

TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

El proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI : las políticas implementadas por Brasil y Argentina en el período 2003/2007 y su impacto en el rol de las Fuerzas Armadas en el escenario político.

Autor/es:

Lobos, Jessica A. - LU: 1019656

Carrera:

Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales

Tutor:

Dr. Maioli, Esteban

Año: 2013



UNIVERSIDAD ARGENTINA DE LA EMPRESA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA CONJUNTO POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - GOBIERNO Y
RELACIONES INTERNACIONALES

**“El Proceso de Reestructuración de las Fuerzas
Armadas en el siglo XXI:**

**Las políticas implementadas por Brasil y Argentina
en el período 2003-2007 y su impacto en el rol de las
Fuerzas Armadas en el escenario político”**

Jessica Alejandra Lobos

*Tesis para optar al grado de Licenciada en Gobierno y
Relaciones Internacionales, y al grado de Licenciada en Política
y Administración Pública*

Noviembre de 2013

Resumen

A lo largo del siglo XX, los regímenes democráticos de Brasil y Argentina se vieron interrumpidos por gobiernos militares. Esto tuvo como consecuencia, que con la vuelta a la democracia, los gobiernos de ambos países se vieran en la obligación de crear políticas destinadas a restaurar las instituciones democráticas para poder gobernar de manera óptima, dejando en un segundo plano la problemática de la autonomía militar.

Sin embargo, la llegada del siglo XXI trajo aparejada una nueva concepción de Política de Defensa, donde la necesidad de subordinar a las Fuerzas Armadas al control civil era fundamental. Por este motivo, en el año 2003, con la asunción presidencial de Lula Da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina, se dio inicio a un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas con el fin de mejorar la eficiencia institucional de las fuerzas y lograr un mayor control democrático sobre ellas.

En este marco, el presente trabajo busca determinar de qué manera se llevó a cabo el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas entre el 2003 y el 2007, y cuál fue su impacto en el rol desempeñado por ellas en el escenario político. Para abordar este tema se va a hacer hincapié en las modificaciones implementadas en dos aspectos fundamentales, la normativa de defensa y el desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas, lo que va a permitir dar cuenta del grado de control civil y de autonomía militar presente en dicho período.

Palabras claves: Proceso de Reestructuración de las Fuerzas Armadas – Normativa de Defensa – Desarrollo Organizacional – Control Civil – Autonomía Militar

Abstract

Throughout the twentieth century, democratic regimes in Brazil and Argentina were interrupted by military governments. As a consequence, with the return of democracy, the governments of both countries are seen in the obligation to create policies designed to restore democratic institutions to govern in an optimal manner, leaving aside the problematic of military autonomy.

However, the arrival of the twenty-first century brought with it a new conception of Defense Policy, where the need to subordinate the military to civilian control was essential. For this reason in 2003 , with the presidential assumption of Lula Da Silva in

Brazil and Néstor Kirchner in Argentina was launched a process of restructuring of the Armed Forces in order to improve institutional efficiency of the forces and achieve greater democratic control about them.

In this context, this paper seeks to determine how it was carried out the process of restructuring of the Armed Forces between 2003 and 2007, and what was their impact on the role played by them in the political arena. To address this issue is to make stress upon the changes implemented in two fundamental respects, the rules of defense and organizational development of the Armed Forces, which will allow to account for the degree of civilian control and military autonomy present in such period.

Key words: Restructuring process of the Arm Forces- Rules of defense-Organizational Development-Civil Control- Military Autonomy

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1: Las Fuerzas Armadas durante el proceso de democratización	11
1.1. El gobierno brasilero y las Fuerzas Armadas unidos en busca de la democracia.....	12
1.2. El ocaso de las Fuerzas Armadas en Argentina	15
CAPÍTULO 2: La política de defensa en el siglo XXI	19
2.1. Las Fuerzas Armadas.....	20
2.2. El Estado y las Fuerzas Armadas	21
CAPÍTULO 3: Reestructuración de las Fuerzas Armadas	25
3.1. Modificaciones en la normativa	25
3.1.1 Normativa relativa a las Fuerzas Armadas en Brasil	26
3.1.2. La ley de Defensa en Argentina	31
3.1.3. Similitudes y diferencias en las normativas.....	39
3.2. Desarrollo organizacional	41
3.2.1. Las Fuerzas Armadas brasileras como organización	42
3.2.2. Las Fuerzas Armadas argentinas como organización	49
3.2.3. Faceta organizacional de las Fuerzas Armadas: un desafío para ambos países.....	56
CAPÍTULO 4: Rol político de las Fuerzas Armadas	58
4.1. Autonomía militar y control civil.....	58
4.1.1. Resistencia de las Fuerzas Armadas brasileras	59
4.1.2. La subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas al control civil	61
4.1.3. Una problemática compartida: ¿Resultados divergentes?	62
CONCLUSIONES.....	64
BIBLIOGRAFÍA.....	68

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX, tanto Argentina como Brasil fueron víctimas de golpes militares que causaron la interrupción de la democracia. Argentina, a diferencia de Brasil, que sólo tuvo un golpe militar en 1964, se enfrentó a golpes militares en numerosas ocasiones: 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. Sin embargo, ambos países se vieron enfrentados a largos periodos de interrupción democrática -en Argentina, las Fuerzas Armadas gobernaron veinticinco años, y en Brasil, las Fuerzas Armadas gobernaron veintiún años- cuyos legados institucionales son, hasta el día de hoy, muy difíciles de superar (Bielous & Petito, 2005).

En el caso de Argentina, las Fuerzas Armadas han sido actores centrales de la escena política desde 1930 debido a que, desde ese momento, se instauró una dinámica de alternancia cívico-militar, donde los militares argentinos ejercieron en la mayoría de los casos, el rol de tutores del sistema político, invocando continuamente las ideas de “unidad nacional” y de representación del “interés general”. Sin embargo, la presencia militar no se agotaba en los golpes de Estados, sino que se extendía a través de una amplia y compleja red de relaciones cívico-militares que tenía como fin posicionar a las instituciones militares como un “factor de poder” que no se agotara una vez terminado el gobierno militar. Por este motivo, desde las Fuerzas Armadas se creó una nueva clase dirigente, se instauraron nuevas jerarquías sociales y políticas, y se incentivó a los principales actores socioeconómicos a adaptarse a los principios del liberalismo económico (Canelo, 2010) .

Años más tarde, con el fracaso del llamado Proceso de Reorganización Nacional que tuvo lugar en 1976, las Fuerzas Armadas perdieron el papel protagónico que habían adquirido en la escena política argentina hasta ese entonces y se vieron inmersos en una profunda crisis interna e institucional. Si bien, durante los primeros gobiernos de consolidación democrática (Raúl Alfonsín y Carlos Menem) no se tenían dudas acerca de la desactivación de las Fuerzas Armadas como actor político debido a que disminuyeron su participación en el plano político, las instituciones militares seguían apareciendo como una fuerte amenaza sobre el nuevo orden democrático (Canelo, 2010).

Por otro lado, en el caso de Brasil, las Fuerzas Armadas entendían desde el principio que no podrían ejercer tutela política sobre Brasil de manera perpetua. Por este motivo, el objetivo era restablecer el orden y luego devolverle el poder a los civiles

(Cerruti, Dominguez, & Tapias, 2011). A pesar de que las Fuerzas Armadas controlaban gran parte de las instituciones, se permitía cierta continuidad de la participación civil y las prácticas democráticas mediante la existencia de la constitución, partidos políticos y el desarrollo de elecciones (Mainwaring, 1986). Cuando se estaba haciendo evidente el hecho de que ya existía cierto orden en la política brasilera, las Fuerzas Armadas ya no tenían justificación alguna para permanecer en el poder. Por lo tanto, en 1985, las Fuerzas Armadas comenzaron a retirarse de todos los cargos ejecutivos. Sin embargo, no abandonaron el poder de forma completa, de manera que puntos estratégicos no quedaran controlados por el sector civil, como por ejemplo el control de los ministerios especializados. Así lograron mantenerse como actores políticos relevantes aún durante el proceso de democratización, papel que pudo verse claramente reflejado en la sanción de la Constitución de 1988 cuyo contenido fue negociado con las Fuerzas Armadas, lo que tuvo como consecuencia que muchas de las prerrogativas militares quedaran intactas (Cerruti, Dominguez, & Tapias, 2011).

Dicho esto, se puede afirmar que los golpes militares tuvieron un gran impacto en la estructura política y social del siglo XX y XXI tanto en Argentina como en Brasil. Sin embargo, la elección de estos dos países como objeto de estudio se debe también a que Argentina y Brasil presentan características propias de lo que O'Donnell llama "democracia delegativa": poder concentrado solamente en el presidente e instituciones democráticas débiles, que en los dos casos presentados, se debe a errores cometidos por los presidentes que asumieron luego de la vuelta a la democracia (Mainwaring, *Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and problems*, 1995). Teniendo en cuenta el impacto de las políticas presidenciales en las instituciones y el hecho de que las Fuerzas Armadas hayan sido un actor político tan relevante en la configuración de las instituciones políticas durante el gobierno militar y en los años posteriores, se puede dilucidar la importancia de un estudio que analice el desempeño de las Fuerzas Armadas de ambos países durante el mismo período de tiempo. Además, el planteo realizado anteriormente deja en evidencia que las Fuerzas Armadas se convirtieron ante ciertas situaciones en un actor de veto, lo que significaría en términos de Tsebelis, que su consenso era necesario para llevar a cabo un cambio en el status quo (Tsebelis, 2002).

Resulta interesante entonces, observar de qué manera se llevó a cabo la reestructuración de las Fuerzas Armadas en ambos países luego del proceso de democratización. El concepto 'reestructuración de las Fuerzas Armadas', hace referencia al proceso mediante el cual se busca mejorar la eficiencia institucional de

las Fuerzas Armadas con el fin de lograr un mayor control democrático de ellas por parte del Estado y una mayor profesionalización. Con el objetivo de lograr estos fines, se llevaron a cabo modificaciones en la normativa –actualización de leyes, componentes de la defensa, etc.- y en el desarrollo organizacional -rediseño de la estructura operacional y competencias, habilidades etc. (Roman, 2006).

A partir de esto, resulta conveniente ver cuál fue el impacto que tuvo la reestructuración de las Fuerzas Armadas en el rol que éstas desempeñaron en el escenario político y su desempeño como actor de veto, en especial, después de que la estabilidad que iban adquiriendo ambos gobiernos con la vuelta a la democracia se viera interrumpida por las crisis económicas que padecieron: Brasil en 1998 y Argentina en el 2001. En este sentido, se cree que los años posteriores a estas crisis son los más adecuados para llevar a cabo la observación, no por lo que implicaron las crisis económicas en sí mismas, sino porque a partir de ellas se comenzaron a crear nuevas instituciones, nuevas normativas y se adoptaron nuevas estrategias en distintos ámbitos que llevaron a configurar un nuevo escenario en ambos países. Luego de alrededor de dos décadas de gobierno democrático y de un sistema internacional donde nuevas potencias internacionales fueron surgiendo (Sudáfrica, Rusia, India y China), una nueva definición de la misión de las Fuerzas Armadas a nivel de política doméstica y exterior tanto en Brasil como en Argentina fue extremadamente necesaria (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2007). Por este motivo, se propone observar la problemática planteada entre el año 2003 y el año 2007 donde se estaba iniciando en ambos países un claro proceso de consolidación de la democracia. En Argentina, durante el gobierno de Néstor Kirchner, y en Brasil, durante el primer mandato de Lula Da Silva.

Se puede afirmar entonces, que el presente trabajo no sólo busca caracterizar la reestructuración de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina entre el 2003 y el 2007 sino también, comparar el impacto de este proceso de reestructuración en el rol político desempeñado por ellas durante este período. Para guiar el desarrollo de esta temática se tendrán en cuenta diferentes interrogantes, entre ellos: ¿De qué manera se reestructuraron las Fuerzas Armadas en Brasil durante la primera presidencia de Lula Da Silva? ¿De qué manera se reestructuraron las Fuerzas Armadas en Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner? ¿Qué cambios sufrió la autonomía de las Fuerzas Armadas en Brasil y Argentina durante ese periodo? ¿En qué medida las Fuerzas Armadas podían ser consideradas un actor de veto durante ese período?.

Con el fin de cumplir con dichos objetivos, se han recuperado algunas indagaciones sobre la problemática planteada. En cuanto a Brasil, Martins Filho afirma que el gobierno de Lula inició un clima de simpatía respecto a las Fuerzas Armadas, las cuales se encontraban en desacuerdo con la política presupuestaria del presidente Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, cuando el Gobierno tomó la decisión de suspender durante un año la compra de aviones de combate para la Fuerza Aérea y se dio inicio al debate sobre la unificación del sistema de pensiones de jubilación militar, los distintos jefes de las fuerzas se pusieron en estado de alerta. Por otro lado, se pudo observar que en los dos primeros años de su gobierno, Lula se mostró bastante desinteresado por los temas de defensa, lo que sumado al hecho de que no había un ministro de defensa que respondiera a las demandas de las Fuerzas Armadas, provocaba que éstas creyeran que su autonomía estaba desapareciendo (Martins Filho, 2012).

No obstante, Alves Soares plantea que las Fuerzas Armadas, aún durante el gobierno de Lula, seguían manteniendo enclaves de autonomía que les permitía “establecer objetivos institucionales, definir los medios para alcanzarlos, cercarse de medidas de contención al control civil sobre áreas consideradas sensibles y definir, con relativo margen de autonomía, su *misión*.” (Soares, 2004).

En cuanto a Argentina, Fraga, sostiene que la Argentina tiene las Fuerzas Armadas con mayor grado de subordinación al poder político en Sudamérica. A diferencia de otros países en donde las Fuerzas Armadas siguen manteniendo un alto grado de autonomía, en Argentina hay una clara primacía del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas. A su vez, han demostrado una gran aptitud para adaptarse a los nuevos escenarios tanto internacionales como nacionales, ya sea mediante su participación en las Fuerzas Multinacionales de Paz o su integración con otras Fuerzas Armadas de la región, o mediante las políticas implementadas por los diferentes gobiernos: eliminación del servicio militar obligatorio, la privatización de las empresas militares y adecuación a las restricciones presupuestarias (Fraga, 1996). Debido a la importancia de estas medidas, el gobierno de Néstor Kirchner, con el fin de convertir a las fuerzas armadas en un instrumento eficaz, pudo llevar a cabo la tarea de reformar y modernizar las Fuerzas Armadas argentinas (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2007). En este mismo sentido, Vargas Velásquez afirma que en el 2006, Néstor Kirchner, mediante la firma del decreto que reglamentaba la Ley de Defensa Nacional 23.554 consiguió establecer claras restricciones al accionar de las Fuerzas

Armadas y garantizar que estas no intervengan de ninguna manera en las decisiones de la política interna argentina (Vargas Velásquez, 2007).

Siguiendo este lineamiento, se podría decir que el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas llevado a cabo entre los años 2003 y 2007 tuvo como consecuencia tanto en Brasil como en Argentina el aumento del control civil en las políticas de defensa: en Argentina las Fuerzas Armadas se alejaron aún más de las decisiones políticas debido a que no ocupan ningún puesto de decisión estratégica; y en Brasil las Fuerzas Armadas se vieron obligadas a “negociar” con los civiles para obtener respuesta a sus demandas. Asimismo, se puede afirmar que el aumento del control civil y la redefinición de las Fuerzas Armadas surgen como consecuencia del cambio de concepción de la política de defensa del siglo XXI.

Por otro lado, es necesario resaltar que debido a los objetivos establecidos, lo ideal es combinar dos tipos de investigación para llevar a cabo este estudio. Por un lado, la investigación descriptiva, que busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno, situación, contexto o evento (Hernandez Sampieri & Otros, 2004) con el fin de establecer su estructura o comportamiento. Sin embargo, su fin no se limita a la recolección de datos, sino que busca predecir e identificar la relación entre dos o más variables (Arias, 2006). Por otro lado, la investigación explicativa debido a que la descripción va a estar acompañada de un proceso de comparación para saber de qué manera y por qué ocurre el fenómeno (Hernandez Sampieri & Otros, 2004).

A partir de lo expuesto anteriormente, podemos definir dos variables, una independiente que es el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas; y una dependiente, que es el rol de las Fuerzas Armadas en la política doméstica.

La primera variable, se va a analizar a través de la normativa y del desarrollo organizacional (rediseño de la estructura operacional, competencias y habilidades), y la segunda variable, por su parte, se va a medir por el grado de autonomía de las Fuerzas Armadas y por el grado de control civil sobre las fuerzas y el Sistema de Defensa.

La muestra, entonces, quedará compuesta por las políticas de reestructuración de las Fuerzas Armadas en materia de normativa y desarrollo organizacional que se llevaron a cabo entre los años 2003 y 2007 en Brasil y Argentina.

Debido a que en esta investigación se utilizará la recolección de datos sin medición numérica para darle forma a la investigación en el proceso de interpretación, se puede afirmar que el enfoque que va a ser utilizado es el cualitativo (Hernandez Sampieri & Otros, 2004).

Por último, es necesario resaltar la importancia de la elección del diseño de la investigación, la cual determina la estrategia general que adopta el investigador para responder el problema planteado; la investigación se clasifica en: documental, de campo y experimental (Arias, 2006).

