



Argentina, Brasil, defensa: La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas*

José Manuel Ugarte**

Resumen

A partir de la superación de la crisis por las represas en el Alto Paraná, Argentina y Brasil sustituyeron sus antiguas políticas de confrontación y balance de poder por una cooperación que habría de acentuarse con el advenimiento de la democracia y especialmente con la constitución y desarrollo del MERCOSUR. En materia de defensa, ambos países abandonaron las antiguas doctrinas de la Guerra Fría y modificaron sus estructuras de defensa, estableciendo con profundidades diversas el control civil sobre sus Fuerzas Armadas. También fueron diversos los cambios realizados en la composición y despliegue de sus Fuerzas Armadas. El trabajo examina tal evolución, mostrando semejanzas y diversidades que ayudan a comprender la situación de ambos países en materia de cooperación en defensa.

Abstract

After overcoming the Upper Parana dams crisis, Argentina and Brazil replaced their old policies of confrontation and balance of power, by cooperation, that would increase with the advent of democracy and especially with the establishment and development of MERCOSUR. In defense, both countries abandoned the old doctrines of the Cold War, and changed their defense structures, setting with different depths civilian control over their armed forces. Both made also several changes in the composition and deployment of their armed forces. The paper examines this evolution, showing similarities and differences that help to understand the situation of the two countries on defense cooperation.

Palabras clave:

defensa – cooperación – estructuras – despliegue - doctrinas.

Key words:

defense – cooperation – structures – deployment - doctrines.

* Recibido: 15/10/2015. Aceptado: 28/12/2015

** Abogado y Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de

Buenos Aires, Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo). Profesor Adjunto Regular de la referida Universidad, donde asimismo es Profesor de la Maestría en Derecho Administrativo. Profesor de la Maestría en Defensa Nacional y en la Escuela de Defensa Nacional, así como en otras Universidades e Institutos Universitarios.

1. Introducción: evolución comparada de Argentina y Brasil en materia de doctrinas, normas y estructuras de defensa en las últimas cuatro décadas

1.1 Doctrinas, normas y estructuras de defensa en Argentina y Brasil, en 1975

Hacia 1975 —época en que se inicia nuestro análisis— Argentina y Brasil eran, en materia de defensa, dos países con importantes semejanzas, aunque también presentaban diferencias.

Argentina se encontraba promediando uno de sus breves ciclos de democracia frágil y condicionada, en plena lucha armada interna, imperando la violencia en el país.

Caracterizaba a la Argentina una estructura fuertemente militarizada. Gendarmería Nacional y Prefectura Nava, con funciones fundamentales de policía de fronteras y de policía naval, dependían de los Comandos Generales, respectivamente del Ejército y de la Armada, y tenían a su frente oficiales en actividad de ambas Fuerzas. Ello surgía de sus propias normas orgánicas, Decreto-Ley N° 18.398/69 y Decreto-Ley N° 19.349/71 respectivamente. Igualmente, era común a la época que las policías provinciales estuvieran bajo conducción militar. El organismo civil de inteligencia del país, la *Secretaría de Informaciones del Estado*, y el órgano coordinador y de producción de inteligencia estratégica nacional, la *Central Nacional de Inteligencia*, estaban bajo conducción militar, conforme a lo previsto en sus respectivas leyes.

En materia de defensa regía el Decreto-Ley N° 16.970/66, expresión de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas imperantes a la sazón en Latinoamérica.

Caracterizaban a dichas doctrinas —originadas en el *War National College* estadounidense y en las elaboraciones realizadas sobre las ideas de dicho instituto en la *Escola Superior de Guerra* brasileña— (Ugarte, 2005, 173-210),¹ la utilización, como concepto fundamental, el de *seguridad nacional*, asignándosele alcances virtualmente omnicomprendidos (Villegas, 1970, 68-143; Villegas, 1963, 183).² En tales doctrinas se reducía la política de los países en los que eran aplicadas, al binomio representado

¹ Ugarte, José Manuel (2005), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, especialmente capítulo 5, apartado 5.2.

² Villegas, Osiris Guillermo (1970), *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, Círculo Militar, Buenos Aires, págs. 68 a 143; Villegas, Osiris Guillermo (1963), *Guerra Revolucionaria Comunista*, Pleamar, Buenos Aires, página 183.

por la *seguridad nacional* y el *desarrollo*, conceptos vinculados e interrelacionados (Villegas, 1970, 132-140).³ Se otorgaba también al concepto de *defensa* una amplitud similar a la del anteriormente referido concepto de *seguridad nacional*; y se unificaban virtualmente los conceptos de *defensa nacional* y de *seguridad interior*.

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

Estas doctrinas, así como las concepciones sobre *contrainsurgencia* de origen francés y posteriormente estadounidense, que comenzaron a aplicarse en América Latina hacia fines de la década de los '50's, y que a la época indicada estaban en plena vigencia en la región (Robin, 2005)⁴, se tradujeron en profundas modificaciones doctrinarias y orgánico-funcionales en las Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales (Ugarte, 2005)⁵ que podemos sintetizar del siguiente modo:

- a) asignación de carácter total y permanente al conflicto constituido por la lucha entre los dos grandes bloques ideológicos, el occidental –del que Argentina formaba parte– y el oriental. Consiguientemente, el accionar a realizar se superponía con toda la política del país, dado que el enemigo podía estar en cualquier sector de la propia sociedad. Desaparecía la noción de paz;
- b) adoctrinamiento, adiestramiento, dimensionamiento, equipamiento y despliegue de las Fuerzas Armadas con miras a su empleo, tanto en seguridad interior como en defensa nacional;
- c) desaparición o carencia en diversos países latinoamericanos de una estructura orgánico-funcional específica en materia de seguridad interior y policía;
- d) asignación a las Fuerzas Armadas de la misión permanente, de naturaleza política, de lucha contra el movimiento comunista internacional, y de preservación del orden interno. En Argentina, si bien existía un ministerio de Defensa, su real función era la de servir de apoyo administrativo y de vinculación entre las autoridades políticas y las Fuerzas Armadas.

El Decreto-Ley Nº 16.970/77, *Ley de Defensa Nacional* entonces vigente, pretendía reducir la política del país al planeamiento de la *seguridad nacional* y del *desarrollo*, previa fijación de los *objetivos políticos* por el Presidente de la Nación, asistido por el Gabinete Nacional, a través del accionar coordinado entre el *Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)* y el *Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)*, confluyendo

³ Villegas, Osiris Guillermo (1970), *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, edición citada, págs. 132-140.

⁴ Robin, Marie-Monique (2005), *Escuadrones de la Muerte, la escuela francesa*, Buenos Aires, Sudamericana, Buenos Aires, 265-289.

⁵ Ugarte, José Manuel (2005), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, edición citada, páginas 169-170.

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

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

En lo relativo a la estrategia militar, las decisiones eran adoptadas en el *Comité Militar*, presidido por el Presidente de la Nación e integrado por el Ministro de Defensa y la *Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas*, formada por los referidos Comandantes, todos al mismo nivel. El órgano de trabajo del *Comité Militar* era el *Estado Mayor Conjunto*, que dependía de la *Junta de Comandantes en Jefe* y no del Ministro de Defensa, con lo que quedaba asegurada la primacía de los *Comandantes* en la toma de decisiones y en el asesoramiento al Presidente.

La estructura de defensa argentina se caracterizaba por la autonomía, autosuficiencia y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas, entre sí y respecto del poder político. Al frente de cada una de ellas, el *comandante en jefe* —o *comandante general*— reunía las facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz de su Fuerza, participando además en la conducción operativa en tiempo de guerra. De cada *comando en jefe* dependía una *fuerza de seguridad*, con el cometido de ejercer el *poder de policía* que cada *comando en jefe* se atribuía sobre su ámbito espacial de mayor interés: Gendarmería Nacional, respecto del Comando en Jefe del Ejército, Prefectura Naval Argentina, respecto del Comando en Jefe de la Armada, creándose posteriormente —en 1977— la *Policía Aeronáutica Nacional*, dando lugar a que el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea tuviera su respectiva policía, encargada de los ámbitos de su interés institucional. A través de tales instituciones, la Armada y la Fuerza Aérea brindaban la seguridad de la navegación marítima y fluvial, la primera, y aérea, la segunda. Por otra parte, la Armada y la Fuerza Aérea regulaban y conducían las actividades civiles relacionadas con los medios acuático y aéreo.

