplina militar, debiendo estar integrada por personal de la Policía Federal y de las Policías Naval y Militar⁴³.

Cuestionado severamente este proyecto por la sociedad civil y la oposición política⁴⁴, ello determinó que experimentara una reformulación.

Así, se contempló la dependencia de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, la que debería formular la Estrategia que regiría en la materia, estableciéndose que el Cuerpo tendría naturaleza civil, y que se regiría por una doctrina de carácter policial. También se previó que por cinco años el Presidente podría disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública.

Cabe destacar la desaparición de la Policía Federal, que surgiera como una promisoría alternativa para incrementar la eficacia en la investigación del delito organizado, más allá de las falencias que acabó presentando, pero que siempre eran susceptibles de ser superadas bajo una adecuada y profesional conducción civil.

Se optó por suprimirla, sustituyéndola por la aludida Guardia Nacional, a la que se optó por asignársele carácter civil y dependencia respecto de la Secretaría de Seguridad Pública.

No obstante tal caracterización, el nuevo cuerpo nació integrado por elementos de la Policía Militar y Naval, además de por los remanentes de la Policía Federal.

42 Washington Office on Latin America, 12 de mayo de 2021. BREWER, Stephanie. *México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega*, obtenido en: <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/> (acc. 22-08-2021).

43 OBRADOR López, A. (2018) *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024*, Transición México 2018-2024, Ciudad de México, 2018.

44 Ver NÁJAR, Alberto. BBC News Mundo, 20 de noviembre de 2018. *AMLO: las críticas al controvertido plan de seguridad en México presentado por López Obrador*, obtenido en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46270997> (acc. 19-05-2022).

Se estableció además la participación de las Secretarías de Defensa y de la Marina en funciones de coordinación operativa institucional ante el Secretario de Seguridad Pública de quien formalmente se estableció su dependencia.

Como Director se designó a un oficial militar en actividad, el general Luis Rodríguez Bucio, aunque posteriormente pasó a retiro.

Sucesivamente fueron sancionados el Decreto Legislativo por el cual el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas para la posterior Guardia Nacional, la Ley Reformatoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional sobre el Registro de Detenciones (todas en mayo de 2019) así como el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (junio de 2019).

Cabe señalar que iniciada la Guardia Nacional en agosto de 2019 con 56.191 efectivos, en mayo de 2020 contaba con 87.946, y a diciembre de 2021 con 113.833, afirmándose que se trataría en su mayoría de personal militar transferido a la Secretaría de Seguridad Pública, pero que en realidad mantendría su situación de revista en la SEDENA y en la SEDEMAR. Ha sido destacado, además, respecto de la creciente militarización de la seguridad pública en México, al año 2021, diez policías estatales y un número importante de policías municipales eran dirigidas por militares⁴⁵.

Por otra parte, el presidente López Obrador anunció su propósito de promover una reforma constitucional para establecer la dependencia de la Guardia Nacional de la SEDENA, esto es, del Ejército⁴⁶.

Cabe señalar asimismo que, además, el nuevo gobierno mexicano ha suprimido el clásico organismo de inteligencia civil mexicano, el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)* que dependía de la Secretaría de la Gobernación (SEGOB) y creado un nuevo organismo civil de inteligencia, el *Centro Nacional de Inteligencia (CNI)*, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, aspecto instrumentado a través de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2018, Artículo 30 bis, apartado XVII.

Ha sido designado al frente del CNI el general de división (Ret.) DEM Audomaro Martínez Zapata. Cabe señalar que en México usualmente dirigían el CISEN civiles de confianza del Presidente.

Con respecto a los motivos del cambio, y si bien a ese respecto se dio a entender que el organismo pasaba a depender de la Secretaría de Seguridad Pública para dedicarse a la inteligencia criminal y a concluir con el espionaje político que caracterizara a su antecesor,

45 *Causa en Común, Informe 2021 del Observatorio de la Guardia Nacional y de la Militarización en México*, México, 2022, pp. 10-11, obtenido en: https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/02/2022.01.25_InformeOGN_2021.pdf (acc. 18-05-2022).