Teniendo en cuenta el tipo de investigación y el enfoque que se han seleccionado, el diseño de la investigación va a estar basado en una investigación documental, la cual puede definirse como “un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios...” (Arias, 2006). De esta manera, y con el fin de brindarle una respuesta al problema planteado, no sólo se va a realizar un análisis de diferentes textos académicos vinculados directamente con la temática a tratar y de cuadros realizados por organizaciones especializadas, como la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), sino también, un análisis de diversa normativa. En el caso de Brasil se analizará su Constitución Nacional, la Ley Complementaria N° 117 del año 2004 y el decreto N° 5.484 del año 2005; y en el caso de Argentina, se va a analizar la Ley N° 23.554 de 1988, y el decreto N° 727 de 2006 que reglamenta dicha ley. A partir de estos instrumentos, se procederá a realizar un análisis comparativo de ambos países sobre los diferentes aspectos seleccionados con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el presente trabajo.

CAPÍTULO 1:

Las Fuerzas Armadas durante el proceso de democratización

El término 'proceso de democratización' se encuentra directamente vinculado con el concepto de transición política, el cual hace referencia a un proceso de cambio, más precisamente al periodo comprendido entre un régimen político y otro (Schmitter & O'Donnell, 1991). En este proceso, un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que implica una sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros diferentes (Rodríguez, 2006).

Cuando la transición que se lleva a cabo es de un régimen autoritario a uno democrático, se sustituyen un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, por otro, en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, y están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. Generalmente, se producen ciertas transformaciones en el régimen autoritario que autorizan a considerar el cambio de políticas o la transición hacia un nuevo régimen como una alternativa viable (Schmitter & O'Donnell, 1991).

Por otra parte, resulta interesante resaltar que una de las cuestiones más características de la transición democrática es que las reglas políticas no están determinadas, sino que hay cierta incertidumbre en el escenario político, lo que permite cambiar el curso de acción a lo largo del proceso. En este sentido, hasta que el proceso de democratización se termine, se produce una interacción entre elementos autoritarios y democráticos que se da sobre todo en dos niveles, en el orden estructural que concierne a las instituciones; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores respecto a las normas, valores, programas e ideologías. Estas interacciones continuas y desviaciones en el accionar político pueden tener como consecuencia tanto la existencia de procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse correctamente, como la existencia de instituciones y prácticas autoritarias en proceso de deslegitimación y desestabilización (Rodríguez, 2006).

El proceso de democratización, entonces, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes (actores de veto), cuyo desenlace

se plasma en un arreglo institucional: normas y valores reconocidamente democráticos (Rodríguez, 2006).

1.1. El gobierno brasilero y las Fuerzas Armadas unidos en busca de la democracia

En 1974 se inicia otro período revolucionario con el gobierno del general Ernesto Geisel. Sin embargo, durante su gestión se inicia un claro proceso de transición a la democracia. El poder había sido tomado por los órganos de represión, produciendo reflejos negativos en la jerarquía de las Fuerzas Armadas lo que había alterado las funciones y los principios básicos de la institución, planteando riesgos a su integridad. A su vez, el agotamiento del modelo de crecimiento económico brasilero y un contexto internacional de crisis económica, hizo que el gobierno se vea en la necesidad de profundizar y adaptar las medidas tomadas para llevar a cabo el proceso de democratización (Rodríguez, 2006). El comportamiento de las Fuerzas Armadas brasileñas permitía dilucidar que la transición hacia la democracia respondía mayormente a causas intrínsecas al mismo proceso autoritario, lo que provocaba que el grado de control que ejercían sobre el mismo sea mayor, percibiéndose claramente su rol activo en la imposición de las reglas del juego y en la graduación del proceso de redemocratización tratando de establecer garantías que eviten modificaciones abruptas o consecuencias no queridas (Menéndez & Kerz, 1993).

De esta manera, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas brasileñas, debido a la posición de poder que ostentaban por aquel entonces, podían permitirse una doble estrategia: mientras expresaban en su discurso político la firmeza en el objetivo de la democratización, en la práctica, no hacían más que evidenciar el control de los parámetros dentro de los cuales podía permitirse el juego democrático (Rodríguez, 2006).

En 1979 asumió como presidente Figueiredo quien buscaba al igual que Geisel, profundizar la apertura democrática. Convencido de que los tiempos del gobierno militar se acortaban riesgosamente, debido a que se estaba dificultando cada vez más la liberalización, decidió acelerar la apertura tomando la iniciativa para tomar control de la forma y contenido de la transición. Una de las políticas adoptadas por Figueiredo fue abrir algunos canales, aunque informales, de comunicación con sectores de la posición parlamentaria y extraparlamentaria (Rodríguez, 2006).

En cuanto al proceso de negociación, podemos señalar que “entre los objetivos a garantizar por las Fuerzas Armadas en el proceso de transición estaban: 1) que ningún militar fuese sancionado por crímenes políticos; 2) que no se reincorporara a oficiales expulsados por razones políticas en los períodos previos; 3) que el aparato represivo fuese mantenido y que Figueiredo nombrara a los nuevos mandos de seguridad e inteligencia que mantendrían sus funciones durante el gobierno civil; 4) que las Fuerzas Armadas designaran a los ministros militares en el gabinete nacional (uno por cada fuerza, uno por Inteligencia, otro por la Casa Militar y un sexto por el Estado Mayor); 5) que se mantuviese vigente la Constitución de 1967 y sus enmiendas de 1969 hasta que se aprobase una nueva Constitución; 6) que los nuevos constituyentes no se eligiesen por elecciones directas sino que fuesen miembros del congreso, y 7) que la reforma constitucional se acotase a temas que no afectasen la ‘seguridad nacional’ ” (Acuña & Smulovitz, 1996, pág. 114)

El 15 de enero de 1985, Tancredo Neves, fue elegido indirectamente con 480 votos contra 180 del oficialismo. Las buenas relaciones que éste mantenía con las Fuerzas Armadas garantizaban gran parte de las prerrogativas militares neutralizando los riesgos que el traspaso del gobierno podía implicar para las fuerzas (Stepan, 1988). Aunque no constituía una gran amenaza para las Fuerzas Armadas, la atención en este momento estaba centrada en dos cuestiones: la revocación de las leyes que venían del régimen militar y que todavía limitaban las libertades democráticas, y la elección de una Asamblea Constituyente cuya tarea sería la de elaborar una nueva Constitución (Boris, 2003)

Debido a que Neves muere en abril de 1985, asume el vicepresidente José Sarney, quien, si bien respetó las libertades públicas, no cortó todos los lazos con el pasado autoritario. Sin embargo, luego de veintiún años de gobierno militar entre 1964 y 1985, los militares ya no tenían las mismas aspiraciones, ya que debían adaptarse al contexto nacional de la época, por lo que se focalizaban ahora era conseguir ciertas prerrogativas constitucionales. Por lo tanto, la reforma constituyente de 1988 volvió a generar importantes expectativas y movilizaciones. La discusión giraba en torno a quién era el que tenía que decidir cuándo y cómo podrían utilizarse a las Fuerzas Armadas en asuntos internos. Las Fuerzas Armadas buscaban tener la capacidad de tomar decisiones sin incurrir en ninguna violación constitucional (Stepan, 1988).

Luego de un importante lobby durante el proceso constituyente, las fuerzas lograron mantenerse como garantes de los poderes constitucionales y se autorizó a que por

pedido de cualquiera de éstos, las mismas pudieran intervenir para garantizar la ley y el orden de Brasil. De esta manera, se legitimaba la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior y se les adjudicaba el poder de tutelar los poderes constitucionales (Rodríguez, 2006).

Por otro lado, el intento de reemplazar a los ministerios militares por un Ministerio de Defensa bajo conducción civil no prosperó debido a la presión militar. Esto permite afirmar, que más allá de las prerrogativas institucionales que lograron mantener las Fuerzas Armadas después del proceso de democratización y aún después de la sanción de una nueva Constitución, el papel de las Fuerzas Armadas se manifiesta también mediante su continua injerencia y capacidad de presión en cuestiones económicas, políticas y sociales (Acuña & Smulovitz, 1996).

A pesar de las prerrogativas antes mencionadas, la Constitución de 1988 le puso un fin a los últimos vestigios formales del régimen autoritario (Rodríguez, 2006)

La apertura, que había comenzado con Geisel en 1974 y que llevó más de trece años para desembocar en un régimen democrático, se originó debido a que el orden político de Brasil se encontraba reestablecido y las Fuerzas Armadas ya no tenían justificación para seguir en el gobierno. Tuvo como consecuencia el hecho de que alrededor de 1985, las Fuerzas Armadas se comenzaron a retirar de todos los cargos ejecutivos y de gobierno. Sin embargo, no abandonaron el poder de forma completa, de manera que puntos estratégicos no quedaran controlados por el sector civil (Cerruti, Dominguez, & Tapias, 2011). Por este motivo, los jefes militares siguieron teniendo a cargo los ministerios especializados, como por ejemplo el de Defensa, y se encargaron de crear fuertes vínculos con el sector industrial, sobre todo en energía atómica y la producción de armamentos. A su vez, "...los gobiernos militares en Brasil fueron exitosos en promover el crecimiento económico, con fuertes elementos intervencionistas, estatistas y proteccionistas, que reflejaban la continuada coexistencia de sus sectores liberales y nacionalistas." (De la Balze, 1995, pág. 144). Así, lograron mantenerse como actores políticos relevantes aún durante el proceso de democratización, papel que pudo verse claramente reflejado en la sanción de la constitución de 1988, cuyo contenido fue negociado con las Fuerzas Armadas, lo que tuvo como consecuencia que muchas de las prerrogativas militares quedaran intactas (Cerruti, Dominguez, & Tapias, 2011).

Por último, es necesario señalar que la habilidad del gobierno militar para proveer continuidad en las políticas y limitar la naturaleza del cambio político fue lo que hizo

que la apertura brasileña sea lenta, prolongada y ordenada, lo que permitió que las Fuerzas Armadas pudieran alcanzar sus objetivos (Mainwaring, *The transition to democracy in Brazil*, 1986).

1.2. El ocaso de las Fuerzas Armadas en Argentina

En el año 1977, el régimen militar se comenzó a plantear una serie de cuestiones vinculadas con el desarrollo de su porvenir político: el modelo de sociedad deseada, sus plazos políticos como régimen y sus futuros aliados políticos (Rius, *El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983.*, 2008).

Más allá de las divergencias existentes al interior de las fuerzas armadas respecto a una posible transición democrática, se hacían presentes ciertos requisitos *sine qua non* que las Fuerzas Armadas estimaban obligatorios para un futuro gobierno democrático. Entre estos requisitos, se encontraban, la legitimación de la guerra antisubversiva por parte de distintos actores políticos y sociales, y la garantía de un rol tutelar en la futura administración del país para las Fuerzas Armadas. Para poder protagonizar este proyecto político, las fuerzas armadas necesitaban llevar a cabo un proceso de recomposición y reorganización de los cuadros directivos existentes, para así poder influir sobre la vida de los partidos políticos existentes, lo que les permitiría conformar, en un futuro, un movimiento nacional de matriz conservadora (Rius, *El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983.*, 2008).

En marzo de 1981, asume el General Viola como Presidente de la Nación, quién instituyó un estilo de vinculación con las fuerzas partidarias indiscutiblemente diferente al precedente. A los pocos días de iniciada su gestión, anunció la concreción de un proyecto político que incluía la participación civil en el gobierno. Si bien esto no significaba la restitución de los derechos políticos de forma inmediata, daba inicio a una concertación con el firmamento político nacional para la próxima gestión presidencial. Sin embargo, los sectores más rígidos de las Fuerzas Armadas temían que con esta iniciativa se desviarán las relaciones internas del sistema hacia un esquema transicional y se desviarán los principios fundacionales de marzo de 1976, por lo tanto en diciembre de 1981, la junta militar sustituye a Viola por el General Galtieri (González Bombal, 1991).

A partir de este momento se volvió a sostener la noción política de que el Proceso debía ampararse en sus valores originarios, aquellos que habían dado cohesión y fundamento a las Fuerzas Armadas desde un principio. De esta manera, volvía a

recobrar vigencia la iniciativa de crear una fuerza partidaria oficial, pero poco tiempo después el rechazo de las fuerzas políticas hacia esta iniciativa se hizo más que evidente (González Bombal, 1991).

Por otro lado, el fracaso económico, el descrédito del gobierno y los apremiantes reclamos de la sociedad constituyeron los factores disparadores que impulsaron la reconquista de las Islas Malvinas, la cual era la herramienta destinada a recomponer a un régimen que se encontraba a punto de colapsar. Siguiendo este lineamiento, se puede afirmar, que la derrota militar en las Islas Malvinas puso en evidencia una serie de cuestiones que provocarían que el régimen militar llegara a su fin: la incapacidad de las Fuerzas Armadas para desempeñarse en su esfera específica de acción y los insuficientes recursos políticos con que contaban las fuerzas militares para imponer sus propias estrategias y diseño institucional. Estas cuestiones generaron una clara pérdida de credibilidad por parte de la sociedad argentina hacia las Fuerzas Armadas, lo que les impidió imponer un proyecto de salida tutelada hacia un régimen democrático (Rius, El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983., 2008). Esta pérdida de legitimidad de las Fuerzas Armadas le otorgó gran margen de maniobra a un conjunto de actores, entre ellos los partidos políticos, que si bien habían comenzado a visualizarse en el espacio público con anterioridad, recibieron adhesión de gran parte de la ciudadanía (Rius, El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983., 2008).

El 1 de julio de 1982 asume la presidencia el General Bignone, quien avanzó significativamente en su relación con la dirigencia política y los cuadros sindicales. En agosto del mismo año se comenzó a pactar un espacio para la negociación y en noviembre, la Junta Militar entregó al Poder Ejecutivo Nacional las denominadas "Pautas para la concertación económica, política y social", las cuales contenían el mínimo no negociable para la transición a la democracia, entre ellas se encontraban, la vigencia del estado de sitio, la ley y cronograma electoral, la lucha contra el terrorismo, la investigación de ilícitos, la cuestión de los desaparecidos y la presencia de las Fuerzas Armadas en el próximo gobierno constitucional (González Bombal, 1991).

De esta manera, la cuestión castrense comenzó a constituirse en uno de los puntos de mayor grado de complejidad política en la campaña electoral de 1983. La ciudadanía tenía su foco puesto en la relación que entablarían los partidos políticos, una vez constituidos en gobierno, frente a las organizaciones castrenses. En la esfera de los partidos políticos tradicionales y mayoritarios, se habían diseñado distintas estrategias

en torno al vínculo institucional con las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, la fragmentación interna del Ejército iba aumentando, razón por la cual la posibilidad de imponer a futuro ecuaciones institucionales en las cuales las Fuerzas Armadas se consolidaran como actor político de cuantía se desvanecía (Rius, *El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983.*, 2008). Finalmente, cuando la lucha antisubversiva terminó, las Fuerzas Armadas no contaban con un enemigo que fundamentara su función, por lo tanto su capital político se diluyó hasta su disgregación final (Rius, *El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983.*, 2008).

En cuanto a las elecciones del 30 de octubre de 1983, los líderes justicialistas estimaban una segura victoria y en virtud de ello, su candidato Lúder, había privilegiado la estrategia de reducir a una mínima expresión política cualquier tipo de confrontación con el mundo militar, a los efectos de alcanzar un acuerdo posterior con las Fuerzas Armadas cuando ya se encontrara en el poder. La estrategia de la Unión Cívica Radical, en cambio, adoptó un discurso fuertemente crítico hacia los elencos castrenses que permitió a Raúl Alfonsín la captación de los sufragios correspondientes a los actores sociopolíticos disconformes con las políticas vinculadas con la lucha antisubversiva y a los estratos sociales perjudicados por las estrategias económicas aplicadas por el Proceso de Reorganización Nacional, que lo llevaron a la victoria (Rius & Eraso, *Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989*, 2007).

Con la llegada de Alfonsín al poder, la situación militar argentina cambió sustancialmente. El Presidente planteó la necesidad de llevar a cabo una serie de reestructuraciones que tendrían como objetivo la reinserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad argentina y su subordinación a los roles específicos que les asignaba la Constitución Nacional (Rius, *El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983.*, 2008).

Para cumplir con este objetivo, desarmó las cúpulas castrenses que tenían fuerte asociación con el Proceso de Reorganización Nacional, y pasó a retiro efectivo a una considerable cantidad de generales, almirantes y brigadieres, a quienes reemplazó con una nueva generación de jefes militares respetuosos del nuevo régimen de gobierno (Rius & Eraso, *Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989*, 2007).

De igual manera, el gobierno efectuó un amplio recorte presupuestario, adoptando como eje primordial la construcción de una institución militar acorde a las necesidades

financieras de un país en crisis (Rius & Eraso, Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989, 2007).