Asimismo, de cada uno de los Comandos en Jefe dependían múltiples empresas.

La producción militar argentina era casi íntegramente estatal.

En Brasil, a la sazón, existía un gobierno militar encabezado por el General de Ejército Ernesto Beckmann Geisel. Un golpe de Estado encabezado por el Mariscal Humberto de Alençar Castelo Branco (31 de marzo-2 de abril de 1964) había depuesto al gobierno civil dirigido por el Presidente João Goulart, dando lugar a un gobierno integrado por un presidente militar, dos únicos partidos políticos consentidos por el régimen y un Congreso compuesto por personas no comprendidas entre los opositores a aquél, que gobernaría el país por espacio de veintidós años.

En materia de defensa, regía también en Brasil la *doctrina de seguridad nacional*, originada en dicho país en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, a través de la visita de un grupo de oficiales militares brasileños encabezados por el Mariscal Salvador César Obino (1948) al *War National College* estadounidense y, como resul-

tado de esa experiencia, la creación, el 20 de agosto de 1949, por Ley Nº 785, de la *Escola Superior de Guerra*, donde se desarrollaron estas doctrinas, que se reflejó en diversas obras⁶ y cuerpos normativos.

Además de lo precedentemente expuesto, caracterizó a los doctrinarios brasileños de la *seguridad nacional* el énfasis en el *planeamiento nacional*, realizado a partir de la determinación de los *objetivos nacionales*, planificando el empleo del *poder nacional* conforme a los lineamientos establecidos por la política nacional, aplicando la *estrategia nacional* para enfrentar los *antagonismos y presiones* de todo tipo, para alcanzar así los aludidos *objetivos nacionales* (Amaral Gurgel, 1975).⁷

En definitiva, con llamativa similitud en los diversos países latinoamericanos a la época, la *doctrina de seguridad nacional* se proponía superar la presunta amenaza de la infiltración ideológica y subversión de origen comunista y alcanzar el desarrollo económico y social a través de la planificación bajo dirección militar de la totalidad de las actividades del Estado.

En materia de *estructura de defensa y militar*, Brasil no poseía ministerio de Defensa.

Conforme disponía a la sazón el Decreto-Ley Nº 200/1967 sobre organización de la Administración Federal, texto según la Ley Nº 6036/1974, formaban parte de la Presidencia de la República, el *Alto Comando de las Fuerzas Armadas*, órgano de asesoramiento del Presidente en materia de política militar y Fuerzas Armadas, integrado por los *Ministros Militares*, el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y los Jefes de los Estados Mayores de cada una de dichas Fuerzas, y, por otra parte, el *Estado Mayor de las Fuerzas Armadas*, órgano de estudios, planificación y programación en materia de política, doctrina y estrategia militares.

Existían, por otra parte, el *Gabinete Civil*, con competencia fundamentalmente en los asuntos de administración civil, y el *Gabinete Militar*, establecido para asesorar al Presidente en los asuntos relativos a seguridad nacional y administración militar.

En cuanto a los *Ministros Militares*, el *Ministro de Marina* tenía a su cargo a dirección de su Ministerio y el Comando Superior de la Fuerza, integrando sus funciones, además de la preparación militar, la propuesta de directivas para la política marítima, la orientación y el control de la Marina Mercante, la seguridad de la navegación, y la policía naval.

Con relación al *Ministro de Ejército*, ejercía, además de la dirección de su Ministerio, el Comando Superior del Ejército, integrando su función la organización, el

⁶ Entre ellas, cabe citar, Amaral Gurgel, José Alfredo (1975) *Segurança e Democracia*, Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro; do Couto e Silva, Golbery (1981) *Planejamento Estratégico*, Cadernos da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília; de Lyra Tavares, Aurélio (1976) *O Brasil de minha geração*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, y (1958) *Segurança Nacional: Antagonismos e Vulnerabilidades*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.

⁷ Amaral Gurgel, José Alfredo (1975), *Segurança e Democracia*, edición citada, págs. 64-135.

adiestramiento y equipamiento de la Fuerza, la investigación y desarrollo de interés de aquélla, así como las Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares, en tanto fuerzas auxiliares y reserva del Ejército.

Respecto del *Ministro de Aeronáutica*, desempeñaba también la dirección del respectivo ministerio y el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, integrando sus funciones la preparación, organización, adiestramiento y equipamiento de aquélla, teniendo también a su cargo la coordinación de las actividades de Aviación Civil, la propuesta de directivas para la Política Aeroespacial Nacional, la infraestructura aeronáutica y los servicios de apoyo para la navegación aérea, la realización de investigación y desarrollo, y la operación del Correo Aéreo Nacional.

Como puede advertirse, los *ministros militares* brasileños cumplían funciones bastante similares a las de los Comandantes en Jefe argentinos.

Ambos países eran parte activa a la sazón del *Sistema Interamericano de Defensa* y particularmente de la *Junta Interamericana de Defensa*. Consiguientemente, fueron destinatarios de la división de roles realizada en dicho ámbito, asignándose a las fuerzas armadas latinoamericanas la lucha contra el Movimiento Comunista Internacional y la preservación del orden interno en sus propios países. También ambos países, sin renegar de la misión así impuesta, desarrollaron capacidades para la defensa de sus respectivos países.

En materia de *industria de defensa*, Brasil había llegado a un importante desarrollo de un modo diferente al argentino: fundamentalmente, a través de empresas privadas, apoyadas tecnológicamente por las Fuerzas Armadas, destacándose el *Centro Tecnológico de Aeronáutica*, el *Centro Tecnológico del Ejército (CTEx)*, y la *Dirección de Ingeniería Naval (DEN)*, y por el Estado, con diversos beneficios y estímulos.

Entre las empresas más destacadas a la sazón se encontraban *EMBRAER*, sociedad mixta de producción de aviones, fundada en 1969 y que a la época analizada ya había comenzado la producción del *EMB 110 Bandeirante*; *Engenheiros Especializados S.A. (ENGESA S.A.)*, empresa privada que ya había iniciado la producción de sus vehículos *EE-9 Cascavel* y *EE-11 Urutu*; *AVIBRAS*, empresa privada de ingeniería fundada en 1961, conocida por su lanzador de cohetes de saturación *Astros*, así como la fabricante de blindados *Bernardini S.A.*

En cuanto al *reclutamiento de tropa*, regía en ambos países el sistema de cuadro-conscripto.

2. Argentina y Brasil, la restauración de la democracia. Cambios acaecidos en ambos países entre 1984 y 2002.

2.1. Argentina: desmilitarización del país y fortalecimiento de la democracia; decaimiento de la defensa.

En el período indicado, podemos advertir intensos cambios en materia de doctrinas, normas y estructuras en materia de defensa en Argentina, y cambios significa-

tivos pero de menor importancia en Brasil, diferencia explicable por las disímiles características de las transiciones a la plena vigencia del sistema democrático producidas en ambos países. Mientras en Argentina, tras la derrota en el conflicto Malvinas, el gobierno electo asumió virtualmente sin condiciones, en Brasil la transición fue prolongada, reteniendo las Fuerzas Armadas importantes sectores de poder.

En Argentina, la sanción del Decreto-Ley N° 23.023/83, modificatorio de la Ley de Ministerios N° 22.520 (artículos 7° y 12°) modificó sustancialmente las estructuras vigentes en materia de defensa nacional y de seguridad interior, asumiendo el Presidente de la Nación las funciones que correspondían a los *Comandantes en Jefe* de las Fuerzas.

Como consecuencia de este cuerpo normativo, el Presidente pudo disponer la transferencia al Ministerio de Defensa de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, y designar al frente de estas dos instituciones a personal surgido de sus propias filas, y lo propio se realizó con la Policía Federal Argentina. Por otra parte, pudo designar al frente de la Secretaría de Inteligencia de Estado y de la Central Nacional de Inteligencia a sendos funcionarios civiles.

Así, desmilitarizada la seguridad interior, el más alto cargo de cada Fuerza Armada pasó a ser el de Jefe de Estado Mayor General, dependiendo del Ministerio de Defensa. Por otra parte, las empresas dependientes de los antiguos Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas pasaron a depender del Ministerio de Defensa.