46 GALVÁN, Melissa. *Expansión Política*, Ciudad de México, 16 de junio de 2021, *La Guardia Nacional de AMLO: de cuerpo civil a formar parte de la Sedena*. obtenido en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/voces-guardia-nacional-amlo-cuerpo-civil-a-formar-parte-de-sedena> (acc. 19-05-2022).

lo cierto es que el organismo continúa funcionando manteniendo el mismo personal e inclusive a varios de sus directivos y coordinadores⁴⁷.

En suma, la continuación y profundización de la militarización de la seguridad pública en México permite colegir que no habrá de disminuir la violencia y la inseguridad en dicho país.

4. Conclusiones. Las lecciones aprendidas en materia de control civil en Latinoamérica

Creemos que las medidas que pasamos a propiciar en materia de control civil son especialmente válidas para Latinoamérica en virtud de su historia, características y situación actual, aunque pueden ser válidas para países en transición hacia la plena vigencia de la democracia de otras regiones.

La primera y fundamental lección consiste en evitar encomendar a las Fuerzas Armadas con carácter permanente funciones en seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas son organizadas, adiestradas, preparadas y equipadas para la guerra. Su doctrina enfatiza el logro del objetivo militar, cualquiera fuere el daño causado al adversario y la aplicación de la máxima violencia -obviamente, dentro de las leyes y usos de la guerra y el derecho internacional humanitario aplicable a conflictos armados- frente a un enemigo que habrá de actuar de la misma manera, para preservar la existencia de la Nación.

La función policial requiere una doctrina y un adiestramiento que enfatizan la racionalidad, la gradualidad, la estricta adecuación de medios afines, la protección de la vida y la integridad física de las personas que deben ser objeto de su accionar, capacidad y conocimiento técnico para investigar el delito, así como para realizar inteligencia criminal, conocimiento de la legislación penal y penal de fondo, y capacidad para interactuar con el órgano judicial y el Ministerio Público. El militar no tiene tales conocimientos; tiene otros, también muy importantes, para desempeñar su propia función.

La participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en operaciones de paz, donde deben enfatizar la prudencia y la moderación, han hecho creer a parte del público y a algunos integrantes de tales Fuerzas, que esta experiencia los habilita para ser policías.

Más allá de que es frecuente la participación de policías y miembros de fuerzas de seguridad de naturaleza militar en operaciones de paz organizadas por Naciones Unidas, poniéndolos a cargo de la función policial, lo cierto es que las misiones de paz —que requieren consentimiento de las partes, imparcialidad, y no uso de la fuerza, salvo para autodefensa y para defender el mandato— son notoriamente diferentes al deber del policía que, además de mantener y restablecer el orden público sin pérdida de vidas —tarea que requiere una importante capacitación, y adecuado equipamiento— debe prevenir el delito, y cuando el delito es cometido, investigarlo, detener a los sospechosos, y obtener pruebas válidas para el proceso penal.

47 Contralínea, Ciudad de México, Miguel Badillo, 4 de marzo de 2019, *Centro de Inteligencia opera con 99% de personal del Cisen*, disponible en: <https://contralinea.com.mx/interno/semana/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen-2/> (acc. 20-05-2022).

El inevitable resultado de emplear para la seguridad pública a personal preparado y adiestrado para la guerra suele ser un sustantivo incremento de la violencia.

No casualmente los países latinoamericanos en los cuales se asigna con carácter permanente, y en mayor grado funciones a las Fuerzas Armadas en seguridad interior, se encuentran entre aquellos que encabezan las estadísticas regionales de homicidios.

Por las mismas razones, otra lección aprendida es constituir una capacidad adecuada de inteligencia civil, destinada exclusivamente a detectar y anticipar amenazas y riesgos para el país, así como oportunidades para la política exterior, en el exterior del país, y amenazas y riesgos para la seguridad del Estado y del sistema democrático en el interior del país, bajo adecuados controles internos -ministerial- y externos -legislativo, inspector u *ombudsman*, con adecuadas facultades.

La inteligencia militar debe estar orientada hacia amenazas externas de naturaleza militar.

La tercera lección aprendida es la necesidad de contar con un Ministerio de Defensa cuyas facultades comprendan tanto los aspectos administrativos, como los técnicos y operacionales, sin que existan áreas de la defensa exentas de la autoridad ministerial.