A días de haber asumido la gestión, el gobierno radical impulsó acciones alrededor de tres ejes. En primer lugar, sancionó la Ley N° 23.040, mediante la cual se derogaba la denominada *Ley de autoamnistía*, sancionada por el último Presidente de facto, por la cual se declaraban extinguidas todas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos propósitos terroristas. En segundo lugar, se promovió la legislación correspondiente a ratificar los Convenios Internacionales de trascendencia, como por ejemplo, la Convención Americana de los Derechos del Hombre (Ley N° 23.054, adhesión al Pacto de San José de Costa Rica); la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio y la Ley Nacional N° 23.338, que aprobaba la gestión de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. En tercer lugar, se juzgaron las tres primeras Juntas Militares, que habían tomado el poder político el 24 de marzo de 1976, por su enorme responsabilidad en la concepción e instrumentación de operaciones contra la actividad subversiva. Por último, se firmó el decreto N° 187/83, que dispuso la obligatoriedad de brindar informes relativos sobre los desaparecidos, y la creación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) cuya función era reunir pruebas sobre el destino de los desaparecidos, secuestros, ilegalidad en las detenciones, torturas y asesinatos (Rius & Eraso, Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989, 2007).

Es necesario resaltar, que estas políticas implementadas por el presidente Raúl Alfonsín, provocaron diversos levantamientos militares que produjeron abruptos cambios en la política gubernamental debido a que generaron profunda incertidumbre en la sociedad acerca de la preparación de las Fuerzas Armadas para aceptar un papel subordinado al gobierno civil y la competencia de la dirigencia política nacional para ejercer autoridad sobre el Ejército argentino. Sin embargo, en los años posteriores se pudo observar la efectividad del control civil sobre las Fuerzas Armadas con lo cual se puede afirmar que el rol predominante de las fuerzas armadas llegó a su fin en el proceso de transición democrático (González Bombal, 1991).

CAPÍTULO 2:

La política de defensa en el siglo XXI

El siglo XXI nos plantea un escenario de globalización creciente, donde la interdependencia de las sociedades y sus instituciones se hace cada vez más estrecha, lo cual obliga a los países a establecer mayores grados de legitimidad, comunicación, solidaridad y alianzas productivas, para enfrentar los nuevos desafíos que se presentan: la explosión demográfica, el efecto invernadero, el agujero de la capa de ozono, la amenaza terrorista, la proliferación de armas de destrucción masiva, la dramática brecha entre países ricos y pobres, la degradación de la biosfera y el crecimiento de la amenaza de guerras regionales. A partir de estos desafíos, surgen riesgos, que generan crisis y oportunidades, y con ello nuevos roles para las instituciones militares, lo cual se encuentra directamente vinculado con la necesidad de plantear nuevas políticas de defensa (Suarez Saponaro, 2007).

Cuando se habla de política de defensa se hace referencia al “conjunto de principios y criterios con que el estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional” (Barrios, Jaguaribe, Rivarda, & Calduch Cervera, 2009). La Defensa es por sobre todo previsión para evitar la agresión y se desarrolla a través del planeamiento estratégico de las reales y perceptuales amenazas (Auel, 2002). La forma en que los Estados perciben los riesgos depende de la planificación de las políticas públicas sobre defensa, las estructuras de seguridad y de defensa, y la asignación de los recursos correspondientes (Suarez Saponaro, 2007).

La importancia de las políticas de defensa en el siglo XXI, radica especialmente en que el carácter de los desafíos actuales hace que ningún Estado pueda luchar contra ellos de forma aislada. Por este motivo, aumenta aceleradamente la cooperación internacional en las estructuras de fuerza, incluyendo servicios especiales y las Fuerzas Armadas (Suarez Saponaro, 2007).

Históricamente, la función principal de las instituciones militares ha sido formarse y prepararse para eventuales enfrentamientos armados entre países. Sin embargo,

debido al desarrollo de la cooperación internacional y al hecho de que las fuerzas militares modernas han incrementado su capacidad tecnológica y de daño, la función de confrontación con otros Estados ha disminuido en importancia. Por ello, es importante que los estados visualicen los efectos de las transformaciones sociales en el área política, económica, social, tecnológica, ecológica, legal y urbanística, y prever los riesgos y oportunidades para actualizar las concepciones en materia de defensa. La estrategia nacional debe prever todos los escenarios de eventual conflicto, por más remotos que sean (Suarez Saponaro, 2007).

La finalidad de la política de Defensa Nacional, entonces, consiste en la protección de sus intereses vitales, garantizar la paz y contribuir al fortalecimiento del poder de negociación de la Nación con otros países, de manera que por este medio se solucionen los conflictos de manera pacífica (Suarez Saponaro, 2007). Una política de defensa ideal es aquella que se configura como política de estado, y es capaz de mantenerse en el tiempo y resistir a las alternancias políticas, ya que sería el instrumento más adecuado para lograr una cultura de defensa (Muñoz-Alonso, 2008).

2.1. Las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas son una de las instituciones fundamentales para ejercer la función de control y coerción del Estado y para darle credibilidad al ordenamiento jurídico, dotándolo de eficacia. En un régimen democrático, ésta función de coerción del Estado está supeditada a los gobernantes civiles legalmente elegidos (Vargas Velásquez, 2007).

El rol de las Fuerzas Armadas se encuentra determinado por las exigencias, desafíos y posibilidades que plantea el presente y su proyección hacia un futuro (Suarez Saponaro, 2007). Como consecuencia de las problemáticas del siglo XXI que han sido enumeradas en el apartado anterior, se ha procurado encontrar nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, entre ellas: las misiones de consolidación de la paz promovidas por las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales y su participación en situaciones de emergencia generadas por catástrofes de la naturaleza y el involucramiento en políticas de desarrollo (Vargas Velásquez, 2007).

Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, se caracterizan principalmente por tener como objetivo evitar un conflicto, promover la paz y apoyar a las autoridades

civiles en conflictos domésticos o en desastres naturales. En períodos de paz su misión es disuadir a los posibles oponentes de llevar a cabo toda acción militar; en períodos de crisis deben contribuir a través de diversas acciones a que la conducción política del estado pueda negociar sin tener que ser sometida a una voluntad política ajena; y en caso de agresión deben encargarse de preservar o restablecer la integridad territorial del país (Suarez Saponaro, 2007)

Por último, es necesario resaltar que existen tres características principales en las fuerzas armadas nacionales, aparte de las consideraciones específicas que conciernen a cada arma. En primer lugar, deben ser organizadas para enfrentar la amenaza enemiga; en segundo lugar deben ser definidas sus funciones rigurosamente; y finalmente se debe considerar el problema militar y la defensa civil para su correcto funcionamiento (Kingston- McCloughry, 1962).

2.2. El Estado y las Fuerzas Armadas

La globalización genera una serie de efectos que quiebran de alguna manera comportamientos, tradiciones, roles y competencias tanto del Estado en un nivel macro, así como de otras instituciones en un nivel micro, entre ellas las Fuerzas Armadas (De la Fuente Alonso, 2011)

Cuando se habla de Estado se hace referencia a la definición que hace Weber, quien lo define como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado, por su parte, lo permite. El Estado es considerado como la única fuente del “derecho” a la violencia” (Weber, 1979, pág. 170).

En este sentido, se puede afirmar que la sociedad debe estar regulada y organizada, por lo cual el Estado debe hacer lo necesario para mantener sus elementos de subsistencia intactos, como lo es el territorio. Las Fuerzas Armadas, entonces, son indispensables para garantizar la existencia del estado, su orden y su seguridad. En la actualidad, la finalidad de las Fuerzas Armadas se encamina hacia la defensa y no hacia la ofensa como era anteriormente. Por este motivo, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas son organismos profesionales y permanentes, cuya misión es proteger a la nación y ayudar a la población civil con el fin de mantener la seguridad

interior, lo que permite brindar una estabilidad económica y social que beneficia a todos (De la Fuente Alonso, 2011).

Resulta necesario resaltar, que el proceso de globalización y la propia integración replantean, junto al fin de la guerra fría y de la carrera armamentista, una transformación en el rol tradicionalmente cumplido por la Fuerzas Armadas, quienes tienden cada vez más a ser cooperadoras y promotoras del ordenamiento democrático, menos deliberantes y naturalmente subordinadas al poder e instancias civiles (Rivas Leone, 2007). Estas transformaciones pueden verse ilustradas en grandes rasgos en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Comparación entre el rol de las Fuerzas Armadas en el siglo XX y en el siglo XXI.

Época	Concepción	Rol de las Fuerzas Armadas	Características
Siglo XX	Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Papel Protagonico • No Deliberantes • Combatientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra Fría • Armamentismo • Defensa del Territorio; • Soberanía • Expansión del Comunismo • Bipolaridad
	Estatista	<ul style="list-style-type: none"> • Armamentismo • Soberanía 	
	Conservadora	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra el comunismo 	
Siglo XXI	Innovadora	<ul style="list-style-type: none"> • Papel Secundario • No Deliberantes • Pasivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Postguerra Fría • Desarme • Globalización • Cooperación • Integración • Fin del Comunismo • Multipolaridad
	Vanguardista	<ul style="list-style-type: none"> • Desarme • Integración 	
	Mixta	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra el narcotráfico; guerrilla y terrorismo; 	

Fuente: Rivas Leone, 2007.

Mientras las Fuerzas Armadas deben enfrentar las nuevas condiciones que imperan en nuestras sociedades y los cambios en la situación internacional, por su parte, el sector civil debe comprender y ser capaz de articular las nuevas necesidades de participación de los militares en el sistema político y social (Rivas Leone, 2007).

Por su parte, las concepciones de seguridad han sufrido una transformación importante, pasaron de una concepción cerrada, restringida y autoritaria que atentaba en ocasiones contra los preceptos democráticos e incluso contra los derechos humanos, a una concepción profundamente democrática, más amplia y liberal que implica un papel sumamente activo de parte de la sociedad y de un papel más pasivo y discreto del estamento militar. De esta manera, poco a poco las Fuerzas Armadas se fueron subordinando a los distintos poderes e instancias civiles (Rivas Leone, 2007).

El concepto de seguridad democrática implica, en el orden político, la presencia de instituciones democráticas fuertes y estables, con marcos constitucionales definidos, donde se haga presente la garantía de los derechos humanos; en el orden económico, la promoción de economías nacionales enfocadas al desarrollo, la producción y la satisfacción de las necesidades básicas, entre otras; y en el orden social, la solución de los problemas básicos como salud, educación, reducción de la pobreza y la generación de empleo y viviendas (Rivas Leone, 2007).

En el siglo XXI ha cambiado el rol de las Fuerzas Armadas, y se ha adoptado una concepción mucho más avanzada y vanguardista donde el énfasis y centro del debate está colocado en la seguridad humana y democrática (De la Fuente Alonso, 2011).

Por este motivo, las instituciones militares modernas presentan una tensión entre los imperativos sociales y funcionales, los cuales idealmente deberían recibir respuesta simultánea por parte de la institución. Los imperativos sociales, por un lado, son aquellos que se derivan de los valores predominantes en la sociedad, por lo tanto, las instituciones militares no pueden alejarse demasiado de lo que indican los valores predominantes en la sociedad. Los imperativos funcionales, por su parte, son aquellos que se encuentran vinculados al desarrollo de capacidades organizacionales efectivas, las cuales permiten desempeñar los roles asignados eficazmente. Este tipo de instituciones debe moldear conductas en un marco de estricta disciplina y establecer como rutina el acatamiento de órdenes (Fontana, 2005).

En las organizaciones militares se presenta una permanente actualización de la autoridad, basándose en su estructura jerarquizada, que se realiza a través de mitos, ceremonias y rituales (Montenegro & Argentina, 2003). Asimismo, los miembros de un sistema social se mueven en un espacio caracterizado por una estructura que les informa sobre la interacción y la experiencia que tienen los distintos actores (Bourdieu, 1990).

La estructura organizacional actual de las fuerzas armadas es el resultado histórico de visiones, estrategias y proyectos de épocas en que los costos importaban poco y las decisiones se tomaban, por lo general, en función de objetivos tales como la seguridad nacional, la estrategia nacional y la grandeza nacional, entre otros (Fontana, 2005).

CAPÍTULO 3:

Reestructuración de las Fuerzas Armadas

La reestructuración de las Fuerzas Armadas es un proceso planificado y continuo que se basa en la interrelación de las dimensiones legal, política, educacional, de capacidad operativa y de bienestar de personal. Este proceso tiene como finalidad mejorar la eficiencia institucional y contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad (Roman, 2006).

Para poder elevar el desempeño funcional de las instituciones de las Fuerzas Armadas, se deben llevar a cabo modificaciones en la normativa –actualización de leyes, componentes de la defensa, etc.- con el fin de asegurar un mayor control democrático, y en el desarrollo organizacional -rediseño de la estructura operacional y competencias, habilidades etc.- con el fin de lograr una mayor profesionalización de las fuerzas (Roman, 2006).

A su vez, en el planeamiento estratégico del proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas deberá adecuarse a las necesidades planteadas por el Ministerio de Defensa ante la presencia de nuevos riesgos y conflictos. Sería importante también que este proceso sea acompañado de un diseño de movilización y programas de inversión en el desarrollo de industrias con el fin de alcanzar la modernización total de las Fuerzas Armadas (Suarez Saponaro, 2007).

De esta manera, las Fuerzas Armadas se van a adaptar a las nuevas exigencias tecnológicas, doctrinarias y de misiones que la nueva circunstancia global, priorizando los aspectos operativos, de incorporación de nuevas tecnologías y fundamentalmente, de formación de los recursos humanos (Montenegro & Argentina, 2003).

3.1. Modificaciones en la normativa

Las Fuerzas Armadas sólo se pueden constituir como institución en un régimen democrático. Sin embargo, para poder institucionalizar a dichas fuerzas, es necesaria la existencia de un marco normativo que tenga como base la estricta subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad constitucional, lo que excluye su participación en la escena política como aparato de represión interna o como poder corporativo (Winand & Saint-Pierre, 2007).

3.1.1 Normativa relativa a las Fuerzas Armadas en Brasil

Con el objetivo de adaptar la Defensa al nuevo sistema internacional y de optimizar el sistema de Defensa Nacional, Lula da Silva llevó a cabo una serie de modificaciones en la normativa que tendrían como resultado una mayor articulación entre civiles y militares y la racionalización de las actividades ejercidas por los miembros de las tres Fuerzas Armadas (Winand & Saint-Pierre, 2007). A continuación se expondrán los principales ejes que se presentan en la normativa relativa a las Fuerzas Armadas y que resultan relevantes para el análisis de este trabajo. En el desarrollo de los mismos se incluirán también las modificaciones que se llevaron a cabo durante el período analizado. Estos ejes son, conceptualización, limitaciones, finalidad, estructura, competencia y organización de las Fuerzas Armadas.

Conceptualización de Fuerzas Armadas

En primer lugar, se ha rescatado de la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988) el concepto de Fuerzas Armadas.

“Art. 142. - Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.”

A pesar de que este concepto no fue modificado durante el gobierno de Lula Da Silva, es pertinente considerarlo para el análisis que se está realizando, ya que en el artículo anteriormente citado se establece la conformación y la misión de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, va a funcionar como una base para la normativa relativa a defensa que se cree con posterioridad.

Limitaciones

A continuación se expondrán las normativas que limitan la toma de decisiones de las Fuerzas Armadas.

- Constitución de la República Federativa del Brasil (1988):

“Art. 91. - El Consejo de Defensa Nacional es el órgano de consulta del Presidente de la República en los asuntos relacionados con la soberanía

nacional y la defensa del Estado democrático y participan en él como miembros natos:

- el Vicepresidente de la República;
- el Presidente de la Cámara de Senadores;
- el Presidente del Senado Federal;
- el Ministro de Justicia;
- los Ministros Militares;
- el Ministro de Relaciones Exteriores;
- el Ministro de Planificación.

Inc. 1. Compete al Consejo de Defensa Nacional:

- opinar en la hipótesis de declaración de guerra y de celebración de la paz, en los términos de la Constitución;
- opinar sobre la decisión de decretar el estado de defensa, el estado de sitio y la intervención federal;
- proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo;
- estudiar, proponer y controlar el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático.”

En este artículo es posible observar, como se incluye a las Fuerzas Armadas en un órgano fundamental de la toma de decisiones del sistema de Defensa brasileño: el Consejo de Defensa Nacional. A pesar de que está constituido por otros actores, los ministros militares son esenciales para llegar a un acuerdo y tomar una decisión.

- Ley Complementaria N°117 (Diário Oficial da União, seção 1, Brasil, 2004):

“**Art 15.** - El uso de las fuerzas armadas en la defensa de la patria y la garantía de los poderes constitucionales, la ley y el orden, y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz es responsabilidad del Presidente.

Inc. 4. - ...después de mensaje del Presidente de la República, se activarán los organismos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desarrollarán, episódicamente, en una zona previamente establecida por un tiempo limitado, las acciones preventivas y represivas necesarias para asegurar que los resultados de las operaciones garanticen la ley y el orden.

Inc. 5. - El empleo decidido de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden, que corresponderá a la autoridad competente, mediante acto formal, transferir el control operativo de los órganos de seguridad pública necesarias para el desarrollo de acciones para la autoridad encargada de las operaciones, que debe ser a las operaciones del centro de coordinación, integrado por representantes de los organismos públicos que operan bajo su control o con intereses similares.”

Sin embargo, en la Ley Complementaria N° 117, sancionada durante el gobierno de Lula Da Silva, se pone en evidencia la primacía del Presidente de la Nación sobre las Fuerzas Armadas. Se establece que la toma de decisiones sobre temas relativos a la defensa queda en manos del Presidente y que las Fuerzas Armadas podrán accionar u opinar solamente una vez que el Presidente haya tomado una decisión acerca de las acciones que se van a llevar a cabo.