En 1988 fue sancionada la *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional*, la cual circunscribió el ámbito conceptual de la defensa nacional a la preparación y respuesta de todas las fuerzas morales y materiales del país ante la agresión militar externa, excluyéndose explícitamente la seguridad interior, que sería contemplada en una ley diversa, con doctrina, instituciones y métodos distintos.

También se fortaleció la Ley N° 23.554 la autoridad del Presidente de la Nación y por delegación de éste, del Ministro de Defensa, respecto de quien se estableció la dependencia de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto.

Se distinguieron las funciones administrativas de las operacionales, quedando como funciones de las Fuerzas Armadas individuales el reclutamiento, formación, perfeccionamiento, alistamiento y preparación para la guerra de sus elementos operacionales, así como su apoyo logístico (arts. 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley N° 23.554), careciendo de facultades operativas por sí. Tales facultades quedaron reservadas a los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos y combinados a los cuales debían asignarse como componentes los elementos de las Fuerzas Armadas que deberían operar bajo su mando (art. 22, Ley N° 23.554), hallándose encargados tales comandos de planificar, desde la paz, las operaciones que deberían efectuar en caso de guerra, así como su adiestramiento conjunto, dependiendo para el planeamiento y adiestramiento del Estado Mayor Conjunto y del Presidente de la Nación, para el caso de guerra (artículo 18, Ley N° 23.554).

Otro aspecto fundamental de la Ley N° 23.554 fue el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, que fue puesto a cargo de la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar conjunto la dirección del adiestramien-

to militar conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto. (artículo 17, Ley N° 23.554). Quedó asimismo establecido que del planeamiento militar conjunto se derivarían la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas (artículo 21, Ley N° 23.554).

En la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), fue dispuesta la coordinación en el ámbito del Ministerio del Interior –hoy, del Ministerio de Seguridad– del accionar de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, así como de las policías provinciales, bajo la dirección superior del Ministro, para el logro de la seguridad interior, constituyéndose un ámbito para la formulación de las políticas en seguridad interior, con participación de las provincias (artículos 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 23, 24 y 25 de la Ley N° 24.059).

En relación a las Fuerzas Armadas, la Ley N° 24.059 les reconoció el apoyo a las operaciones de seguridad interior a través de la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, veterinaria, sanidad, construcciones y transporte, y de sus elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27); y el empleo excepcional de los elementos de combate de dichas Fuerzas para restablecer la situación de seguridad interior en caso de que los medios propios de la seguridad interior fueran superados por la situación, previa declaración del Estado de sitio (artículos 31 y 32).

La Ley N° 24.429 (1994) suprimió el servicio militar obligatorio en tiempo de paz. No innovó en esta materia, pese a desaparecer una fuente fundamental de reservas.

Por su parte, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas agregó, en materia de misiones de las Fuerzas Armadas, las que surgían de la Ley N° 23.554 y de la Ley N° 24.059, dos más: Operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (artículo 6).

Asimismo, el artículo 9 estableció que las unidades se agruparían en áreas geográficas determinadas, para racionalizar los procedimientos de instrucción, adiestramiento, abastecimiento y atención de infraestructura.

Por su parte, el artículo 10 dispuso que para la reestructuración y el despliegue de las Fuerzas Armadas se consideraría en forma especial su probable empleo, la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional y la concentración de unidades.

En lo relativo al equipamiento, se asignó al Ministerio de Defensa la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas que mejor contribuyeran a las capacidades operativas requeridas para el logro conjunto de los objetivos de la Defensa Nacional, debiendo tenderse a la racionalización, la sistematización y la normalización de los materiales de cada una de las Fuerzas (artículo 17).

En materia de financiamiento, la ley previó un incremento anual de los recursos presupuestarios destinados para la Defensa, así como la utilización del producido de la venta de bienes asignados a las Fuerzas Armadas, y el crédito público, para reequi-

parlas o modernizar el equipamiento, hasta el monto de mil millones de pesos⁸ durante el quinquenio 1999-2003).

Cabe señalar que por circunstancias políticas y económicas, esta ley no fue aplicada.

La Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001) limitó los ámbitos propios de la inteligencia militar, al establecer la exclusividad de la función de contrainteligencia en la Secretaría de Inteligencia, principal organismo civil de inteligencia. Por otra parte, fue creado (artículo 10) el organismo de inteligencia militar conjunto establecido en el artículo 15 de la Ley N° 23.554, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM), bajo dependencia del Ministro de Defensa, asignándosele la función relativa a la producción de inteligencia estratégica militar, referida estrictamente a la Defensa.

También cabe en este análisis destacar la sanción, en 1991, de la Ley N° 24.045, a través de la cual se aprobó la declaración de sujetas a privatización, en los términos de la Ley N° 23.096 de Reforma del Estado, de la totalidad de las empresas de producción tanto civil como militar que dependían del Ministerio de Defensa. A través de esta norma se procedió a la virtual destrucción de las capacidades argentinas de producción para la Defensa, vendidas en muchos casos al sector privado para producción civil, o simplemente liquidadas.

Algunos establecimientos sobrevivieron, al no obtenerse ofertas para su adquisición. En cuanto a la Fábrica Militar de Aviones (Área Material Córdoba) fue otorgada en concesión a la empresa estadounidense Lockheed Martin, que limitó sus antiguas capacidades industriales.

2.2) Brasil: Abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional, paulatina institucionalización de la Defensa, creación del Ministerio de Defensa.

Entre los cambios en los conceptos de defensa y seguridad vigentes en Brasil, restaurada la democracia, se cuenta la desaparición, en la Constitución de 1988, del concepto de *Seguridad Nacional*, y su sustitución por los conceptos de *Defensa Nacional* y de *Seguridad Pública*.

En lo relativo a la *misión* de las Fuerzas Armadas, si bien desapareció la mención a la *Seguridad Nacional*, subsistió la asignación a las Fuerzas Armadas, además de la Defensa, de funciones de seguridad interior (artículo 142), bien que, a diferencia de la norma anterior, requirió *iniciativa* de los *poderes constitucionales* para su empleo en *garantía de la ley y del orden*.

Respecto de la evolución, en Brasil, del concepto de *Defensa Nacional*, resulta de interés el antecedente representado por la *Política de Defensa Nacional 1996*, surgida del requerimiento por parte del Presidente Fernando Henrique Cardoso a la *Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno*.

⁸ Cabe consignar que, a la fecha, el monto indicado equivalía a mil millones de dólares.

Publicado el 13 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial, el referido documento señaló que la Política de Defensa Nacional estaba fundamentalmente orientada a las amenazas externas.

En materia de *orientación estratégica* fundó la política de Defensa en una diplomacia activa orientada a la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo.

Fue propiciado también el fortalecimiento de la capacitación nacional en el campo de la Defensa, así como el desarrollo científico y tecnológico.

Entre las *directrices*, para lograr los objetivos de la *Política de Defensa Nacional*, habremos de destacar las de *contribuir al fortalecimiento, la ampliación y la consolidación de la integración regional; proteger la Amazonia brasileña; mejorar el sistema de vigilancia, control y defensa en las fronteras, las aguas jurisdiccionales, la plataforma continental y el espacio aéreo brasileño.*

De interés es la legislación sancionada en este período con relación a las Fuerzas Armadas.

Entre otras, cabe especialmente destacar la Ley Complementaria N° 97 del 9 de junio de 1999, que incorporó formalmente al Ministerio de Defensa en la estructura de defensa del país, desapareciendo los Ministerios Militares.

Se estableció en ella (artículo 2°) que "...El Presidente de la República, en la condición de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es asesorado: I. En lo que concierne al empleo de los medios militares, por el Consejo Militar de Defensa...(constituido por los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, bajo la Presidencia del Ministro de Defensa)"; y que el asesoramiento al Presidente en lo que concierne a los demás asuntos pertinentes al área militar, sería brindado por el Ministro de Defensa.

El artículo 3° estableció que "...Las Fuerzas Armadas se subordinan al Ministro de Estado de Defensa, disponiendo de estructuras propias..."

Prescribió por otra parte el artículo 10 que El Estado Mayor de Defensa, órgano de asesoramiento del Ministro de Estado de Defensa, tendría como Jefe un oficial general del máximo grado, en actividad, en sistema de alternancia entre las tres Fuerzas, nombrado por el Presidente de la República, oído el Ministro de Defensa.