Dicho ministerio debe estar a cargo de un funcionario civil, que como sostenía Huntington, debe poner en la gestión el foco de su actividad y energía, y no considerar al cargo como una mera etapa en su vida política. Si no tiene conocimientos previos sobre el tema – algo siempre deseable– debe poner toda su energía en aprender. Robert Mc Namara puede ser considerado como un ejemplo interesante.

Del Ministerio de Defensa deben depender, sin limitaciones ni cortapisas, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, cuya conducción en tiempo de paz debe ejercer el ministro, por delegación del Presidente.

El Ministerio de Defensa debe tener adecuadas facultades para cumplir su cometido de órgano político, a través del cual el Presidente de la Nación ejerce la conducción de las Fuerzas Armadas.

Debe contar con órganos técnicos e instancias de asesoramiento, tanto civil como militar.

El ministro o un Consejo de Defensa Nacional integrado por los ministros más vinculados a la Defensa –Defensa, Relaciones Exteriores, Economía e Interior– o la totalidad de estos, deben proponer al Presidente, para la definición por parte de éste, las amenazas y riesgos que surjan de un análisis del ambiente internacional en relación al país.

Entendemos que el Planeamiento de la Defensa Nacional debe ser realizado por un órgano del Ministerio, con dirección civil e integración cívico-militar, mientras que el planeamiento militar –estratégico militar y operacional– debe estar a cargo del Estado Mayor Conjunto, realizado conforme a directivas aprobadas por el Ministerio de Defensa. También el Ministerio de Defensa debe orientar la realización por los Institutos competentes de la Educación para la Defensa y de la Educación Militar, con asistencia en lo pertinente del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Defensa debe tener también un rol central en la movilización personal, industrial y de los servicios públicos, con asistencia de las Fuerzas Armadas. La protección civil debe estar a cargo del órgano que la ley designe –habitualmente el Ministerio del Interior o de Seguridad– con la participación de las Fuerzas Armadas.

La producción para la Defensa, Investigación y Desarrollo deben estar a cargo del órgano correspondiente del Ministerio de Defensa, con la participación de las Fuerzas Armadas.

Creemos que también es una lección aprendida que el ámbito de la defensa y la misión de las fuerzas armadas estén cuidadosamente limitados a la preparación para la guerra durante la paz y a la disuasión y la defensa ante agresiones externas de carácter militar, y, sin perjuicio de esta misión que debe ser la fundamental, el apoyo a las policías en seguridad interior ha pedido gubernamental, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, construcciones y transportes y elementos de ingenieros y comunicaciones (art. 27, Ley argentina Nº 24.059), la participación en misiones de paz en el marco de Naciones Unidas, y en tareas de protección civil bajo dirección de las autoridades correspondientes.

Tareas de “participación en el desarrollo”, actividades empresarias, bancarias, etc., ni de construcción de caminos, edificios, puentes, etc. deben integrar las funciones, ni las estructuras de las Fuerzas Armadas, salvo las actividades propias de los ingenieros militares en la función militar. Las tareas de “acción cívica” no deben ser propias de las instituciones armadas. Las actividades civiles deben ser asumidas por las respectivas Administraciones Públicas. Solo la protección civil ante desastres y el apoyo a la comunidad en emergencias deben ser realizadas por orden de las autoridades políticas, con capacidades remanentes, y sin dar lugar a la creación de estructuras ni a la adquisición o desarrollo de medios humanos ni materiales sin justificación militar.

Consideramos necesario formar y desarrollar un funcionariado especializado civil para el área de defensa, formado gratuitamente por el Estado con esa finalidad, tal como sucede en diversos países con la formación de diplomáticos en el Instituto del Servicio Exterior. Dicho funcionariado debiera ser formado con criterio absolutamente apolítico, requiriéndose sí acreditar vocación democrática.

Ello, seguido por una carrera funcional en el Ministerio de Defensa, iniciada con el egreso de la aludida formación, y basada en la estabilidad, promoción por méritos, estímulos a la especialización y al desarrollo intelectual, con una remuneración y beneficios adecuados.