Finalidad

A continuación se expone la finalidad de la Defensa Nacional de Brasil presente en el Documento declaratorio de la Política de Defensa Nacional (DPDN) que se encuentra adjunto en el Decreto N° 5.484.

“II. Defensa Nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderadamente externas, potenciales o manifiestas.” (DPDN en Decreto No. 5.484, Diário Oficial da União. Seção 1, Brasil, 2005).

Hasta el año de publicación de este documento no se encontraba establecida legalmente la diferencia entre defensa y seguridad, la cual resultaba fundamental para poder llevar a cabo desde el gobierno un control adecuado de las Fuerzas Armadas y su funcionamiento.

Estructura

En la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988) se establece quienes componen la estructura de las Fuerzas Armadas, lo cual resulta fundamental para saber quiénes son considerados funcionarios militares para el gobierno de Brasil.

“**Art. 42.** - Son funcionarios militares federales los integrantes de las Fuerzas Armadas y los funcionarios militares de los Estados, de los Territorios y del Distrito

Federal, los integrantes de sus policías militares y de sus cuerpos militares de bomberos.”

Competencia

A continuación se expondrá la normativa que hace referencia a las competencias de las Fuerzas Armadas.

- Ley Complementaria N°117 (Diário Oficial da União, seção 1, Brasil, 2004):

“**Art. 16.** - Corresponde a las Fuerzas Armadas, como atribución subsidiaria general, cooperar con el desarrollo nacional y de la defensa civil, según lo determine el Presidente de la Nación.”

“**Art. 17.** - La marina de guerra deberá:

- I. guiar y controlar a la Marina Mercante y sus actividades conexas, en materia de defensa nacional;
- II. garantizar la seguridad de la navegación del agua;
- III. contribuir a la formulación y aplicación de las políticas nacionales relacionadas con el mar ;
- IV. poner en práctica y controlar el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre las aguas marinas y continentales, en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, federal o estatal, cuando sea necesario, debido a las habilidades específicas.
- V. cooperar con las agencias federales, cuando sea necesario, con la represión de los delitos de impacto nacional o internacional, sobre el uso de la mar y las zonas portuarias, en forma de apoyo logístico, inteligencia, comunicaciones y educación.”

“**Art.17A.** - El Ejército deberá:

- I. Contribuir a la formulación y ejecución de las políticas nacionales relativas a la carretera militar;
- II. cooperar con las autoridades federales, estatales y locales, y excepcionalmente con las empresas privadas en la ejecución de obras y servicios de ingeniería, y los recursos de la agencia solicitante;
- III. cooperar con las agencias federales , cuando sea necesario , la represión de los delitos de impacto nacional e internacional en el territorio nacional, en forma de apoyo logístico , inteligencia, comunicaciones y educación;

- IV. actuar a través de acciones preventivas y represivas, contra la delincuencia transfronteriza y ambiental, solos o en coordinación con otras agencias de la Rama Ejecutiva.”

“**Art. 18.** - Depende de la Fuerza Aérea:

- I. dirigir, coordinar y controlar las actividades de la aviación civil;
- II. proporcionar la seguridad de la navegación aérea;
- III. contribuir a la formulación y ejecución de la Política Nacional de Aeronáutica;
- IV. establecer, equipar y operar, directamente o a través de concesiones, infraestructura aeroespacial, aeronáutica y aeroportuaria;
- V. operar el Correo Nacional Aéreo;
- VI. cooperar con las agencias federales, cuando sea necesario, en la represión de los delitos de repercusión nacional e internacional, sobre el uso del espacio aéreo y áreas del aeropuerto, en forma de apoyo logístico, inteligencia, comunicaciones y educación;
- VII. actuar de forma continua y permanente mediante el control de las acciones del espacio aéreo brasileño contra todo tipo de tráfico ilícito, con énfasis en el tráfico de drogas, armas, municiones y pasajeros ilegales actuar en operación combinada con los órganos de control pertinentes, que tendrán la tarea de actuar después del aterrizaje de las aeronaves en el tráfico ilícito.”

Resultaba extremadamente necesario para el correcto desempeño del Sistema de Defensa Nacional, limitar el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas con el fin de reducir la autonomía de las mismas. A su vez, se puede dilucidar, la capacidad del poder civil de decidir sobre asuntos constitutivos de las fuerzas.

Organización

Por último, para que el gobierno pueda controlar efectivamente a las Fuerzas Armadas es necesario que sea el poder civil el que imponga los parámetros generales para la organización de las fuerzas. A pesar de que ya en la Constitución se había establecido que éstos parámetros serían determinados por ley, se siguió profundizando en dicho aspecto con la Ley Complementaria N°117 de 2004.

- Constitución de la República Federativa del Brasil (1988):

“**Art. 142.** - El ingreso, los límites de edades, los derechos, los deberes, la remuneración, las prerrogativas y otras situaciones militares especiales inclusive

aquellas cumplidas por fuerza de compromisos internacionales y de guerra, están determinadas por ley.”

- Ley Complementaria N°117 (Diário Oficial da União, seção 1, Brasil, 2004):

“**Art. 13.** - Para cumplir con la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, los comandantes de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, deben preparar sus ejercicios operacionales y de apoyo conforme con las políticas establecidas por el Ministro de Defensa.

Inc.1. La preparación comprende, entre otras, las actividades permanentes de la planificación, organización y coordinación, la educación y la formación, el desarrollo de la doctrina y la investigación específica, la inteligencia y la estructura de las Fuerzas Armadas, su logística y movilización.

Inc. 2. En la preparación de las Fuerzas Armadas para cumplir con sus disposiciones constitucionales, pueden planificar y ejecutar los ejercicios operacionales en las zonas comunes, apropiadas a la naturaleza de las operaciones, o en espacios privados asignados para este fin.

Inc. 3. La planificación y ejecución de ejercicios operacionales se pueden hacer con la cooperación de los órganos de seguridad pública y de las organizaciones públicas con intereses similares.”

En el artículo el artículo 13 de dicha ley, se determina que las Fuerzas Armadas deben organizarse teniendo en cuenta los parámetros establecidos por el Ministerio de Defensa. Con lo cual, si bien pueden decidir qué acciones van a llevar a cabo para cumplir con su tarea, ellos no pueden determinar los objetivos por sus propios medios, deben aceptar los que les impone el poder civil.

3.1.2. La ley de Defensa en Argentina

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, más precisamente en el año 2006, se dictó el decreto 727 que reglamenta la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.544). Este decreto hace hincapié en el accionar conjunto de las Fuerzas Armadas, en el desarrollo de organismos y mecanismos previstos en la Ley de Defensa, y en la corrección y/o supresión de anomalías o sesgos de autonomía persistentes en las fuerzas. De esta manera, queda constituido un marco jurídico sólido para sostener la primacía de los poderes públicos y alcanzar la subordinación militar (Winand & Saint-Pierre, 2007). A continuación se analizarán las principales modificaciones que sufrió la Ley de Defensa

Nacional en cuanto a conceptualización, limitaciones, finalidad, estructura, competencia y organización de las mismas. Debido a que el decreto complementa lo ya establecido por la ley, se expondrá lo establecido en ambas normativas en los puntos a analizar.

Concepto de Defensa Nacional

En primer lugar, es necesario resaltar que la Ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 en la Argentina, se encarga de definir, entre sus primeros artículos, el concepto de Defensa Nacional y los fines de la misma.

- Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988)

“Art. 2. - La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”

Esta conceptualización pone en evidencia que el fin último de las Fuerzas Armadas es defender a la Nación. Además representa un primer acercamiento claro del gobierno democrático al área de Defensa después de tantos años de golpe de Estado.

- Decreto N° 727 (Boletín Oficial No. 30.925, República Argentina, 2006)

“Art. 1. - Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior. Se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.”

Se puede observar como el artículo anteriormente citado deja en claro que las Fuerzas Armadas son un mero instrumento de la Defensa Nacional y determina en qué ocasiones serán empleadas.

“Art. 2. - Las medidas destinadas a prevenir o superar los conflictos generados por las agresiones externas, a conducir los destinos de la Nación durante el hecho bélico y a consolidar la paz concluida la contienda, tendrán como sustento fundamental la labor de asistencia y asesoramiento encomendada al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), de conformidad con los art 10 y 12 de la Ley de Defensa Nacional.”

Asimismo, en el art. 2 del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, se establece que el empleo de las Fuerzas Armadas va a tener sustento en el Consejo de Defensa Nacional. De esta manera, se va dejando en claro la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil.

Limitaciones de la Defensa Nacional

A continuación se expondrá una limitación fundamental que va a determinar indirectamente el ámbito de acción de la Defensa Nacional, que resulta fundamental para que el gobierno argentino pueda llevar a cabo un control efectivo del Sistema de Defensa y evitar que las instituciones civiles y las Fuerzas Armadas excedan sus atribuciones.

- Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988)

“Art. 4. - Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.”

Este artículo establece un límite fundamental al separar a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior, ya que la intromisión de las Fuerzas Armadas en cuestiones de Seguridad Interior provocaría un malestar social altísimo y significaría que el poder civil no está tratando de controlar la autonomía militar.

- Decreto N° 727 (Boletín Oficial No. 30.925, República Argentina, 2006)

“Art. 3. - El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.”

Sin embargo, el límite se establecía de manera muy general, por lo cual, con el fin de profundizar más en esta cuestión y no dejar nada a libre interpretación, se enumeran los aspectos de la seguridad interior en los cuales el Sistema de Defensa Nacional no debe inmiscuirse.

Finalidad del Sistema de Defensa Nacional

Como se puede observar en los puntos analizados anteriormente, la normativa de defensa de la República Argentina no hace referencia directa a las Fuerzas Armadas, siempre hace referencia al Sistema de Defensa Nacional, lo que deja dilucidar la primacía del control civil sobre las fuerzas. Por este motivo, lo que se enumeran son las finalidades del Sistema de Defensa Nacional y no el de las Fuerzas Armadas.

- Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988)

“**Art. 8.** - El sistema de defensa nacional tendrá por finalidad:

- a) Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;
- b) Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;
- c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico;
- d) Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- e) Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;
- f) Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;
- g) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;
- h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;
- i) Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra;

j) Controlar las acciones de la posguerra.”

Si bien mediante el artículo anteriormente citado se podía interpretar que las Fuerzas Armadas no estaban a cargo del Sistema de Defensa Nacional, era necesario resaltar la importancia y la influencia de un órgano civil como el Consejo de Defensa Nacional en dicho sistema. De esta manera se puede observar también, que el Sistema de Defensa Nacional se encuentra compuesto principalmente por órganos civiles.

- Decreto N° 727 (Boletín Oficial No. 30.925, República Argentina, 2006)

“**Art. 4.** - Es competencia del CODENA el ejercicio de la función de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través del diseño y elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos periódicos y especiales para la determinación de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.”

“**Art. 5.** - La convocatoria al CODENA es atribución exclusiva del Presidente de la Nación, quien solicitará la intervención del Ministerio de Defensa a efectos de asegurar la coordinación de la totalidad de los requerimientos derivados de dicha convocatoria.”

Estructura del sistema de Defensa Nacional

La composición del Sistema de Defensa Nacional se encuentra establecida en la Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988) y no fue necesario profundizar al respecto en el decreto reglamentario.

“**Art. 9.** - Los integrantes del sistema de Defensa Nacional serán los siguientes:

- a) El Presidente de la Nación;
- b) El Consejo de Defensa Nacional;
- c) El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras;
- d) El Ministerio de Defensa;

- e) El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- f) El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;
- g) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente ley;
- h) El pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.”

Como puede verse en este artículo, todos los actores que forman parte de dicho sistema se encuentran claramente enumerados.

Competencia

A continuación se expondrán la competencia de los actores nombrados en el punto anterior y cómo se relacionan dentro del Sistema de Defensa Nacional.

- Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988)

“**Art. 10.** - Compete al Presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo de la misma y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la dirección de la defensa nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional. Con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la defensa nacional, controlando su confección y ejecución.

El Presidente ejercerá:

- a) La conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional;
- b) 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.”

“**Art. 11.** - Sin perjuicio de las competencias que le son asignadas en la ley de Ministerios, el Ministro de Defensa ejercerá la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no se reserve o

realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.”

“**Art. 12.** - El Consejo de Defensa Nacional asistirá y asesorará al Presidente de la Nación en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.”

A través de los tres artículos citados se puede observar cómo las tareas claves del Sistema de Defensa Nacional están encomendadas a actores civiles y no a las Fuerzas Armadas.

- Decreto N° 727 (Boletín Oficial No. 30.925, República Argentina, 2006)

“**Art. 6.** - El Presidente de la Nación podrá requerir al CODENA la preparación de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar y describir actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional y/o global, puedan interesar a la defensa nacional. Dicho documento deberá procurar identificar las áreas y/o los ámbitos de interés común para la elaboración de proyectos y/o propuestas de trabajo conjunto relativas a cuestiones atinentes a la defensa nacional que, conforme su carácter, reclamen un abordaje interdisciplinario.”

“**Art. 7.** - El Ministerio de Defensa tendrá a su cargo la elaboración final del documento referido en el artículo anterior, para lo cual deberá tener en consideración los aportes de los sectores involucrados que, en directa relación con los asuntos relativos a la defensa nacional, realicen en el ámbito del CODENA. El Presidente de la Nación podrá disponer en cualquier oportunidad la actualización y/o ampliación del referido informe.”

“**Art. 8.** - A efectos de cumplir con los objetivos de trabajo encomendados al CODENA, el Ministerio de Defensa tendrá la responsabilidad de la coordinación operativo-funcional integral, ejerciendo a ese respecto la función de Secretaria del Consejo de Defensa de la Nación (SECODENA), empleando para ello los recursos y la estructura correspondiente al Ministerio de Defensa.”

En los artículos citados del decreto N° 727, es posible observar cómo el asesoramiento directo del Presidente es llevado a cabo por órganos civiles, no se le otorga ningún espacio directo a las Fuerzas Armadas.

Organización de las Fuerzas Armadas

Por último, que los diferentes aspectos de la organización de las Fuerzas Armadas se encuentren determinados en su totalidad por el gobierno argentino termina de dejar en evidencia la reducción de la autonomía militar que se llevó a cabo.

- Ley N° 23.554 (Boletín Oficial No. 26.375, República Argentina, 1988)

“Art. 20. - Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la defensa nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva. Sus miembros se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados. Estarán sometidas a un régimen de disciplina interna, y ajustarán su proceder al derecho nacional e internacional aplicable a los conflictos armados.”

“Art. 21. - Las Fuerzas Armadas estarán constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto. Su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza.”

Por un lado, esto se puede observar en el artículo 20 de la Ley de Defensa Nacional, donde se establece que las Fuerzas Armadas deben adaptar su accionar al derecho interno y, en el artículo 21 donde se establece que la composición de las fuerzas y su despliegue van a derivar del planeamiento militar conjunto, que cómo fue detallado a través de los puntos anteriores, es llevado a cabo por distintos órganos civiles.

- Decreto N° 727 (Boletín Oficial No. 30.925, República Argentina, 2006)

“Art. 14. - El Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas será designado de entre los Generales, Almirantes o Brigadieres del cuerpo comando en actividad y pasará a revistar con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las Fuerzas Armadas en los términos del art 12, inciso 1, de la Ley para el Personal Militar N° 19.101 y sus modificatorias.”

“Art. 15. - A efectos de procurar la designación del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa determinará las condiciones profesionales requeridas para desempeñar dicha Jefatura, detallando cuáles

habrán de ser los requisitos necesarios y excluyentes en materia de formación, capacitación y desempeño profesional. Asimismo, el Ministerio de Defensa evaluará los antecedentes, las calificaciones y el desempeño profesional de aquellos que acrediten las condiciones requeridas para ocupar la Jefatura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, elevando al Poder Ejecutivo Nacional todos los antecedentes vinculados con la propuesta que realice.”

Y por otro lado, se hace evidente en los artículos 14 y 15 de la reglamentación de la Ley Nacional de Defensa, donde no sólo se define la importancia del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, sino que al mismo tiempo, se pone en evidencia que el Ministerio de Defensa, es quien en última instancia termina eligiendo a este actor de suma importancia.

3.1.3. Similitudes y diferencias en las normativas

A partir de la normativa anteriormente citada se ha llevado a cabo un análisis comparativo entre las modificaciones efectuadas en la normativa relativa a las Fuerzas Armadas de Brasil y de Argentina. A raíz de dicho análisis se han podido determinar diversas semejanzas y diferencias entre ambos.

En primer lugar, y a grandes rasgos, se puede afirmar que con la modificación de la normativa vigente sobre las Fuerzas Armadas, tanto Argentina como Brasil tuvieron como objetivo fundamental aumentar el control civil sobre las Fuerzas Armadas y las cuestiones de Defensa, con el fin de lograr un mayor grado de subordinación al poder civil. Si bien ambos países lo llevaron a cabo de diferentes maneras, debido a que en Brasil el papel de la defensa estaba mucho menos definido que en Argentina y tuvo que ajustar ciertas cuestiones al respecto, los dos países al menos en teoría, consiguieron alcanzar, en gran medida, su meta.