El artículo 11 asignó además al Estado Mayor de Defensa la elaboración del planeamiento del empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, así como el asesoramiento al Ministro en la conducción de los ejercicios conjuntos, y en cuanto a la actuación de las fuerzas brasileñas en operaciones de paz, entre otros aspectos.

Cabe destacar la importancia que reviste la supresión de los Ministerios Militares y la creación del Ministerio de Estado de Defensa, como avance significativo hacia el establecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas brasileñas y del accionar conjunto por parte de éstas, concluyéndose con la dependencia directa de las Fuerzas Armadas de la autoridad política, y estableciéndose un órgano político y administrativo para la conducción de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa creado posee atribuciones razonablemente adecuadas.

Se trata de un Ministerio que ejerce la dirección superior sobre las Fuerzas Armadas (artículo 9°); es el asesor directo del Presidente en todos los asuntos pertinentes al área militar, con excepción de lo concerniente al empleo de los medios militares, y aun en este último aspecto, preside el Consejo Militar de Defensa, que asesora al Presidente de la Nación en tal aspecto. Existe una subordinación general de las Fuerzas Armadas al Ministro de Estado de Defensa (artículo 3°).

Existen aspectos de importancia que la ley deja librados a la reglamentación y a la práctica.

En materia de ascensos y promociones de oficiales generales, la facultad de los Comandantes de presentar al Ministro una Lista de Elección (artículo 7°) no priva al Presidente de la facultad de elegir quien entiende más adecuado, oído el Ministro (artículo 4°).

Examinaremos otros aspectos introducidos por esta relevante Ley Complementaria al analizar las normas vigentes en materia de defensa en Brasil.

Cabe señalar, como conclusión sobre este período la existencia de un lento pero significativo avance en Brasil hacia la consolidación del control civil y hacia la asignación a las Fuerzas Armadas, al menos como función principal, de la defensa del país, entendida conforme a su concepto clásico, aunque el rol de las Fuerzas Armadas en Brasil continuó teniendo amplitud.

El abandono de los conceptos de seguridad nacional durante este período, favoreció el desarrollo de la reflexión estratégica respecto de la defensa de Brasil, como se puede deducir del documento Política de Defensa de Brasil precedentemente citado.

La existencia de una percepción de amenaza respecto de la Amazonia puede advertirse en el surgimiento en 1985 del Proyecto Calha Norte, consistente en un programa de desarrollo y de despliegue y presencia militar en seis Estados que constituyen el norte y noroeste de la Amazonia brasileña. También pertenece a esta etapa la iniciación del Proyecto SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia), posteriormente integrado al Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM), originariamente un sistema de control del espacio aéreo, control del tránsito aéreo y de vigilancia por radares y sensores de la Amazonia brasileña, y que actualmente, con conexión a satélites, radares de vigilancia fijos y móviles, radares meteorológicos, aeronaves de vigilancia, antenas de detección de comunicaciones, reúne información de interés tanto civil como militar.

La puesta en marcha de los dos proyectos señalados evidenció la existencia de la antedicha percepción de amenaza, que se reflejaría en la doctrina y planes de la defensa brasileña.

3. Argentina y Brasil: doctrinas, normas y estructuras actuales (2003-2015)

3.1. Argentina: perfeccionamiento del marco normativo y doctrinario, directivas y normas actuales, agravamiento del deterioro de la Defensa

En el año 2006 tuvo lugar tras, muchos años de demora, la reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional a través del Decreto N° 727/2006.

En dicha reglamentación se precisaron los alcances de la misión de las Fuerzas Armadas al disponer que las Fuerzas Armadas serían empleadas (art. 1°) ...ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s..., sin perjuicio de las restantes misiones subsidiarias previstas en las Leyes N° 23.554 y N° 24.059.

Por otra parte, estableció los mecanismos de convocatoria y órganos de apoyo del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), órgano de asistencia y asesoramiento del Presidente de la Nación para la determinación de los conflictos, amenazas y riesgos, y la adopción de planes y acciones tendientes a su superación, disponiendo su convocatoria por primera vez (artículos 4 a 11 y 27).

Este reglamento se caracterizó por proseguir el camino iniciado en la ley reglamentada hacia el fortalecimiento del accionar conjunto y del Estado Mayor Conjunto. Su artículo 14 estableció que el Jefe de dicho Estado Mayor revistaría con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar, asignándosele además la facultad de preseleccionar y proponer al Ministerio de Defensa la incorporación al Estado Mayor Conjunto de personal de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

A ello se añadió la asignación al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, otorgándosele el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con facultad de impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el planeamiento estratégico militar (artículo 19).

Asimismo, se dispuso, para atender las responsabilidades asignadas al Estado Mayor Conjunto en sus niveles estratégico y operativo, que el Jefe de dicho órgano dispondría la conformación de un comando operacional permanente (artículo 20) a cargo de un Comandante Operacional, quien dependería del Jefe del Estado Mayor Conjunto.

La Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006 reiteró lo establecido por los cuerpos normativos citados en materia de misiones de las Fuerzas Armadas, destacando como misión principal la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, y estableciendo que para el cumplimiento de esa misión deberían estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas.

Se afirmó, además, la necesidad de entender al Instrumento Militar de la Defensa Nacional, como instrumento integrado y efectivamente conjunto.

Ratificándose lo establecido en el Decreto N° 727/2006 en cuanto a la asignación al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la responsabilidad de empleo de los medios militares en tiempo de paz, así como la creación del Comando Operacional, fue-

ron asignadas al Comando Operacional las responsabilidades propias del planeamiento estratégico operacional y de la conducción de las operaciones en tiempo de guerra, considerándose a tal efecto el territorio nacional como una sola área estratégica, en tanto el planeamiento estratégico militar no considerara lo contrario.

Se dispuso, además, consolidar el perfil defensivo propio y su disposición cooperativa regional y mundial, en la doble dimensión autónoma-cooperativa.

Se afirmó también el propósito de continuar avanzando en función del criterio de capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto; se priorizó, además, el control de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, generándose además organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en los diversos ambientes geográficos existentes en el país, con alto grado de movilidad estratégica y táctica, y apoyo logístico.

También cabe considerar el dictado del Decreto N° 1729/2007 aprobatorio del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que estableció, sobre la base de los cuerpos normativos antes aludidos y de la doctrina militar vigente, el ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional.

Dicho ciclo está reflejado en un conjunto de documentos que parten del análisis estratégico mundial y regional, de la explicitación de la concepción y del posicionamiento estratégico nacional en materia de Defensa, y de las orientaciones fundamentales impartidas a las Fuerzas Armadas por el Presidente de la Nación en la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Sobre esa base, los planes comprenden tanto las provisiones para el empleo del poder militar con los medios humanos y materiales existentes, asumiendo los riesgos estratégicos consiguientes –Planeamiento Militar de Corto Plazo– así como los planes operacionales y los planes de apoyo elaborados por las Fuerzas Armadas, el Plan Militar de Mediano Plazo y el Plan de Capacidades Militares –que desarrolla las capacidades militares requeridas para superar los antedichos riesgos estratégicos–, y que constituyen el marco para la elaboración del Plan de Inversiones para la Defensa; y el Plan Militar de Largo Plazo, tendiente al desarrollo del instrumento militar futuro.

La Directiva de Política de Defensa Nacional aprobada por Decreto N° 1714/2009, que inició la primera aplicación del Ciclo antes referido, señaló la existencia de la disputa con el Reino Unido y de la voluntad argentina de reclamar por medios pacíficos la recuperación del ejercicio de la soberanía sobre las Islas Malvinas e islas y espacios marítimos adyacentes, como también la presencia y acciones militares unilaterales del Reino Unido en dicha zona.

Se destacó la necesidad de profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del gobierno político de la Defensa Nacional, y, consiguientemente, el fortalecimiento de las competencias ministeriales respecto del diseño, la determinación y el funcionamiento de las cuestiones relativas al Sistema de Defensa y sus organismos componentes.

Se dispuso también fortalecer y profundizar el desarrollo de la Producción para la Defensa, y lograr un sistema científico y tecnológico para la Defensa efectivamente coordinado y funcional.

Se puso de manifiesto la necesidad de continuar con el proceso de definición de las políticas educativas y de las estructuras de educación, formación y actualización de las Fuerzas Armadas, y de desarrollar y fortalecer, a través de la Escuela de Defensa Nacional, la formación de los recursos humanos necesarios mediante la incorporación de profesionales civiles especializados.