Los partidos políticos debieran contar con especialistas en materia de defensa, formados adecuadamente, tanto especialistas civiles como militares retirados, para brindar asesoramiento tanto en las estructuras legislativas como en los gabinetes del órgano ejecutivo, al acceder al gobierno. No debieran admitirse improvisados en el asesoramiento a los partidos políticos. La conformación de fundaciones destinadas a contener a tales expertos constituiría una medida adecuada.

También consideramos lección aprendida que la educación para la defensa y la educación militar deben estar bajo la dirección del Ministerio de Defensa, con participación del

Ministerio de Educación, donde debe existir un órgano técnico con dirección civil y personal civil y militar que analice carreras, currículos, programas, con particular atención en las materias humanísticas. Es necesario tender a lograr, a través de la educación militar, que además de adquirir excelencia técnica en la función militar, los integrantes de las Fuerzas Armadas compartan los valores existentes en la sociedad.

También constituye una lección aprendida la necesidad de asumir y comprender la importancia como función estatal de la Defensa Nacional.

Los países latinoamericanos tienen reales necesidades de defensa como cualquier otro país del mundo; por ello la importancia de la defensa. El primer interesado en mantener su soberanía territorial, su independencia y su capacidad de autodeterminación, y defender sus intereses vitales cuando son atacados, es el propio país. Es preciso tomar conciencia de ello.

Ningún país latinoamericano debiera pretender descansar en la defensa que le ofrezca brindar otro país, cualquiera que sea. Quien pretende delegar en otro el costo de su defensa debe pagar precios mucho mayores que el costo de su defensa, y experimentar riesgos que de otro modo no correría. Un país con una adecuada defensa es un país seguro, capaz de hacer pagar a quien quiera atacarlo, un costo desproporcionado al hipotético beneficio.

Por ello, los países latinoamericanos no deben “reconvertir” sus fuerzas armadas, ni pretender transformarlas en policías, asistentes sociales, constructores, burócratas, ni en otra función diferente a la de soldados.

También debe considerarse lección aprendida que no basta con obtener adecuadas relaciones civiles-militares y conducción política de la defensa, si no se logra efectivamente desarrollar una capacidad de defensa adecuada. Es preciso exigir el logro de esa capacidad a los funcionarios a cargo de la defensa, y brindarles los recursos necesarios para lograrlo. No es exitosa la gestión en defensa que no consigue que el país está en condiciones de defenderse. Los partidos políticos y a su turno los votantes debieran exigirlo.

En definitiva, consideramos que las precedentemente expuestas constituyen las lecciones que nos brinda la experiencia latinoamericana en materia de control civil de las Fuerzas Armadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÜERO, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy, Post Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1995.
- BASADRE, Jorge. *La Iniciación de la república: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, Lima, UNMSM Fondo Editorial, 2002.
- BEN MEIR, Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*, Jaffee Center for Strategic Studies, New York, Tel Aviv University and Columbia University Press, 1995.
- DESCH, Michael C. *Civilian Control of the Military, The Changing security environment*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1999.
- FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1998.
- HAYES, Robert A. *Nacao Armada: A Mística Militar Brasileira*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985.
- IRWING G., Domingo y otros. *Militares y sociedad en Venezuela*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2003.
- JIMÉNEZ Mejía, Ricardo. *Victoria Plus, hoja de ruta del Ejército 2018*, Revista del Ejército Nº 194, Bogotá, 2018, obtenido en: https://www.publicacionesejercito.mil.co/recursos_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-hoja-de-ruta-del-ejercito-2018.html (acc. 17-04-2021).
- KLARE, Michael T. y KORNBLUH, Peter (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México D.F., Grijalbo, 1990.
- LIEWEN, Edwin *Armas y Política en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sur, 1960.
- LÓPEZ Ramón, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- MCNAMARA, Robert S. *A essência da segurança*, IBRASA, São Paulo, 1963.
- PERELMUTER, Amos. *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven and London, Yale University Press, 1977.
- PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

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

UGARTE, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Plus Ultra, 2005.

VALENCIA Valencia, Mario Augusto. *Un Ejército fortalecido para enfrentar los desafíos del futuro, Las Fuerzas*, Bogotá Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, Edición 51, 2018.

VARGAS Velasquez, Alejo. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano; antecedentes y perspectivas*, Medellín, La Carrera Política, 2010.

WEEKS, Gregory. *The military and politics in Postauthoritarian Chile*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2003.