En segundo lugar, es necesario resaltar que las diferencias entre Brasil y Argentina en cuanto a la estructuración de su política de defensa son numerosas. Una de las cuestiones que más resalta al confrontar la normativa de ambos países, es el hecho de que en Brasil tanto la conceptualización y conformación de las Fuerzas Armadas, como la misión de las mismas se encuentran plasmadas en la Constitución Nacional de dicho país. Mientras que, en la Constitución Nacional de Argentina no se hace referencia directa del instrumento militar y de las Fuerzas Armadas como institución, solamente se hace referencia a ellas como instrumentos del Sistema de Defensa Nacional.

Las modificaciones de la normativa brasileña, por un lado, surgen para subsanar algunas de las fisuras que hasta la llegada de Lula da Silva a la presidencia en el 2003 se presentaban en el sistema de Defensa Nacional de dicho país. Entre estas fisuras se encontraba, la imprecisión constitucional relativa a algunas cuestiones fundamentales para el desarrollo de las políticas de defensa, como por ejemplo la definición de la misión de las Fuerzas Armadas; el límite confuso entre seguridad y defensa establecido en el Documento Declaratorio de la Política de Defensa Nacional; y la ausencia de una Ley de Defensa Nacional sólida y unificada (*Winand & Saint-Pierre, 2007*). Por este motivo, se sanciona la Ley Complementaria N°117 el 2 de septiembre del 2004 y, se dictan el Decreto 5.376 el 17 de Febrero de 2005 y el Decreto 5484, el cual adjunta el nuevo Documento Declaratorio de la Política de Defensa Nacional, del 30 de junio de 2006. Estas normativas tienen, además, como objetivos principales, definir el papel del presidente en la toma de decisiones sobre las acciones de las Fuerzas Armadas y limitar el ámbito de acción de las tres Fuerzas Armadas.

Algunas de las particularidades que se pueden observar en la normativa de Brasil son, que los nuevos decretos y leyes complementarias, dejan sin vigencia lo establecido en las leyes anteriores, no se complementan como en el caso de la normativa Argentina.; y que, mientras Argentina en su normativa hace referencia constantemente a la Defensa Nacional, Brasil hace referencia en su normativa directamente a las Fuerzas Armadas, no haciendo tanto hincapié en la conceptualización y definición de la Defensa Nacional, lo que permite definir a las Fuerzas Armadas como un actor influyente dentro del Sistema de Defensa brasileño, y no como un mero instrumento utilizado para alcanzar los fines de dicho sistema.

Con la implementación de estos cambios el gobierno brasileño consiguió que el control de la defensa nacional deje de ser una prerrogativa ejercida casi únicamente por instancias militares.

Por otro lado, las modificaciones en la normativa argentina se llevan a cabo por la ausencia de una reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, vigente desde 1988, y la necesidad de constituir un marco jurídico más sólido. Por este motivo, en el 2006 durante el gobierno de Néstor Kirchner se dicta el decreto N° 727, que describe cuál es la responsabilidad primaria de las Fuerzas Armadas, dejando a un lado las cuestiones relativas a la seguridad interior y a las nuevas amenazas, como por

ejemplo el terrorismo, el narcotráfico y el delito organizado, las cuales no son responsabilidad de las Fuerzas Armadas. Hace foco principalmente en la delimitación de las competencias de las fuerzas y en las responsabilidades del Presidente de la Nación en cuanto a la dirección de la Defensa Nacional. De esta manera, el Decreto 727/06 refuerza el control civil y reestablece en parte las relaciones entre civiles y militares.

Por último, es necesario hacer mención a una cuestión que, a diferencia de Argentina, se encuentra ausente en Brasil, el Libro Blanco de Defensa. Dicho libro contiene, por lo general, datos estratégicos, presupuestarios e información sobre el escenario estratégico, la política y estrategia nacional de defensa, la modernización de las Fuerzas Armadas, y la racionalización y adaptación de las estructuras de defensa. Brasil es uno de los únicos países de Latinoamérica que no posee uno, y sería fundamental para hacer más sólido su sistema de Defensa Nacional.

Con este análisis, se hace posible observar que las Fuerzas Armadas, como instituciones permanentes del Estado, necesitan cierto cuidado formal y político de los límites de su acción, que deben ser encuadrados dentro de los parámetros formalmente definidos, por lo cual se hace fundamental la revisión continua de la normativa y su actualización con el fin de que sea apta para dar respuesta a la situación actual del país correspondiente (*Winand & Saint-Pierre, 2007*).

3.2. Desarrollo organizacional

El proceso de modernización organizacional está directamente vinculado con la idea del cambio y esto implica, un gran desafío que consiste en hacer comprensible su necesidad por parte de los miembros de la institución (*Diamint R. , 2007*) .

“El cambio no debe percibirse como impuesto sino comprendido y aceptado, puesto que se acepta su necesidad y es percibido como eficaz en un proceso de objetivación funcional en la toma de decisiones” (*Montenegro & Argentina, 2003, pág. 10*). Sin ello la organización se paraliza y no sobrevive, porque no puede dar respuestas eficaces en el momento indicado a un entorno político-estratégico y tecnológico, donde los cambios son continuos y la incertidumbre está siempre presente. Una organización va a llevar a cabo cambios cuando su existencia no peligre, lo cual implica que el núcleo de la cultura organizacional no corra riesgos (*Diamint R. , 2007*).

La organización militar tiene características particulares ya que actúa de la misma manera durante un período prolongado, donde tiende a desarrollar hábitos distintivos y persistentes de pensamiento. En este sentido, se puede afirmar que este tipo de organización se encuentra constituida por valores, actitudes y perspectivas que son naturales al desempeño de la función militar profesional. Cuando se habla de militar profesional, se hace referencia al experto en la práctica de la guerra y en el uso organizado de la violencia (Huntington, 1964).

Teniendo en cuenta estas características, resulta muy difícil llevar a cabo un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, por lo cual se puede afirmar que el instrumento fundamental para lograrlo, es la educación, entendida como un conjunto de actividades mediante las cuales un grupo asegura que sus miembros adquieran la experiencia social necesaria. Sin embargo, para que la educación militar sea efectiva, debe presentar las mismas características fundamentales que el resto del sistema de educación de la Nación, debe ser permanente, flexible y multidireccional (Montenegro & Argentina, 2003).

Con el fin de llevar a cabo la socialización de la cultura organizacional a partir de la educación y el aprendizaje, se hace hincapié en la motivación vocacional y la alta capacitación profesional del personal militar. A su vez, se busca reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, a través del desarrollo de nuevas competencias, por este motivo, se elabora un programa educativo que sea capaz de capacitar, formar y perfeccionar a los recursos humanos (Montenegro & Argentina, 2003). La preparación debe ser crítica, deliberativa, dinámica y flexible para que puedan adaptarse no sólo al escenario vigente sino también a los futuros escenarios (Diamint R. , 2007).

El profesionalismo es el que, a fin de cuentas, distingue al oficial militar de la actualidad del guerrero de otras épocas, y permite crear un cuadro de oficiales que se configure como cuerpo profesional, lo cual brinda una solución al problema de las relaciones civil-militares (Huntington, 1964)

3.2.1. Las Fuerzas Armadas brasileras como organización

Antes de comenzar a hacer referencia sobre la educación militar en Brasil y las pequeñas modificaciones llevadas a cabo en ella, resulta necesario dejar en claro la composición y el funcionamiento del sistema de Defensa brasileño.

En primer lugar, en cuanto a la organización del sistema de Defensa Nacional, se puede observar en el siguiente cuadro que existen tres niveles de autoridad con sus funciones correspondientes: en primer lugar el nivel poderes del Estado, en el segundo lugar, el nivel ministerial y, por último, el nivel militar. Esto nos permite dilucidar que existe al menos estructuralmente cierta subordinación de las Fuerzas Armadas al control civil.

Sin embargo, a pesar de que el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y quien tiene la última palabra en el sistema de Defensa brasileño, las Fuerzas Armadas, mediante el Consejo Militar de Defensa, siguen teniendo un papel fundamental en la toma de decisiones ya que funcionan como asesor del Presidente.

Cuadro 1. Organización del sistema de Defensa de Brasil.



Fuente: (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008)

En segundo lugar, en el cuadro número 2, es posible observar que entre los distintos actores que conforman el sistema de Defensa brasileño se presentan tres tipos de relaciones: de asesoramiento y asistencia, de mando, y de planificación y conducción conjunta.

Las relaciones entre los actores del sistema de Defensa están establecidas de la siguiente manera:

“El Presidente tiene por órgano de consulta al Consejo de Defensa Nacional, integrado además por el Vicepresidente, los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado Federal y los Ministros de Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda. En lo concerniente al empleo de los medios militares, es asesorado por el Consejo Militar de Defensa, compuesto por el Ministro de Defensa, los Comandantes de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. El Ministro de Defensa ejerce la dirección superior de las Fuerzas Armadas. Es asesorado por el Estado Mayor Conjunto, órgano responsable de elaborar el planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. El Congreso ejerce las facultades conferidas por la Constitución y sigue en forma permanente las cuestiones vinculadas a la defensa a través de las comisiones de relaciones exteriores y defensa de ambas cámaras.” (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010, pág. 150)

Cuadro 2. Relaciones entre los actores del sistema de Defensa brasileño.

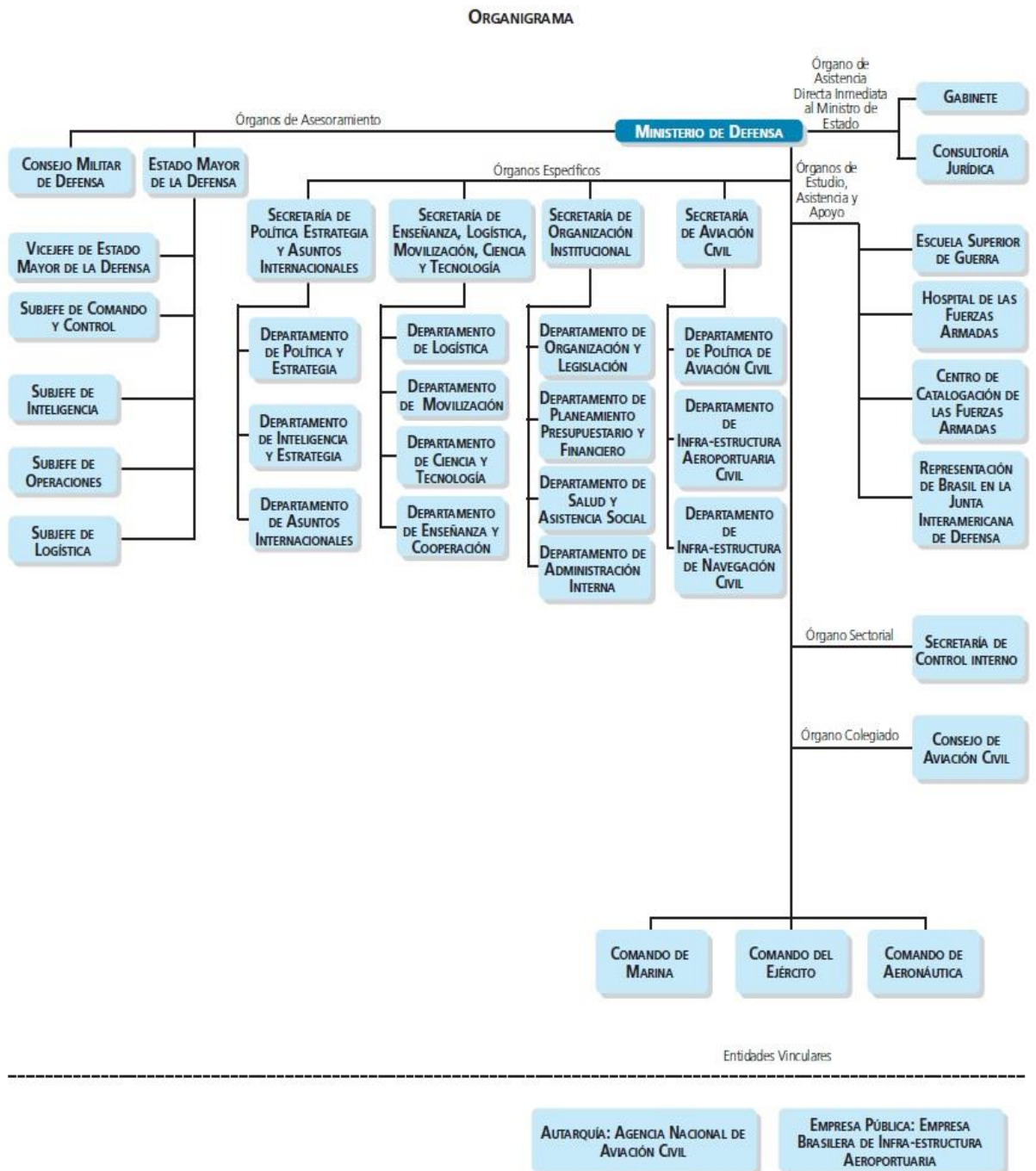


Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010.

Resulta importante resaltar, la importancia del Ministerio de Defensa en el funcionamiento del sistema de Defensa brasileño, ya que desde su creación en 1999, ha impulsado las discusiones sobre la temática de defensa, posibilitando debates que

conllevan a la elaboración de una concepción estratégica acorde a los nuevos escenarios, tanto a nivel internacional como regional (Winand & Saint-Pierre, 2007). Para poder entender la importancia del Ministerio de Defensa brasileño también a nivel estructural, se puede observar el cuadro número 3, en el cual se encuentra el organigrama del Ministerio de Defensa.

Cuadro 3. Organigrama del Ministerio de Defensa.



Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008.

Este análisis de la organización del sistema de Defensa brasileño sirve para entender el grado de complejidad del sistema en el que se encuentran inmersas las Fuerzas Armadas, y que de alguna manera, tienen implicancia en su propia organización interna. Sin embargo, el poder civil no participa en la configuración de los aspectos fundamentales de las Fuerzas Armadas como organización, como por ejemplo en la educación militar (Saint-Pierre & Winand, 2008).

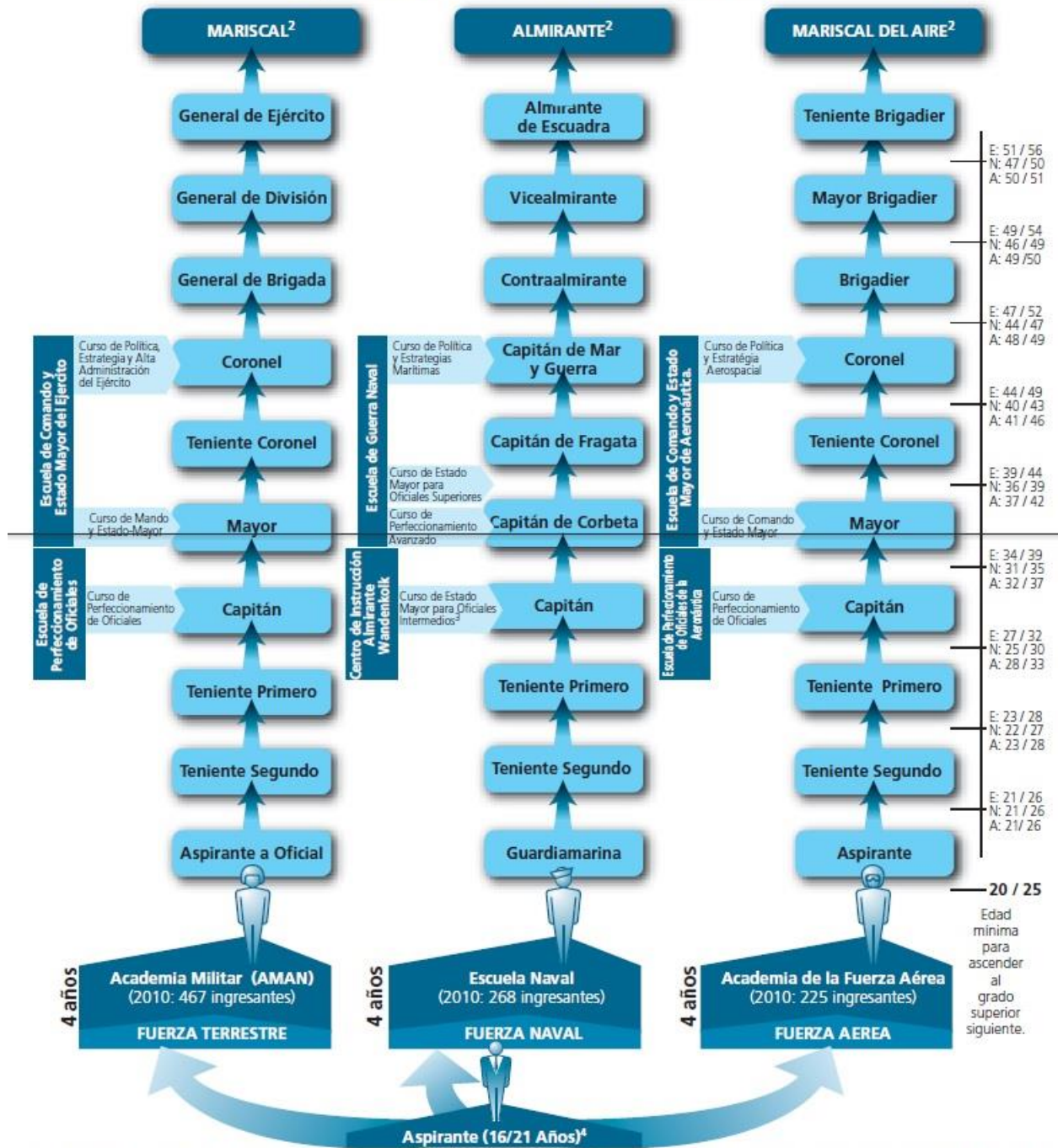
En Brasil, son los Estados Mayores y las respectivas Direcciones y Departamentos de enseñanza de las fuerzas los que planifican y fiscalizan el cumplimiento de los objetivos educacionales. El poder civil, no participa en la configuración de los aspectos primordiales de la educación militar, solamente acompaña el desarrollo de la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. A pesar de que estas limitaciones se encuentran claramente establecidas, los valores, las doctrinas y los programas de estudio que guían a los postulantes para ingresar en alguna de las fuerzas se mantienen en secreto por el alto comando de las Fuerzas Armadas (Winand & Saint-Pierre, 2007).