Fue reiterado que el Planeamiento Estratégico Militar y el diseño de fuerzas que del mismo se derivara se elaboraría conforme al criterio de “capacidades”, destacándose también la necesidad de reducir estructuras administrativas, así como la vigencia del principio de “concentración-dispersión” para optimizar los recursos y el esfuerzo logístico, la concentración de unidades y la unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios de naturaleza no específica.

La nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 2645/2014, percibió la existencia de la Antártida como territorio con importantes recursos naturales, sometido a un estatus internacional especial, sobre una parte del cual Argentina mantiene desde hace tiempo un reclamo territorial, como también la subsistencia de diferendos territoriales irresueltos, entre los que se destacó, por parte argentina, la situación de las Islas Malvinas y archipiélagos y espacios marítimos circundantes, en los cuales se mantiene la ilegal ocupación del Reino Unido.

Fueron advertidas novedades tecnológicas en materia de defensa, entre las que se destacó la dimensión ciberespacial, como también la necesidad creciente de recurrir a la infraestructura y logística militar para la gestión y contención de catástrofes naturales o situaciones de emergencia.

Con respecto al escenario regional suramericano, fue destacada la aparición y progresiva consolidación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de UNASUR.

Con relación a la concepción y posicionamiento estratégico de Argentina, fue ratificado su carácter defensivo, en términos de su diseño de fuerzas y disposición de sus capacidades, así como la misión principal y misiones subsidiarias del instrumento militar referidas en los documentos y cuerpos normativos citados, y la doble dimensión autónoma y cooperativa de su defensa.

Se planteó también que la protección de los recursos naturales constituía un aspecto medular de la formulación de la actitud estratégica defensiva argentina.

Entre las directrices para la instrumentación de la política de defensa cabe destacar la relativa a la continuación y profundización del pleno gobierno civil de la Política de Defensa Nacional, consolidándose la arquitectura institucional de puesta en marcha y tendiente a la gestión sistémica e integral de los recursos de la Defensa Nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de tales recursos, y al logro de un efectivo accionar militar conjunto.

Fue puntualizada en materia de misiones subsidiarias la necesidad de realizar en el ámbito nacional y de UNASUR un mayor esfuerzo en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Fue previsto también que resultaba de interés la construcción de un Polo Logístico Antártico en la Ciudad de Ushuaia, para abastecer a las bases antárticas nacionales en forma rápida y eficiente y prestar asistencia a otros países, así como, al mismo efecto, la creación de un Centro Logístico.

En materia de búsqueda de control de espacios se agregó ahora a los espacios marítimos, terrestres y aéreos, “la transversal dimensión ciberespacial”.

También se puso énfasis en la identificación y materialización de un despliegue territorial que respondiera a la actual apreciación estratégica global y regional, previéndose también el logro de un despliegue próximo a la zona probable de empleo, guarniciones próximas a la infraestructura de comunicación, y a las zonas de adiestramiento, entre otros parámetros. Se planteó, además, la conformación de agrupaciones conjuntas y concentración de unidades militares.

Se previó también la constitución por parte del Ministerio de Defensa de una instancia de naturaleza operacional en materia de Ciberdefensa.

Asimismo, cabe destacar la sanción de la Ley Nº 27.015 de creación de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF), destinada a la formación de militares y civiles de diversas áreas disciplinarias, y la formación militar para la Defensa Nacional en los niveles de pregrado, grado y postgrado, en jurisdicción del Ministerio de Defensa, a constituirse sobre la base de los diversos Institutos Universitarios que funcionaban en el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

De este modo, la anterior organización de la educación militar y de defensa, fraccionada en un instituto universitario por cada Fuerza Armada, pasó a unificarse en una única Universidad.

En definitiva, las normas y la estructura de Defensa en Argentina se caracterizan por asegurar la conducción política de la Defensa, establecer una misión definida de las Fuerzas Armadas orientada hacia la respuesta a agresiones militares externas; fortalecer el accionar conjunto de las Fuerzas Armadas; la racionalidad, el control y la búsqueda de eficiencia en materia de adquisiciones; y tender al diseño de un instrumento militar caracterizado por su carácter de instrumento integrado, con unificación de funciones, actividades y servicios no exclusivos de una Fuerza, con movilidad táctica y estratégica; privilegiar la calidad sobre la cantidad, con la posibilidad de incremento a través de la convocatoria de reservas, despliegue de fuerzas basado en la ecuación concentración-dispersión, con un único comando operacional para paz y para guerra, con actitud estratégica defensiva y con capacidad para movilizar, trasladar y sostener autónomamente medios militares para contribuir a la seguridad internacional.

La coherencia de estas disposiciones no evita la pregunta relativa sobre qué objetivos persigue la Defensa así entendida. Si bien se hizo referencia a la existencia del conflicto de soberanía con el Reino Unido sobre Malvinas, y la preservación de la

soberanía e integridad territorial del país, y de los recursos naturales, no distingue entre áreas sujetas a un grado mayor o menor de amenazas o riesgos, ni se advierte cómo las aludidas circunstancias influyen en el diseño y características de la Defensa y del instrumento militar, más allá de la influencia que tuvieron en el planeamiento.

Si a esto añadimos que, como hemos expresado en otro lugar (Ugarte, 2015)⁹, muy pocas de las previsiones relativas al instrumento militar contenidas en las normas citadas se han materializado, debemos concluir que, con una normativa y estructura adecuadas, la Defensa argentina carece de objetivos y de capacidades, hallándose lejos de la eficacia buscada.

3.1 Brasil: continuación de la institucionalización del Sistema de Defensa, fortalecimiento paulatino de la producción para la Defensa y del reequipamiento, orientación de la Defensa hacia Amazonia y Atlántico Sur.

La modificación de la *Ley Complementaria 97* de 1999 por sus similares 117 de 2004 y 136 del 2010 dio a la estructura de Defensa brasileña sus actuales características.

Se estableció que las Fuerzas Armadas brasileñas dispondrían cada una de un *Comandante* (artículo 4°) designado por el Presidente de la Nación, oído el Ministro de Defensa que, dentro de sus atribuciones, ejerce la *dirección y gestión* de su respectiva Fuerza. También poseen *facultades operativas* cuando se trata del empleo aislado de medios de una única Fuerza (artículo 15).

Respecto del ministro de Defensa, la ley dispuso además que las Fuerzas Armadas le están subordinadas (artículo 3°). Además de ese principio fundamental, estableció (aspecto incluido por la *Ley Complementaria 136*) que el Ministro ejerce *...la dirección superior de las Fuerzas Armadas...* asesorado por el Consejo Militar de Defensa, por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y por los demás órganos establecidos por la ley.

Entre otras funciones, fue asignada al Ministerio la formulación de la política y de las directivas referidas a los productos de Defensa empleados en las actividades operacionales, inclusive armamentos, municiones, medios de transporte y de comunicaciones, uniformes y materiales de uso individual y colectivo, pudiendo efectuar delegaciones en las Fuerzas (artículo 11A).

Cabe señalar que en materia de *presupuesto de Defensa* (capítulo III de la ley) existe un equilibrio entre el Ministerio y las Fuerzas Armadas.

Así, dicho presupuesto debe contemplar las prioridades establecidas en la *Estrategia Nacional de Defensa*, tal como son explicitadas en las directivas presupuestarias (artículo 12).

⁹ Ugarte, José Manuel, *Argentina y Brasil en defensa: La cooperación subsiste, pero los rumbos son diferentes...* Ponencia presentada para el VIII Seminario de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Lima.

Se prevé que las propuestas presupuestarias de las Fuerzas deben ser elaboradas en conjunto con el Ministerio de Defensa, organismo que debe consolidarlas, obedeciendo las prioridades establecidas en la Estrategia de Defensa explicitadas en la *Ley de Directivas Presupuestarias*.

Esta disposición, que pareciera dejar la última palabra al Ministerio de Defensa en la materia, está atemperada por el inciso 3° del artículo 12, que donde se establece “...La Marina, el Ejército y la Aeronáutica harán la gestión, de forma individual, de los recursos presupuestarios que les fueran destinados en el presupuesto del Ministerio de Defensa...”, norma que parece vedar al Ministerio de Defensa participación en la obtención de medios materiales para la Defensa.