Por su parte, aquellos que se postulan para ingresar a alguna de las Fuerzas Armadas deben desde el comienzo, formarse en una de las instituciones militares de formación, como puede verse en el cuadro número cuatro. Sin embargo, para capacitarse pueden recurrir a una institución educativa que conste con cursos en defensa. Entre estas instituciones se encuentran: La escuela superior de Guerra, la *Universidade Estadual Paulista*, la *Universidade Estadual de Campinas*, la *Pontificia Universidade Católica de São Paulo*, y el *Centro conjunto de operações de Paz do Brasil* (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

Cuadro 4. Educación y Carrera militar en Brasil.

Educación y carrera militar

Esquema de carrera de oficiales en cuerpos de comando¹



¹ El cuerpo de línea o comando refiere a aquellos que se forman desde los comienzos de su carrera profesional en las instituciones militares de formación. El gráfico reconstruye teóricamente el ascenso de los oficiales a través de la realización de cursos obligatorios. Otros requerimientos para el ascenso no han sido considerados en la elaboración del mismo.

² Los grados sólo se otorgan en tiempos de guerra.

³ Este Curso es impartido en la Escuela de Guerra Naval.

⁴ Se ha tomado la edad de 16/21 años a fines comparativos. La edad de ingreso varía acorde a las fuerzas: Fuerza Terrestre 15-20, Fuerza Naval 18-22, Fuerza Aérea 17-22. La edad mínima para el ascenso dependerá de la edad de egreso de la institución militar de formación.

Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010.

Si bien uno de los ideales que se planteo al comienzo de la sección era que la educación militar debía ser flexible, es posible ver en el cuadro número cinco que la educación militar de Brasil no cumple con este ideal, y en realidad se encuentra hasta incluso bastante alejado debido a que no se ha propuesto modificación alguna.

Cuadro 5. Requisitos para el ingreso a la carrera militar.

Carrera Militar		Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
Ingreso	Oficiales	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: soltero, viudo o divorciado sin hijos - Sexo: masculino (la mujer sólo en el área de salud) - Estudios: secundario completo - Edad: menor de 24 años - Examen de ingreso: examen intelectual, de aptitud física, psicológico, médico y entrevista vocacional - Duración: 2 años - Grado de egreso: 3º Sargento 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: soltero, sin hijos - Sexo: masculino - Estudios: educación media completa - Edad: menor de 22 años - Duración: 4 años (más 1 de entrenamiento y especialización) - Grado de egreso: Guardiamarina 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: soltero, sin hijos - Sexo: ambos (la mujer no puede acceder a Oficial de infantería de Aeronáutica) - Estudios: educación media completa. - Examen de ingreso: examen físico, psicológico, médico, y académico - Duración: 4 años - Grado de egreso: Aspirante Oficial Aviador o Aspirante Oficial de Infantería
	Suboficiales	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: soltero sin hijos - Sexo: masculino (la mujer sólo en el área de salud) - Estudios: Educación básica - Edad: Entre 18 y 24 años - Examen de ingreso: Examen intelectual, inspección de salud, inspección de salud específica (sólo para el área de aviación), examen de aptitud física, examen psicológico. - Duración: 1 año y 6 meses - Grado de egreso: 3º Sargento 	s/d	s/d

Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008.

Por último, en cuanto a las modificaciones que se han llevado a cabo en materia educativa, en el período analizado por el presente trabajo, sólo se conoce un programa que se ha implementado, pero que es de suma importancia ya que abarca todo el territorio nacional y se basa en convenios celebrados entre las Fuerzas Armadas y diversas instituciones que cuentan con la capacidad de dictar cursos de capacitación. Este programa se llama “Programa Soldado Ciudadano” y fue lanzado en el 2004 con el fin de calificar social y profesionalmente a aquellos jóvenes que prestan el servicio militar para facilitar su ingreso posterior al mercado laboral. Teniendo en cuenta la importancia de un programa de esta categoría, la Estrategia Nacional de Defensa busca llevar a cabo en un futuro un programa que brinde un servicio social para aquellos jóvenes que no fuesen incorporados al servicio militar.

3.2.2. Las Fuerzas Armadas argentinas como organización

Debido al alto grado de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil que se presenta en Argentina, es necesario hacer referencia a cómo se encuentra organizado el sistema de Defensa argentino y cómo es su funcionamiento. Esto permitirá entender la manera en la cual se han llevado a cabo las modificaciones en el área de educación militar de dicho país.

El sistema de Defensa argentino, al igual que el brasileño, se encuentra dividido en tres niveles según las funciones que ejercen los actores que participan en él: en primer lugar el nivel poderes del estado, en segundo lugar el nivel ministerial y en último lugar, el nivel militar (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

En el nivel poderes del estado, el Presidente de la Nación en su carácter de Jefe de Estado y de Gobierno y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ejerce la dirección de la Defensa Nacional. El Presidente es quien dispone, con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), el contenido y las pautas necesarias para realizar el planeamiento para la Defensa Nacional controlando su confección y producción. El Presidente además, es el encargado de ejercer la conducción integral de la guerra, con asistencia y asesoramiento del CODENA, del Ministerio de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores generales de cada una de las Fuerzas Armadas, quienes constituyen el Comité de Crisis. En cuanto al Congreso de la Nación, posee comisiones de defensa en ambas cámaras mediante las cuales sigue en forma permanente las cuestiones vinculadas a la defensa (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

En el nivel ministerial, el Ministro de Defensa ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa Nacional. Es función del Ministerio de Defensa asistir y asesorar al Presidente de la Nación en la conducción militar de la guerra (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

En tercer lugar, en el nivel militar, se encuentran las Fuerzas Armadas, que constituyen el instrumento militar de la Defensa Nacional y están compuestas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. El diseño del instrumento militar es responsabilidad del Estado Mayor Conjunto, quien debe además, procurar la máxima integración y estandarización del conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativas al uso o empleo eficiente de los medios militares, así como también al fortalecimiento y

consolidación de las capacidades operacionales. Mantiene relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

Siguiendo este lineamiento, se puede afirmar que se llevan a cabo distintos tipos de relaciones entre los actores que intervienen en el sistema de Defensa Nacional. Las relaciones más importantes se pueden ver plasmadas en el cuadro número seis, y se encuentran establecidas de esta manera:

“El Presidente puede recibir asistencia y asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, organismo integrado además por el Vicepresidente, los Ministros, el Secretario de Inteligencia y los Presidentes de las comisiones parlamentarias de defensa. El Ministro de Defensa ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional. Es asesorado por el Estado Mayor Conjunto, órgano responsable de la doctrina, planeamiento y adiestramiento militar conjunto. El Congreso ejerce las facultades conferidas por la Constitución y sigue en forma permanente las cuestiones vinculadas a la defensa a través de las comisiones de defensa de ambas cámaras.” (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010, pág. 130)

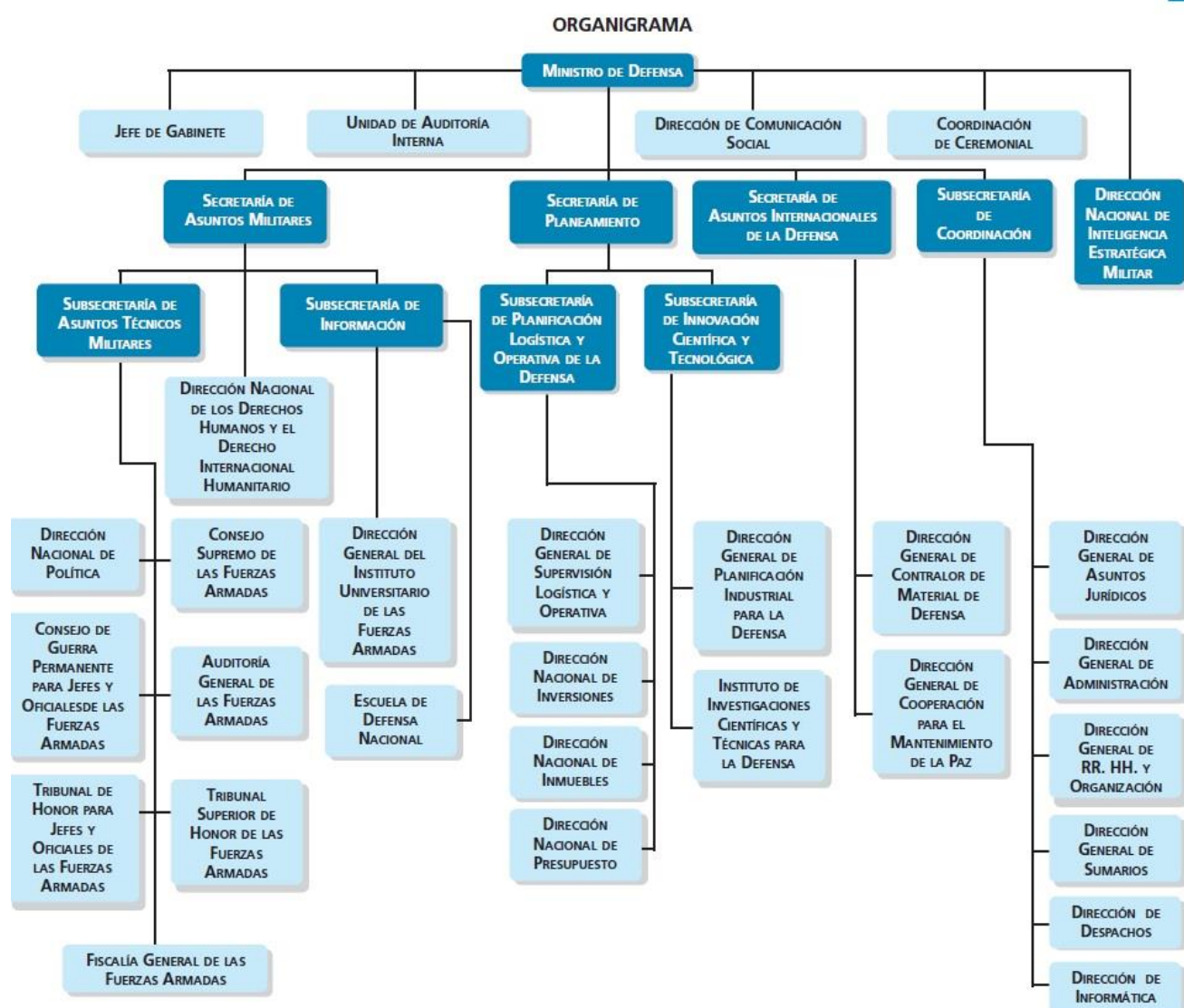
Cuadro 6. Relaciones entre los actores del sistema de Defensa argentino.



Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010.

El papel del Ministerio de Defensa en este sistema es fundamental, ya que contribuye considerablemente a que la conducción de la defensa quede en manos civiles. Posee una carta orgánica que no admite cargos para militares, excepto cuando están retirados y sus capacidades son fundamentales para cumplir con alguna tarea (Winand & Saint-Pierre, 2007). En el cuadro número siete se puede ver todos los órganos que colaboran en la conducción de la Defensa Nacional.

Cuadro 7. Organigrama del Ministerio de Defensa argentino.



Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008.

Este control civil progresivo del sistema de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas también se ve reflejado en la educación militar, no en cuanto a los requisitos para el ingreso a las fuerzas y el desarrollo de la carrera militar, sino más bien en cuanto a los contenidos que forman a los miembros de las Fuerzas Armadas desde un comienzo.

En Argentina, es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas el responsable de la formulación doctrinaria militar conjunta, de la elaboración del planeamiento militar conjunto, de controlar el planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto, y de dirigir el adiestramiento militar conjunto.

Existen tres escuelas básicas de formación de oficiales, el Colegio Militar de la Nación, para el Ejército; la Escuela Naval Militar, para la Armada; y la Escuela de Aviación Militar, para la Fuerza Aérea; y cuatro escuelas de suboficiales, la Escuela de Suboficiales del Ejército, la Escuela de Suboficiales de la Armada, la Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea, y el Instituto de Formación “Ezeiza” de la Fuerza Aérea (Libro Blanco de la Defensa, 2010). De esta manera, cada fuerza cuenta con un sistema propio para la formación en la carrera militar, como puede observarse en el cuadro número ocho.

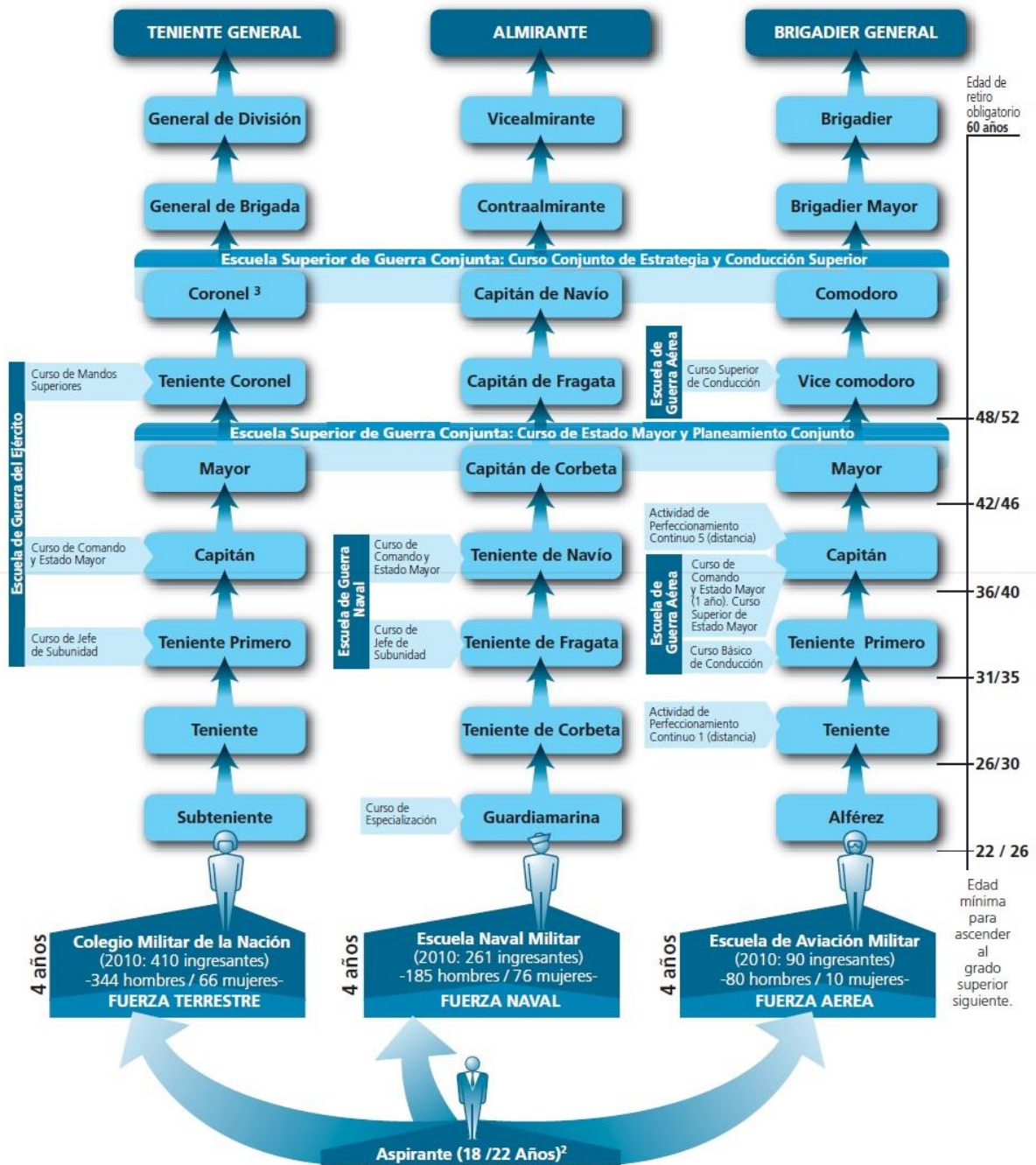
Los planes de estudio también son elaborados por las fuerzas, sin embargo, la enseñanza militar se encuentra relacionada directamente con el sistema de enseñanza del Estado, ya que se encuentra previsto en el artículo 13 de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, que las carreras desarrolladas en los institutos militares deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (Winand & Saint-Pierre, 2007).