En cuanto al *Estado Mayor Conjunto*, la ley le asignó el “...asesoramiento permanente del Ministro de Estado de Defensa...” (artículo 3A), y por otra parte, la elaboración del planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, así como el asesoramiento al Ministro de Estado de Defensa en la conducción de los ejercicios conjuntos; y en relativo a la actuación de las fuerzas brasileñas en operaciones de paz, Como se advierte, no posee facultades de conducción operativa.

Con relación a las *fuerzas armadas individuales*, el artículo 13 asignó a los Comandantes de Marina, de Ejército y la Aeronáutica, actuando conforme a las políticas establecidas por el Ministro de Defensa, la preparación de los órganos operacionales de sus Fuerzas, y su apoyo.

Pero además de la amplia *misión constitucional*, las Fuerzas Armadas tienen asignadas por la *Ley Complementaria atribuciones subsidiarias*.

Como *atribución subsidiaria general*, las Fuerzas Armadas tienen asignado cooperar con el *desarrollo nacional* y la defensa civil (artículo 16).

La Ley Complementaria N° 136 estableció también como *atribución subsidiaria* del Ejército y de la Armada, la actuación, en la frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, contra acciones transfronterizas y ambientales, pudiendo efectuar detenciones en flagrante delito.

Además, el artículo 17 asignó a la Marina facultades relativas a la Marina Mercante, así como la policía de seguridad de la navegación y de policía naval y portuaria, y al Ejército, cooperar en la ejecución de obras y servicios de ingeniería, brindando apoyo logístico, de inteligencia, comunicaciones e instrucción, a órganos federales, para la represión de delitos.

Asimismo, el artículo 18 otorgó como atribuciones subsidiarias a la Aeronáutica, entre otras, las de proveer a la seguridad de la navegación aérea, contribuir a la Política Aeroespacial Nacional, operar el Correo Aéreo Nacional, y cooperar con los órganos federales en la represión a los delitos en cuanto al uso del espacio aéreo y de las áreas aeroportuarias, y, actuar, por medio de acciones de control del espacio aéreo, contra todos los tipos de tráfico aéreo ilícito.

En lo relativo al aspecto fundamental del *empleo*, estableció el artículo 15 la responsabilidad del Presidente de la República en relación al empleo de las Fuerzas Armadas en defensa de la patria y en la garantía de los poderes constitucionales, de

la ley y del orden, así como en operaciones de paz; requiriendo el Presidente al Ministro de Defensa la activación de los órganos operacionales.

Se estableció, en materia de subordinación, que dependerían del Presidente de la Nación por intermedio del Ministro de Defensa, los Comandos operacionales conjuntos; y del Ministro de Defensa, para el adiestramiento en operaciones conjuntas, o de operaciones de paz; y del respectivo Comandante de Fuerza, respetada la dirección superior del Ministro de Defensa, en caso de empleo aislado de medios de una única Fuerza.

Se asignó al Presidente de la República la decisión del empleo de las Fuerzas Armadas, por iniciativa propia o en respuesta al pedido manifestado por cualquiera de los poderes constitucionales.

Fue establecido también que la actuación de las Fuerzas Armadas, en garantía de la ley y del orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, ocurriría de acuerdo con las directivas impartidas por el Presidente, cuando estuvieran agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio referidos en la Constitución Federal; estableciéndose que, después de un mensaje del Presidente, serían activados los órganos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desenvolverían de forma episódica, en un área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para asegurar el resultado de las operaciones de garantía de la ley y del orden.

Como puede advertirse, estos requisitos interpretaron prudentemente las disposiciones constitucionales, sujetando a decisión del Presidente de la República, a ser adoptada una vez que se consideraran agotadas las capacidades de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, el empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, limitándose además dicho empleo.

En lo relativo al *Ministerio de Defensa*, el Decreto N° 3466 del 17 de mayo de 2000, dictado durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, estableció un ministerio con amplias competencias tanto en materia de política de Defensa, política y planeamiento militar y organización de las Fuerzas Armadas, como en aspectos civiles vinculados con las áreas de interés de las Fuerzas Armadas.

Fue establecida para desempeñar las aludidas competencias del Ministerio una adecuada estructura, que contempló órganos de elaboración de políticas sustantivas: una *Secretaría de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales*, y dependiendo de ella, un *Departamento de Política y Estrategia*, un *Departamento de Inteligencia Estratégica*, y un *Departamento de Asuntos Internacionales*; una *Secretaría de Logística y Movilización*, con un *Departamento de Logística*, y un *Departamento de Ciencia y Tecnología*; una *Secretaría de Organización Institucional*, con un *Departamento de Gestión y Apoyo de Personal*, un *Departamento de Administración y Legislación*, y un *Departamento de Presupuesto y Finanzas*, entre otros.

Cabe señalar no obstante que los cargos fundamentales, cuya cobertura preveía el referido decreto tanto por civiles como por militares (artículo 37), fueron reser-

vados por el Decreto N° 4735/ 2003 exclusivamente a militares, situación que mantuvo el Decreto N° 5201/2004.

Ello cambió con el Decreto N° 7.364 del 23 de noviembre de 2010, que transfirió al Estado Mayor Conjunto los órganos fundamentales para la formulación de la política de Defensa, como la *Secretaría de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales*, con sus dependencias: *Departamento de Política y Estrategia*, *Departamento de Inteligencia Estratégica*, y *Departamento de Asuntos Internacionales*; y la *Secretaría de Logística y Movilización*, con sus dependencias: *Departamento de Logística*, y *Departamento de Ciencia y Tecnología*, así como de conducción de la inteligencia de Defensa (*Subjefatura de Inteligencia Estratégica*), dependiendo asimismo del referido Estado Mayor la inteligencia militar operacional (*Subjefatura de Inteligencia Operacional*).

En cambio, facultó el desempeño de otros cargos en el Ministerio por parte de civiles, algunos de importancia, como la *Secretaría de Coordinación y Organización Institucional* (art. 21). No obstante, el *núcleo duro* de la política de Defensa quedó reservado a las Fuerzas Armadas, característica que mantuvo el actualmente vigente Decreto N° 7974/2013.

Como consecuencia, el incremento de los cargos desempeñados por civiles en el Ministerio no ha derivado en un aumento de la influencia de los funcionarios civiles en las decisiones de la defensa. Éstas continúan siendo adoptadas con asesoramiento de las Fuerzas Armadas.

En lo relativo a los *aspectos doctrinarios*, reviste importancia, en primer lugar, el texto del documento de *Política de Defensa* aprobado por Decreto N° 5484 del 30 de junio de 2005.

Entre los puntos destacables de este documento recordaremos que, respecto de *Brasil*, fue destacada la Amazonia brasileña, con su gran potencial de riquezas minerales y de biodiversidad, señalándose que constituía foco de atención internacional; así como la extensión de la plataforma continental del país, una verdadera *Amazonia azul*, donde estaban las mayores reservas de petróleo y de gas, imprescindibles para el desarrollo del país, así como la existencia de potencial pesquero.

Fue destacado también que la expresión militar del Brasil se fundamentaba en la capacidad de las Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, y que las Fuerzas Armadas debían estar ajustadas a la estatura político-estratégica del país, considerándose entre otros factores la dimensión geográfica, la capacidad económica y la población existente.

Fue destacado asimismo que la incertidumbre imperante requería énfasis en la actividad de inteligencia y en la pronta respuesta de las Fuerzas Armadas, requiriéndose que éstas poseyeran características tales como versatilidad, interoperabilidad, sustentabilidad y movilidad estratégica.

También fue puntualizado que en virtud de la importancia estratégica y de la riqueza que abrigan, la Amazonia brasileña y el Atlántico sur eran las áreas prioritarias para la Defensa, y que para contraponerse a las amenazas, era imprescindible ejecu-

tar una serie de acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la presencia militar, y la ampliación de la cooperación con los países vecinos, procurando la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

Además, el Decreto N° 6703/2008, aprobó la *Estrategia Nacional de Defensa de Brasil*.

Entre los aspectos destacados de este documento habremos de citar, entre las *directrices* contenidas en su redacción, las relativas a “*Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional*”, señalándose que “*para disuadir es preciso estar preparado para combatir, desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas, y desarrollar la capacidad de responder prontamente a cualquier amenaza o agresión, con movilidad estratégica*”.