Teniendo en cuenta esto, se ha puesto énfasis en la nivelación de la formación militar con la formación universitaria civil, por lo cual cuando un oficial egresa de su escuela matriz, egresa con un título universitario.

Cuadro 8. Educación y carrera militar en Argentina.

Educación y carrera militar

Esquema de carrera de oficiales en cuerpos de comando¹



¹ El cuerpo de línea o comando refiere a aquellos que se forman desde los comienzos de su carrera profesional en las academias militares. El gráfico reconstruye teóricamente el ascenso de los oficiales a través de la realización de cursos obligatorios. Otros requerimientos para el ascenso no han sido considerados en la elaboración del mismo.

² Se toman las edades de 18/22 años a fines comparativos. La edad de ingreso varía acorde a las fuerzas: Fuerza Terrestre 18-25, Fuerza Naval 18-22, Fuerza Aérea 16-22. La edad mínima para el ascenso dependerá de la edad de egreso de la institución militar de formación.

³ El grado de Coronel Mayor es de carácter honorífico.

Fuente: Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2010.

La revisión de las propuestas curriculares y el establecimiento de un conjunto de asignaturas para una formación humanística básica, constituyó uno de los ejes del proceso de transformación. La iniciativa tenía como fin “consolidar el desarrollo de un

ethos militar fundado en la afirmación de la ciudadanía republicana y de la profesionalidad militar; afirmar la formación jurídica y ética necesaria para una adecuada actuación como servidores públicos y profesionales militares; formar a las fuerzas en los fundamentos y la práctica del servicio público, mediante el estudio de los saberes fundamentales provenientes de la sociología, la ciencia política, el derecho y la administración pública que posibiliten la comprensión, desde una perspectiva amplia y plural, de los cambios que caracterizan al mundo contemporáneo.” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, pág. 326)

En agosto de 2006 se creó el Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas, que agrupaba a las instituciones militares y civiles de educación con el fin de incluir materias provenientes de disciplinas de las ciencias sociales. Esta enseñanza académica se iba a realizar en instituciones civiles, dejando en las instituciones castrenses sólo la formación técnica militar (Gutiérrez, 2008).

Por otro lado, se intentaron unificar los requisitos de ingreso y los formatos para la presentación de materias y asignaturas básicas. La reforma en relación a los requisitos de ingreso pretendía consolidar la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera militar (Libro Blanco de la Defensa, 2010). Como se puede observar en el cuadro número nueve, todavía existe cierta rigidez en los requisitos, pero los criterios se encuentran bastante unificados para el ingreso en cualquiera de las tres fuerzas.

En cuanto a las materias básicas, también se buscó unificar criterios, con el fin de fortalecer la acción conjunta y se estableció una base común curricular para los institutos de formación de oficiales y de suboficiales, incorporando materias comunes a los cursos de ingreso de los institutos de formación de las tres fuerzas (Libro Blanco de la Defensa, 2010).

Cuadro 9.

Carrera Militar

		Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea
Ingreso	Oficiales	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos - Estudios: Secundario completo - Edad: Menor de 25 años - Examen de ingreso: Examen intelectual, examen de aptitud física, examen psicológico, examen médico, entrevista vocacional - Duración: 4 años - Grado de egreso: Subteniente - Título de egreso: Licenciatura en Conducción y Gestión Operativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos - Estudios: Secundario completo - Edad: Menor de 22 años - Examen de ingreso: Examen académico, físico, psicofísico y médico. - Duración: 4 años (más 1 de embarque) - Grado de egreso: Guardiamarina - Título de egreso: Licenciado en Administración de Recursos Navales para la Defensa (cuerpo comando) y Lic. en Administración Naval (cuerpo profesional). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos - Estudios: Secundario completo - Edad: Entre 16 y 22 años - Examen de ingreso: Examen intelectual previo; examen de ingreso definitivo: examen intelectual, tests psicológicos, examen médico, examen de educación física, entrevista personal, periodo de adaptación a la vida militar. - Duración: 4 años - Grado de egreso: Alférez - Título de egreso: 3º año: Bachiller Universitario en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales, 4º año Licenciatura en Sistemas Aéreos y Aeroespaciales
	Suboficiales	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos (según especialidades) - Estudios: Secundario en curso para armas y secundario completo para especialidades y servicios - Edad: Entre 16 y 23 años - Examen de ingreso: Examen intelectual, examen de aptitud física, examen psicológico, examen médico, psicopedagógico, entrevista personal. - Duración: 2 años - Grado de egreso: Cabo - Título de egreso: Bachiller en Humanidades y Ciencias Sociales y la profesión elegida dentro las especialidades existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos (Infantería de marina, maquinistas, electricistas y mar sólo para sexo masculino) - Estudios: Secundario en curso (para Enfermería profesional el secundario debe estar completo) - Edad: Entre 17 y 23 años (sexo femenino entre 18 y 23 años) - Examen de ingreso: Exámenes académicos, psicofísicos y psicotécnicos - Duración: 1 o 2 años, según especialidad y 2 años y medio para enfermero - Grado de egreso: Cabo - Título de egreso: Peritos Auxiliares o Técnicos Superiores no Universitarios.. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Civil: Soltero sin hijos - Sexo: Ambos sexos - Estudios: Secundario completo - Edad: Entre 17 y 22 años - Examen de ingreso: Examen médico previo, examen de conocimientos, actitud psicofísica - Duración: 2 años - Grado de egreso: Cabo - Título de egreso: Técnicos en las especialidades existentes

Fuente: Atlas comparativo de la Defensa en América Latina , 2005.

Por último, resulta interesante hacer mención a dos cuestiones. Por un lado, el hecho de que en el año 2006, mediante el Decreto N°1169, se creó la Escuela Superior de Guerra Conjunta, que tenía como objetivo perfeccionar el Estado Mayor Conjunto a través de la formación de los oficiales superiores de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Gutiérrez, 2008); y por otro lado, que los miembros de las Fuerzas Armadas tienen la posibilidad de acceder a instituciones educativas con cursos en defensa para capacitarse y seguir formándose. Entre las principales instituciones educativas en las que se dictan estos cursos se encuentran: la Escuela de Defensa Nacional, la Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, la Escuela de Guerra Naval, el Centro Argentino de entrenamiento conjunto para operaciones de paz, la Universidad de la Plata, y la Universidad Torcuato Di Tella (Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, 2008).

3.2.3. Faceta organizacional de las Fuerzas Armadas: un desafío para ambos países. Argentina y Brasil comparten un objetivo común, subordinar a las Fuerzas Armadas al Control Civil, sin embargo, en Argentina las políticas y las instituciones que aseguran que esto suceda realmente, en la práctica son más sólidas, mientras que en Brasil las Fuerzas Armadas siguen manteniendo un alto grado de autonomía, que les permite tener injerencia en la toma de decisiones. Como se desarrolló anteriormente, el Consejo Militar de Defensa brasileño, que se encuentra compuesto por representantes de las tres fuerzas, asesora directamente al Presidente de la Nación en cuestiones relativas a la defensa brasileña.

El Ministerio de Defensa, por ejemplo, si bien en Brasil ha provocado más debate y más acercamiento entre civiles y militares, no fue suficiente porque no ha logrado imponerse del todo sobre la autonomía de las Fuerzas Armadas. En Argentina, en cambio, el Ministerio de Defensa actúa en cierto sentido como un mediador entre las Fuerzas Armadas y el Presidente, imposibilitando la participación de las fuerzas en la toma de decisiones.

Por otro lado, en cuanto a la educación militar, tanto en Argentina como Brasil las instituciones de formación militar se encuentran a cargo de las Fuerzas Armadas y cada una de las fuerzas cuenta con un sistema propio para la formación de carrera militar. Sin embargo, mientras que en Brasil la educación militar se encuentra exclusivamente bajo la jurisdicción de las Fuerzas Armadas, en Argentina, la enseñanza militar se encuentra directamente relacionada con el sistema educativo nacional. Estas diferencias han provocado que en Brasil no se hayan podido llevar a cabo cambios sustanciales en el desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas, dejando de lado la búsqueda de una formación más civil de los integrantes de las fuerzas.

En Argentina, la solidez de sus instituciones le ha permitido al gobierno de Néstor Kirchner implementar cambios en los planes de estudio de las fuerzas, con el fin de lograr una formación humanística básica; y unificar criterios entre las tres Fuerzas Armadas, buscando el fortalecimiento futuro de la acción conjunta de las fuerzas.

A pesar de que en Argentina se han implementado cambios sustanciales que siguen consolidando el control civil sobre las cuestiones de defensa, aún tienen que seguir implementando cambios que fortalezcan a nuestras Fuerzas Armadas para que sean capaces de realizar efectivamente sus misiones y al mismo tiempo sigan subordinadas al poder civil. Asimismo, Brasil debe seguir trabajando para poder disminuir el grado

de autonomía militar existente en dicho país para así poder implementar cambios sustanciales que llevarían verdaderamente a que el poder civil se imponga sobre el poder militar.

CAPÍTULO 4: Rol político de las Fuerzas Armadas

Con el fin de determinar cuál fue el impacto que tuvo la reestructuración de las Fuerzas Armadas en el rol que éstas desempeñaron en el escenario político, se va a analizar a continuación la autonomía de las Fuerzas Armadas y el grado de control civil que ejerce el gobierno sobre ellas tanto en Brasil como en Argentina.

4.1. Autonomía militar y control civil

En los estados latinoamericanos, la autonomía militar y el déficit de control sobre las estructuras y acciones de defensa y seguridad, son problemas que derivan de las falencias y debilidades de los sistemas políticos, sobre todo de aquellos que han atravesado diversos periodos de inestabilidad. Cuanto más frágil es el gobierno, menor subordinación y mayor autonomía de las Fuerzas Armadas (Celi, 2008)

El control civil es un “proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo con los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella.” (Diamint R. , 2008, pág. 96)

Para consolidar este control, es fundamental que funcionen adecuadamente las instituciones democráticas, fundamentalmente el Ministerio de Defensa que, idealmente, debería generar constantemente mecanismos de control y supervisión sobre la defensa y sobre la formación, entrenamiento y conformación de las Fuerzas Armadas (Rial, 2008).

Otra de las instituciones democráticas de suma importancia en este proceso es el Congreso, que debe reclamar y reforzar su rol en los temas de defensa para así poder llevar a cabo funciones de control, ya sea sobre el presupuesto asignado a defensa como de las diferentes misiones que realizan las Fuerzas Armadas (Rial, 2008).

Cómo último requisito, se debe promover la participación de la sociedad civil, con el fin de articular eficientemente las políticas de control y accountability sobre el Estado. Para ello, se busca llevar a cabo la capacitación de civiles expertos en defensa, así como integrar a civiles y militares en los debates de los temas afines. Esto no sólo asegurará el correcto funcionamiento y desarrollo de las instituciones vinculadas a la defensa, sino también el respeto a los valores democráticos y los derechos humanos (Rial, 2008).

Sin control civil sobre las Fuerzas Armadas no hay verdadera democracia, ya que democracia implica que los gobernantes sean los representantes legítimos del pueblo, y como las decisiones en el ámbito de la defensa también afectan la vida de todos los habitantes de un país, no puede estar excluido del control del Estado (Arroyo Borgen, 2000)

“En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante es contraria a la consolidación de la democracia puesto que sería, en la concepción indicada anteriormente, un dominio reservado que contiene un ingrediente fundamental del poder del Estado: la fuerza de las armas. En este caso, reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación” (Valenzuela, 1992, pág. 87)

Se puede afirmar, que la construcción del control civil se encuentra directamente vinculada con la superación de la autonomía militar (López, 2008).

Para medir el nivel de control civil existente en un país y momento dados hay que observar quién decide en materia de política militar y verificar también si estas decisiones se cumplen. Es decir, hay que analizar el proceso de toma de decisiones y el nivel de ejecución de las mismas y determinar si es el poder civil o las Fuerzas Armadas quienes funcionan como actores de veto (Arroyo Borgen, 2000).

4.1.1. Resistencia de las Fuerzas Armadas brasileras

Desde la vuelta a la democracia, el gobierno brasiler se vio obligado a pactar con el sector castrense con el fin de poder configurar un régimen democrático pleno. De esta manera, se le otorgaron prerrogativas a las Fuerzas Armadas a cambio de la ausencia de obstáculos para gobernar. Cuando el proceso de transición a la democracia se vio

finalizado, se intentó llevar a cabo el proceso de consolidación de la misma, pero los diferentes pactos que se habían hecho con las fuerzas garantizaron la supervivencia de islas de autonomía militar que obstaculizaron los procesos de control civil sobre las instituciones castrenses (Rial, 2008)

Estos enclaves de autonomía les permite a las Fuerzas Armadas establecer objetivos institucionales, definir los medios para alcanzarlos, crear de medidas de contención al control civil sobre áreas consideradas sensibles y definir, aunque con menos autonomía, su misión (Soares, 2004)

La autonomía militar remite también al concepto de autoridad. Por un lado, esto se debe a que las instituciones militares gozan de elevado prestigio en la sociedad, ya que se encuentran entre las instituciones con mejor concepto nacional. Pero por otro lado, es la Constitución Nacional de Brasil la que legaliza los procedimientos de la misma en diferentes ámbitos, por lo cual están seguros de la importancia de su rol a nivel nacional (Soares, 2004).

A pesar de las modificaciones que se llevaron a cabo en la normativa donde el gobierno intenta aumentar su control civil sobre las fuerzas, en la práctica, las Fuerzas Armadas brasileras tienen una participación activa y relevante en todos los órganos y gabinetes de la estructura de Defensa Nacional, lo que le da otorga mucha solidez a su autonomía militar. Entre dichas intervenciones podemos encontrar, su asesoramiento al Presidente, al Congreso y a las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso Nacional, su participación en el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional (Saint-Pierre & Winand, 2008).

Resulta necesario resaltar tres cuestiones fundamentales que permiten que la autonomía militar se siga manteniendo intacta. En primer lugar, en el Ministerio de Defensa, sólo algunos de los cargos principales, entre ellos el de ministro, el de jefe de gabinete y algunos directores, son ocupados por civiles. En segundo lugar, a pesar de que el Presidente cuenta con la prerrogativa de nombrar a sus ministros, esto no ocurre sin previo consentimiento informal de los jefes militares (Winand & Saint-Pierre, 2007). Por último, debido al alto nivel de criminalidad presente en los grandes centros urbanos, hay demandas para que se amplíen las competencias de las Fuerzas Armadas y se hagan cargo de la Seguridad Pública (Soares, 2004).

4.1.2. La subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas al control civil

Desde el retorno a la democracia, en Argentina, el gobierno ha llevado a cabo diferentes acciones que contribuyeron a disminuir la autonomía militar, entre ellas, se ha juzgado a los genocidas de la última dictadura con el fin de lograr la recuperación ética de nuestra sociedad; se ha eliminado la Doctrina de la Seguridad Nacional del ámbito de acción de las instituciones militares; se ha elaborado un sólido marco jurídico para sostener la primacía de los poderes públicos; se han desarrollado capacidades civiles para conducir la defensa y la política militar; se ha desarrollado un Ministerio de Defensa en el que los militares activos no tienen ningún tipo de función; y se ha recuperado la profesión militar (López, 2008).

A partir del año 2005, con la asunción de Nilda Garré como Ministro de Defensa, se comenzaron a adoptar una serie de decisiones y a implementar un conjunto de iniciativas con el fin de instalar de manera efectiva el gobierno político sobre las Fuerzas Armadas a través de la subordinación burocrática de los militares. Estas iniciativas básicamente avanzaron sobre dos ejes: el impulso de un fortalecimiento significativo de las capacidades institucionales del ministerio y la puesta en marcha de un proceso de reestructuración militar, en torno a los criterios de organización y funcionamiento conjunto (Montenegro & Fernández, 2012).

Si bien las políticas implementadas lograron el control civil de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa no pudo contar con los dispositivos técnicos burocrático (estructuras, procedimientos y dotación de recursos humanos) necesarios para obtener una capacidad de gestión y administración regular y sustentable de amplio alcance en un plazo relativamente inmediato (Montenegro & Fernández, 2012).

Uno de los hechos centrales a través de los cuales se materializó el control civil de las Fuerzas Armadas tuvo que ver con la reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional mediante el Decreto PEN N° 727/06. Dicha reglamentación no sólo logró la implementación efectiva de criterios de organización y funcionamiento conjunto, y la desactivación del sistema de planificación militar basado en hipótesis de conflicto, sino también la reducción de la autonomía militar a través de la delegación en instancias civiles de las cuestiones relativas a la doctrina y al planeamiento en defensa (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007).

En este sentido, es necesario resaltar que la reglamentación de la Ley Nacional de Defensa, logró recortar de la autonomía de cada una de las fuerzas, al someterlas por un lado a la dirección del Ministerio de Defensa y por el otro a la regulación del Estado Mayor Conjunto, tanto en términos administrativos y técnicos, como estratégicos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007). Paralelamente, el gobierno llevó a cabo un proceso de transferencia de estructuras de naturaleza no militar, que tradicionalmente se habían desarrollado dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas, hacia fuera de su ámbito de acción e incluso fuera del ámbito de acción del Ministerio de Defensa, a los efectos de constituir organismos civiles especializados (Montenegro & Fernández, 2012).