Se previó también el *redespliegue de los efectivos de las tres Fuerzas*, en el sentido de las preocupaciones más agudas de defensa, que, según se señaló, estaban en el Norte, en el Oeste y en el Atlántico Sur, debiendo el Ejército posicionar sus reservas estratégicas en el centro del país,

Fue afirmada la necesidad de priorizar la región amazónica, señalándose que su defensa de la Amazonia requería también un proyecto de desarrollo sustentable para la región, y que se basaba en el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia.

Fue destacada la necesidad de desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate, y disponer para ello que las fuerzas convencionales cultivaran predicados atribuidos a fuerzas no convencionales, procurándose que cada combatiente contara con medios y habilitaciones para actuar en red, con los otros combatientes de su Fuerza y con los de las otras Fuerzas.

Se señaló la necesidad de estructurar el potencial estratégico en torno a las *capacidades*.

Fue afirmado el propósito de *Mantener el Servicio Militar Obligatorio*, para que se pudiera movilizar al pueblo brasileño en defensa de la soberanía.

En la *Política Nacional de Defensa* (2012) fue destacada la necesidad de alcanzar el dominio crecientemente autónomo de la tecnología en los sectores *espacial, cibernético y nuclear*.

Fue reiterada la prioridad para la Amazonia brasileña y para el Atlántico Sur, señalándose, respecto de la primera, la necesidad de *una presencia más densa del Estado, y en particular de las Fuerzas Armadas*, y respecto del segundo, se reiteró la importancia de la *Amazonia Azul*, de sus reservas de petróleo y gas, y de su potencial pesquero.

Entre los objetivos de defensa, habremos de referir el de “*desarrollar la industria brasileña de defensa, orientándola hacia la autonomía en la obtención de tecnologías indispensables, y estructurar a las Fuerzas Armadas en torno a capacidades*”.

Se señala la necesidad del país de disponer de medios con capacidad de vigilancia, control y defensa de sus aguas jurisdiccionales, su territorio y su espacio aéreo.

Fue también puntualizada la necesidad de desarrollar la capacidad de movilización nacional.

Fue también establecido que, excepcionalmente, en conflictos de mayor extensión, Brasil podría participar de arreglos de defensa colectiva.

También se puso de manifiesto la necesidad de perfeccionar los dispositivos de seguridad y adoptar procedimientos que minimizaran la vulnerabilidad de los sistemas de información y comunicación, para oponerse a posibles *ataques cibernéticos*.

Cabe destacar, por otra parte, la *Estrategia Nacional de Defensa (END)*, aprobada por el Congreso Nacional de Brasil a través del Decreto Legislativo 373 de 2013¹⁰, junto con la *Política de Defensa Nacional* –documento precedentemente citado– y el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

En dicho documento fueron contempladas la reorganización y reorientación de las Fuerzas Armadas, la organización de la *Base Industrial de la Defensa* y la política de composición de los efectivos de la Armada, el Ejército y la Aeronáutica.

Entre las *directrices*, encontramos nuevamente la relativa al desarrollo de capacidades para monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas, y, para responder, *movilidad estratégica y táctica*, dada la extensión del territorio brasileño.

También se evidenció la prioridad en términos de redespiegue y defensa a la Amazonia y el Atlántico Sur, y el propósito de tornar más densa la presencia de efectivos en las fronteras.

En el caso de la Amazonia, se evidenció una percepción de amenaza por posibles tentativas de potencias extranjeras de imponer restricciones a la soberanía brasileña. También fue prevista la posibilidad de que las Fuerzas que defendieran Amazonia deberían desarrollar tácticas de guerra asimétrica contra Fuerzas Armadas superiores, así como tácticas de guerra en la selva.

Fue reiterada nuevamente la necesidad de lograr que todo combatiente contara con medios y habilitaciones para actuar en red con otros combatientes de su Fuerza o de otras, así como con tecnologías y prácticas operacionales que le permitieran movilidad.

Fue también destacada la necesidad de desarrollar el potencial de movilización.

En materia naval, se destacó que para la negación al adversario del uso del mar, Brasil constituiría una fuerza submarina importante, integrada por submarinos de propulsión convencional y nuclear, y que dotaría a los submarinos de misiles, contando también con aviación naval preparada para actuar con la Fuerza Aérea en el control del espacio aéreo, y con portaaviones.

Se previó que, en caso de enfrentamiento con una fuerza naval superior, actuarían en primer lugar la Aviación Naval y la Fuerza Aérea y la Fuerza Submarina, actuando la flota de superficie como reserva estratégica.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial del 26 de Setiembre de 2013.

Respecto del Ejército, fue destacado que actuaría en base a los conceptos de flexibilidad y elasticidad, incluyendo el primero monitoreo, control y movilidad.

Se señaló que el Ejército mantendría reservas regionales y estratégicas.

Fue también destacado que se procedería, entre otros aspectos, para asegurar capacidad de monitoreo y control, a fabricar vehículos lanzadores de satélites, satélites de altitud alta y baja, y a desarrollar alternativas nacionales a los sistemas de localización y posicionamiento existentes.

Fue señalada la necesidad de doctrina y preparación para una guerra asimétrica contra un enemigo de poder militar superior, consistente en una coalición de países que pretendiera desafiar la soberanía brasileña en la Amazonia aun asumiéndose que se trata de una eventualidad remota.

En cuanto a la Fuerza Aérea brasileña, se destacó la prioridad representada por la vigilancia del espacio aéreo, señalándose que la Fuerza Aérea contaría con un complejo de monitoreo, integrado por vehículos lanzadores, aviones de inteligencia, y satélites. Se planteó la necesidad de contar con un número de aviones de transporte con capacidad para llevar gran cantidad de tropa a cualquier punto del territorio nacional.

Con respecto a *los sectores estratégicos: espacial, cibernético y nuclear*, se sostuvo la necesidad de construir vehículos lanzadores de satélites y desarrollar tecnologías de guiado, proyectar y construir satélites, entre otros aspectos.

En materia *cibernética*, se dispuso fortalecer el *Centro de Defensa Cibernética*, con capacidad para evolucionar hacia el *Comando de Defensa Cibernética* de las Fuerzas Armadas, mejorar la seguridad de información y comunicaciones.

En materia *nuclear* se estableció el propósito de completar el ciclo de combustible con miras al proyecto del submarino nuclear, así como perfeccionar la tecnología de construcción de reactores, acelerar la prospección, búsqueda y extracción de uranio, entre otros aspectos.

Fue referido que la defensa de Brasil requería la reorganización de la *Base Industrial de Defensa (BID)* constituida por el conjunto integrado de empresas públicas y privadas, y de organizaciones civiles y militares, que condujeran investigación, proyecto, desarrollo, industrialización, producción, reparación, conservación, revisión, conversión, modernización o mantenimiento de Productos de Defensa (Prode) en el país.

En otro orden de ideas, cabe destacar la sanción de la Ley 12.958/2012, relativa a normas especiales para compras, contrataciones y desarrollo de productos y de Sistemas de Defensa, y de incentivos a las *Empresas Estratégicas de Defensa (EED)*, empresas radicadas en Brasil, con capacidades científicas y tecnológicas, y controladas por brasileños, dedicadas a la fabricación o extracción de *productos estratégicos de defensa*, que, por su contenido tecnológico, dificultades de obtención o carácter imprescindible, fueran de interés estratégico para la Defensa, tales como recursos bélicos navales, terrestres o aeroespaciales, servicios especializados en proyectos, investigación y desarrollo, y equipos y servicios especializados para las áreas de inteligencia.

La ley estableció incentivos de acceso privilegiado a contrataciones y de ventajas fiscales para las EED o bien a la producción e innovación nacional, asegurándose en contrataciones del sector a empresas nacionales, transferencia de tecnología o participación en la cadena productiva, o estableciéndose un porcentaje mínimo de producción nacional. En cuanto a los contratos de importación de material extranjero, se establecieron reglas relativas a la exigencia de compensación tecnológica, comercial e industrial.

En definitiva, parece evidente que Brasil tiene un desarrollo inferior al de Argentina en conducción política de la Defensa, dado que pese a contar con un Ministerio de Defensa con adecuadas facultades, las decisiones fundamentales relativas a la política de Defensa son adoptadas y ejecutadas exclusivamente en base al asesoramiento y control militar.