Por último, las modificaciones en materia presupuestaria y educación militar fueron las que terminaron de otorgarle al gobierno argentino una conducción efectiva de la organización militar debido a que, en esos dos ámbitos las Fuerzas Armadas tenían jurisdicción casi absoluta.

4.1.3. Una problemática compartida: ¿Resultados divergentes?

Desde que se dio inicio al proceso de transición democrática, tanto Brasil como Argentina, tuvieron que enfrentarse a un problema cuya solución era fundamental para poder llevar a cabo una consolidación absoluta de la democracia en un futuro: la autonomía militar. Para poder efectuar un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas es sustancial que los gobiernos implementen políticas para reducir la autonomía militar.

Argentina, por un lado, desde la vuelta a la democracia ha llevado a cabo acciones que han contribuido desde un principio a subordinar a las Fuerzas Armadas al poder civil. A través del proceso de reestructuración efectuado por el gobierno argentino en el período analizado en el presente trabajo, se ha logrado alcanzar una conducción efectiva de la organización militar. A partir de dichas acciones, se ha terminado de reducir la autonomía de cada una de las fuerzas, incluso en materia de educación y presupuesto militar, donde las Fuerzas Armadas solían tener jurisdicción exclusiva.

Si bien las Fuerzas Armadas siguen teniendo cierta participación en temas relativos a la defensa, siempre se encuentran subordinados a las instituciones civiles, por lo cual no influyen directamente en la toma de decisiones. De esta manera, se puede afirmar,

que las Fuerzas Armadas ya no pueden ser consideradas un actor de veto, en términos de Tsebelis, ni en el sistema de Defensa ni en el escenario político argentino.

Sin embargo, Brasil, desde que dio inicio a su proceso de transición democrática ha permitido que la autonomía militar siga intacta, a cambio de que las Fuerzas Armadas brasileras colaboren con el gobierno para que Brasil se vea en condiciones de adoptar un régimen democrático, hecho por el cual, han adquirido mucho prestigio como institución a nivel social. A pesar de que en el gobierno de Lula Da Silva se han llevado a cabo diferentes acciones para limitar el poder de las Fuerzas Armadas, en especial en materia normativa, en la práctica las fuerzas siguen teniendo una participación activa y relevante en todos los órganos y gabinetes de la estructura de Defensa brasileras.

Por este motivo, para muchas decisiones que toma el gobierno, es necesario el consentimiento informal de los jefes de las Fuerzas Armadas, lo que sitúa a las fuerzas brasileras como un claro actor de veto en el escenario político brasileros.

De esta manera, puede observarse cómo dos países que tuvieron que hacer frente al mismo problema, manejaron la situación de manera diferente y obtuvieron, como consecuencia, dos resultados totalmente distintos: Argentina eliminó la autonomía militar y en Brasil, al menos en la práctica, sigue presente.

CONCLUSIONES

El presente trabajo, a través de todo su desarrollo, ha intentado dar cuenta de la importancia del Proceso de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en dos países que han sido víctimas de golpes militares durante años, donde las instituciones democráticas son débiles y, donde se hace necesario disminuir el papel de las Fuerzas Armadas para consolidar el régimen democrático: Argentina y Brasil. Si bien esto constituye una necesidad desde el inicio de la transición democrática, se hace más evidente aún en el siglo XXI con el surgimiento de nuevas amenazas en el escenario internacional que configuran una nueva conceptualización de política de defensa.

Problemas tales como el narcotráfico y la proliferación de armas de destrucción masiva, han provocado un cambio de paradigma en el escenario internacional caracterizado ahora por la cooperación internacional. Como consecuencia de este cambio, las Fuerzas Armadas han adquirido nuevas misiones, entre ellas promover la paz, evitar el conflicto y apoyar a las autoridades civiles en conflictos domésticos o desastres naturales. Sin embargo, para poder cumplir con estos objetivos, de forma que garanticen totalmente la seguridad de los gobiernos democráticos, es necesario que las Fuerzas Armadas de cada Estado se encuentren subordinadas al control civil.

Si bien Brasil y Argentina adoptaron posturas totalmente diferentes en relación a las Fuerzas Armadas durante el proceso de democratización, cuando se dio inicio al proceso de consolidación democrática alrededor del año 2003, la situación cambió y ambos países se vieron en la necesidad de adaptarse al contexto internacional y llevar a cabo un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas para poder subordinar a sus fuerzas al poder civil.

Teniendo en cuenta este contexto, se proponía caracterizar y comparar el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas que se llevó a cabo en Brasil y Argentina en el período 2003-2007, con el fin de poder determinar con posterioridad el impacto de dicho proceso en el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas de ambos países en el escenario político.

El proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas radica en llevar a cabo diferentes modificaciones con el objetivo de optimizar la eficiencia institucional de las

fuerzas. Dichas modificaciones, se realizan en torno a dos ejes fundamentales, a la normativa de defensa, con el fin de aumentar el control civil de las Fuerzas Armadas; y al desarrollo organizacional, con el fin de profesionalizar a las fuerzas.

Por un lado, tras comparar las modificaciones efectuadas en la normativa en Brasil y Argentina, es posible afirmar que, al menos formalmente, ambos países lograron aumentar el grado de control civil que efectúan sobre sus Fuerzas Armadas. Mediante las modificaciones que implementó Brasil en la normativa, se definió la misión de las Fuerzas Armadas, se eliminó el límite confuso que existía hasta ese momento con respecto al concepto de seguridad y al concepto de defensa, y se limitó el ámbito de acción de las tres fuerzas. El gobierno argentino, por su parte, con el fin de hacer más sólido aún el marco jurídico existente, definió la responsabilidad primaria de las Fuerzas Armadas, hizo hincapié en la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior, mediante una enumeración de los asuntos de jurisdicción exclusiva de la seguridad interior en los que la Defensa no debe inmiscuirse, y expuso las tareas que deben llevar a cabo los distintos actores civiles para alcanzar un desempeño efectivo del Sistema de Defensa Nacional.

Sin embargo, es posible observar cómo Brasil siguió otorgándole un espacio primordial a las Fuerzas Armadas en su Sistema de Defensa Nacional, ya que hace referencia directamente a ellas, mientras que en Argentina, por ejemplo, se hace mención de las Fuerzas Armadas sólo en relación al concepto de Defensa Nacional y como un instrumento de ella.

Por otro lado, es necesario resaltar que debido a la rigidez presentada por las instituciones militares, la única manera viable para poder llevar a cabo modificaciones en el desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas, fue la modificación de la educación militar. Sin embargo, los enormes vestigios de autonomía militar presentados por las Fuerzas Armadas de Brasil, hicieron imposible a su gobierno implementar cambios con respecto a los planes de estudio, a los requisitos para el ingreso a las Fuerzas Armadas o los contenidos de las cátedras.

A pesar de que en Argentina, la educación militar también se encuentra a cargo de las Fuerzas Armadas, los actores civiles son quienes en última instancia brindan los parámetros que las fuerzas deben respetar incluso en lo relativo a la educación militar. La enseñanza militar argentina se encuentra vinculada directamente al sistema educativo nacional, con el fin de brindarle, a quienes van a recibir una formación en los

institutos militares, la oportunidad de obtener un título como el otorgado por cualquier universidad. Esto de alguna manera, reduce un poco más la brecha y las hostilidades existentes entre civiles y militares. Asimismo, durante el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas llevado a cabo por Néstor Kirchner, el gobierno argentino ha logrado modificar los planes de estudio, unir criterios entre la formación de las tres fuerzas estableciendo cátedras comunes, y controlar todos los contenidos que se dictan en las diferentes materias dictadas por los institutos militares.

A partir de la imposibilidad de Brasil para realizar modificaciones sustanciales del desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas, se puede afirmar que para poder ejercer control civil sobre las fuerzas es estrictamente necesario reducir la autonomía militar. Por este motivo, tanto el control civil como la autonomía militar fueron los aspectos analizados para poder medir el rol de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina en el escenario político.

Cuanto más débiles las instituciones democráticas, mayor autonomía militar y menor control civil. Un claro ejemplo de esta afirmación, es Brasil, debido a que las instituciones democráticas no son lo suficientemente fuertes como para hacer frente a las demandas de las Fuerzas Armadas. El hecho de que las fuerzas sigan manteniendo, desde la vuelta a la democracia, ciertas prerrogativas, dificulta en gran medida la consolidación democrática de Brasil. Por lo tanto, los intentos de limitar a las Fuerzas Armadas mediante las modificaciones en la normativa, si bien le permiten al gobierno ejercer un control civil mayor sobre las políticas de defensa, carecen de sentido, ya que en la práctica y de manera informal, las Fuerzas Armadas siguen teniendo influencia en las decisiones que se toman en el escenario político, no sólo en cuestiones de defensa.

La argumentación hasta aquí presentada, permite corroborar la hipótesis general planteada en el comienzo del presente trabajo, donde se establecía que el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas llevado a cabo entre los años 2003 y 2007 tuvo como consecuencia tanto en Brasil como en Argentina el aumento del control civil en las políticas de defensa. Como se dijo anteriormente, a pesar de que en Brasil no se pudieron realizar modificaciones en los dos aspectos que conllevan a la reestructuración de las Fuerzas Armadas, el control civil del gobierno brasileño sobre las políticas de defensa ha aumentado gracias a las limitaciones impuestas con las modificaciones de la normativa.

Argentina por su parte, ha podido llevar a cabo el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas en todos sus aspectos, por lo cual ha eliminado incluso la poca autonomía militar que todavía se encontraba vigente, como por ejemplo, en cuestiones relativas al presupuesto y a la educación militar. Esto ha llevado a que las Fuerzas Armadas argentinas no ocupen ningún puesto de decisión estratégica y se vean totalmente subordinadas al poder civil. De esta manera, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas de Argentina han dejado de ser un actor de veto para ser una institución más del gobierno argentino que es utilizada como instrumento para cumplir las misiones encomendadas al Sistema de Defensa Nacional.

Por último, es necesario hacer una aclaración acerca de una de las hipótesis específicas de este trabajo, más precisamente, sobre aquella que planteaba que en Brasil las Fuerzas Armadas se vieron obligadas a “negociar” con los civiles para obtener respuesta a sus demandas. Si bien es cierto que las Fuerzas Armadas no tienen las mismas atribuciones que el Presidente de la Nación y, por lo tanto, deben negociar con él para que sus demandas sean escuchadas, su influencia en el escenario político sigue siendo muy grande, por lo cual, no sólo las Fuerzas Armadas deben negociar con los civiles, los civiles también se ven obligados a negociar con las Fuerzas Armadas. A partir de esto, se puede ver la magnitud de las consecuencias que Brasil debe enfrentar por verse incapacitado para controlar a las Fuerzas Armadas.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C., & Smulovitz, C. (1996). Ajustando las Fuerzas a la democracia. Las fuerzas armadas como actor político en la experiencia del Cono Sur. *Ágora*, 5 , 97-133.

Arias, F. (2006). *Introducción a la metodología científica*. Caracas: Episteme.

Arroyo Borgen, C. (2000). Conceptos básicos de seguridad y defensa. En *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Buenos Aires: RESDAL.

Atlas comparativo de la Defensa en América Latina . (2005). Buenos Aires : RESDAL.

Atlas Comparativo de la defensa en América Latina. (2008). Buenos Aires: RESDAL.

Atlas Comparativo de la defensa en América Latina. (2010). Buenos Aires: RESDAL.

Auel, H. J. (2002). Las Políticas de Defensa en el Proceso de Integración Continental. *Instituto de Estudios* .

Barrios, M., Jaguaribe, H., Rivarda, A., & Calduch Cervera, R. (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.

Bielous, S., & Petit, G. (2005). Dilemas políticos y éticos en torno a las violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur. *América Latina Hoy* , 95-120.

Boris, F. (2003). *Historia concisa de Brasil*. México D.F.: Fondo de cultura económica.

Bourdieu, P. (1990). *Los momentos y sus hombres*. Buenos Aires: Paidós.

Canelo, P. (2010). Un nuevo rol para las fuerzas armadas?: políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* .

Celi, P. (2008). Autonomía militar versus control civil: legitimidades y eficacias. En *La administración de la Defensa en América Latina. Volúmen III*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2007). Defensa y control civil . En *Derechos Humanos en la Argentina: Informe Anual 2007*.

Cerruti, M., Dominguez, J., & Tapias, M. (2011). Fuerzas armadas y derechos humanos en Brasil, una asignatura pendiente.

Constitución de la República Federativa del Brasil (1988).

De la Balze, F. (1995). *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA.

De la Fuente Alonso, A. (2011). Las misiones de las Fuerzas Armadas en el estado mexicano. En J. Fernández Ruiz, *Régimen jurídico de las fuerzas armadas*. México D.F.

Decreto No. 727 (2006). *Boletín Oficial No. 30.925*, República Argentina.

Decreto No. 5.484 (2005). *Diário Oficial da União, Seção 1*, Brasil.

Diamint, R. (2007). La educación democrática para la defensa. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.

Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad N° 213*.

Fontana, A. (2005). *Consideraciones sobre el rol de las fuerzas armadas y la profesión militar*. Recuperado el 12 de 11 de 2013, de http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/127_fontana.pdf

Fraga, R. (1996). La política de defensa argentina a veinte años del último golpe. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 11, 15-18.

González Bombal, I. (1991). *El diálogo político. La transición que no fue*. Buenos Aires: Cedes.

Gutiérrez, C. (2008). Modernización del sector Defensa. Un análisis comparado de los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú. En *La administración de la Defensa en América Latina. Volúmen III*. Madrid: Instituto universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.

Hernandez Sampieri, R., & Otros. (2004). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.

Huntington, S. (1964). *El soldado y el estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.

Kingston- McCloughry, E. (1962). *Defensa*. Buenos Aires: Círculo militar.

- Lei Complementar No. 117 (2004). *Diário Oficial da União, Seção 1*, Brasil.
- Ley No. 23.554 (1988). *Boletín Oficial No. 26.375*, República Argentina.
- Libro Blanco de la Defensa. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.
- López, E. (2008). Control civil sobre los militares. Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada. En *La administración de la Defensa en América Latina. Volúmen III*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.
- Mainwaring, S. (1995). Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and problems. *Journal of interamerican studies and world affairs*, 37 , 113-179.
- Mainwaring, S. (1986). The transition to democracy in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 , 149-179.
- Martins Filho, J. R. (2012). Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política* , 283-306.
- Menéndez, C., & Kerz, M. (1993). *Autocracia y democracia: un camino al MERCOSUR*. Editorial de Belgrano.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2007). *Revista de la Defensa Nacional N°1* .
- Montenegro, G., & Fernández, S. (2012). Democracia y defensa nacional. Elementos constitutivos, condiciones y desafíos del gobierno político de la defensa en Argentina.
- Montenegro, M. C., & Argentina, C. D. (2003). *La modernización de las fuerzas armadas argentinas: una reflexión desde la cultura organizacional y el aprendizaje*. Recuperado el 12 de 11 de 2013, de RESDAL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03->
- Muñoz-Alonso, A. (2008). La defensa, política de estado. *ARBOR ciencia, pensamiento y cultura N°184* , 17-29.
- Rial, J. (2008). Las Políticas de Defensa en Democracia. Los Ministerios de Defensa en el debate sobre Seguridad y Defensa. En *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS.

Rius, A. A. (2008). El fracaso de la transición pactada. Argentina, 1976-1983. *Historia Actual Online* , 7-18.

Rius, A. A., & Eraso, E. A. (2007). Fuerzas Armadas y transición democrática. Argentina, 1983-1989. *Historia Actual Online* , 89-97.

Rivas Leone, J. A. (2007). Metamorfosis del Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en el siglo XXI. *Provincia N°17* , 49-76.

Rodríguez, A. (2006). Autoritarismo y Democracia en Brasil.1960-1990. Un estudio de caso.

Roman, O. J. (2006). *IPSA Online Paper Room*. Recuperado el 8 de 10 de 2013, de http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_3662.pdf

Saint-Pierre, H., & Winand, É. (2008). La modernización de la Defensa en el Brasil: entre el discurso y la práctica. En *La administración de la Defensa en América Latina. Volúmen III*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.

Schmitter, P., & O'Donnell, G. (1991). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.

Soares, S. A. (2004). De autonomía y controles: Fuerzas Armadas y sistema político en Brasil (1995-2002). *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18 , 83-113.

Stepan, A. (1988). *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta.

Suarez Saponaro, J. (2007). Hacia las fuerzas armadas del siglo XXI. *Boletín del centro naval N° 817* .

Tsebelis, G. (2002). *Jugadores con veto*. . México: FCE.

Valenzuela, J. (1992). Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. En *Issues in Democratic Consolidation*. Paris: University of Notre Dame Press.

Vargas Velásquez, A. (2007). Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. *Nueva sociedad* , 80-94 .

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Winand, E., & Saint-Pierre, H. L. (2007). El legado de la transición en la agenda democrática para la defensa: Los casos brasileño y argentino. En J. González Guyer, C. Gutiérrez Palacios, E. López, H. L. Saint-Pierre, & É. Winand, *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.