También se debe computar en el mismo sentido la supervivencia en Brasil del instituto de *Comandante de Fuerza*, que acumula facultades de gobierno, administración y conducción operativa, pudiendo cada Fuerza operar por sí en aquellos casos en los que se requiere exclusivamente actuación específica de dicha Fuerza, lo que habrá de ser frecuente en el caso del Ejército en seguridad interior y en las restantes Fuerzas, en la actuación en su ámbito en el ejercicio de las *funciones subsidiarias*, evidenciándose menor desarrollo en el accionar militar conjunto.

También deben en el mismo sentido tomarse en cuenta la persistencia, entre las ya referidas *funciones subsidiarias* de las Fuerzas Armadas, la ya señalada función de *cooperación con el desarrollo nacional y significativas facultades de seguridad interior*, además de las facultades en materia de seguridad interior que integran su *misión constitucional*¹¹.

En otros aspectos, es dable advertir que influye en la estructuración de las Fuerzas Armadas brasileñas una percepción de amenaza, consistente en una hipotética coalición internacional que pretenda obligar a Brasil a aceptar una *internacionalización de la Amazonia*, así como una eventual amenaza externa a las riquezas de su mar continental, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental, es decir, a la *Amazonia azul*, y a sus riquezas hidrocarburíferas y pesqueras.

La antedicha percepción determina fuertemente el diseño de la defensa brasileña.

Ello se advierte especialmente en la Armada, a través de la constitución de una respetable fuerza submarina, por medio de la modernización de sus cinco submarinos convencionales, la construcción de cuatro submarinos convencionales *Scorpène*, y la

¹¹En su clásico *The Soldier and the State*, Samuel P. Huntington (1985) destaca entre los factores que incrementan el poder de los militares respecto de la autoridad civil, la amplitud de la función militar (The Belknap Press of Harvard University Press, Massachusetts, 87-88). Hemos retomado este punto de vista, ampliándolo respecto de la seguridad interior (José Manuel Ugarte, *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares*, en, de David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte, 2013, *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, José Baudino Ediciones, Buenos Aires, págs. 53-98).

construcción de un submarino nuclear. Asimismo, el convenio con la empresa sueca *Saab* para, el desarrollo del cazabombardero *JAS 39 Gripen NG*, evidencia el propósito de obtener una fuente de abastecimiento de material bélico relativamente autónoma de otros proveedores tradicionales.

También puede percibirse dicha actitud en el énfasis brasileño en la utilización, en caso necesario para la guerra, de su importante población, su industria y sus recursos naturales, a través de la movilización personal e industrial, manteniendo y fomentando el servicio militar obligatorio. Es asimismo visible tal disposición en la búsqueda de flexibilidad en la operación, incluyendo la adopción de tácticas propias de fuerzas no convencionales y la capacidad para sus combatientes de operar en red, con alto nivel de iniciativa, característica de un país que se prepara para una *guerra híbrida* contra fuerzas militares con medios materiales y tecnología muy superiores. Pertenece también a esta actitud, la búsqueda del dominio de la tríada *espacial, cibernética y nuclear*.

Se debe incluir aquí la búsqueda del desarrollo de la *Base Industrial de la Defensa*.

2. Conclusiones

Argentina y Brasil han seguido en materia de Defensa caminos inicialmente semejantes, pero que tienden progresivamente a ser diferentes y hasta divergentes.

Los unió la superación de las antiguas doctrinas de seguridad nacional, la transición hacia la democracia y la paulatina instauración del gobierno político de la Defensa y consiguiente *control civil*, así como la búsqueda de un accionar conjunto, y de la eficiencia y eficacia en Defensa.

Argentina avanzó más significativamente en materia de gobierno político de la Defensa, control civil y accionar conjunto. No obstante, el gobierno político de la Defensa o *control civil*, en Argentina, no llegó al nivel logrado en democracias consolidadas: no llegó a la *ejecución*, no apreciándose modificaciones sustanciales en la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas, que, en lo fundamental, continuaron teniendo las características que poseían en los '70s y '80s, como también sucedió con los medios materiales más importantes que poseían.

Los '90s implicaron también la sistemática destrucción del sistema argentino de producción para la Defensa, fundamentalmente estatal –solo recuperado en aspectos muy puntuales en los últimos años–, la extinción de capacidades significativas como la de producción de artillería, armas portátiles y munición de todo tipo y la progresiva reducción del presupuesto de defensa.

Las *Directivas de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*, *Directiva de Defensa Nacional 2009* y *Directiva de Defensa Nacional 2014* reflejan una falta de percepción de amenaza del Sistema de Defensa Nacional argentino y de objetivos para la defensa. La circunstancia de haberse establecido en la *Directiva de Organización y Funcionamiento* un único comando operacional, considerándose a la totalidad de la República como un área estratégica, denuncia esa falta de objetivos; cuando

todo es estratégico, nada lo es. Carencia de normas sobre reservas y sobre movilización, *Dirección General de Fabricaciones Militares* dedicada mayoritariamente a producción civil, entre otros aspectos, refuerzan esa visión.

Débil aún en materia de gobierno político de la Defensa y de control civil, Brasil muestra, por el contrario, objetivos claros. La Defensa brasileña se enfoca decidida hacia el exterior del subcontinente suramericano, procurando preservar sus enormes riquezas en recursos naturales de quienes más probablemente estarán decididos a tomarlas. Brasil desvía progresivamente la mirada de sus vecinos suramericanos y la enfoca hacia afuera: hacia quienes pueden codiciar sus recursos naturales, hacia quienes pueden cuestionar su soberanía sobre la Amazonia, y se prepara para defenderse de ellos.

Ambos países coinciden en su búsqueda de integración suramericana; Argentina, prosiguiendo su tarea de construcción de lazos e intereses comunes que alejen conflictos; Brasil, procurando respaldo en su posición de potencia regional emergente, pero también construyendo apoyos que desalienten pretensiones extrarregionales, aunque aún limitado por su reticencia al compromiso.

En definitiva, dos países aliados, que en Defensa siguen rumbos claramente divergentes. El futuro dirá si Argentina sale de su letargo en defensa antes de que la realidad se le manifieste de manera dura, y si Brasil persiste en su búsqueda de construcción de un poder autónomo de las tradicionales tutelas que pesaran sobre América del Sur, y si para tal búsqueda convoca a sus vecinos.

Bibliografía

Cepik, Marco (2014). Política de defesa do Brasil: instituições, doutrina, capacidades e economia, Fondation pour la recherche stratégique, note n° 7/2014, Paris, disponible en <https://www.frstrategie.org/publications/notes/web/documents/2014/201407.pdf> (acc. 5-08-2015).

Diniz Cordeiro Leske, Ariela (2013), Inovação e políticas na indústria brasileira de defesa, Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, disponible en www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Ariela_Leske.pdf (acc. 1-8-2015).

Malamud, Carlos y García Encina, Carlota (2006), ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?, Real Instituto Elcano, 15-12-2006, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt31-2006 (acc. 10-08-2015).

Minello, Nelson (1972), El Sistema Interamericano de Defensa. Las relaciones norteamericanas con las Fuerzas Armadas de América Latina, en Cavalla Rojas, Antonio, Geopolítica y Seguridad Nacional en América, UNAM, 1979, México D.F., págs. 191/221.

Schmitt Correa Filho, Sérgio Leite, Chiari Barros, Daniel, Hauch Ribeiro de Castro, Bernardo, da Rocha Fonseca, Paulo Vinícius, Gornsztejn, Jaime (2013), *Panorama sobre a industria de defesa e segurança no Brasil*, BNDES, Rio de Janeiro, disponible en http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201309_10.html (acc.5-10-2015).

Ugarte, José Manuel (2005), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2013), *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares*, en de David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte, 2013, *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, José Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2012), *La política de defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional*, ponencia presentada a la VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30914> (acc. 5-9-2015).

Veneroni, Horacio (1975), *El empleo de la fuerza armada en el continente americano*, en Cavalla Rojas, Antonio, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, edición citada, págs. 243-272.

Wellington de Almeida, Carlos (2010), *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*, *Opinião Pública*, vol. 16, núm. 1, junio, 2010, pp. 220-250, Universidade Estadual de Campinas São Paulo, Brasil.