



Revista Política y Estrategia N° 131, (2018)

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

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131>

Para citar este artículo/To cite this article: UGARTE, José Manuel: *“Los cambios de las normas y estructuras de la conducción de la defensa en Sudamérica”*

Revista Política y Estrategia N° 131. 2018 Pp 83-126

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131.207>

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

To publish in the journal go to this link:

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



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

LOS CAMBIOS DE LAS NORMAS Y ESTRUCTURAS DE LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA[∞]

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

Una de las tendencias más marcadas de la política de defensa comparada en Latinoamérica, tras la Guerra Fría, es la sanción de nuevas leyes y la realización de reformas en las estructuras de defensa en diversos países de la región. Tales reformas estuvieron dirigidas a concluir con las consecuencias del referido conflicto y a fortalecer la naciente democracia, como también a establecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas y a modernizar los respectivos sistemas de defensa. La implementación de estas nuevas leyes y reformas reconoció dificultades y en algunos casos retrocesos, pero en conjunto constituye una innegable tendencia en la región.

Palabras clave: Defensa; Democratización; control civil; leyes; estructuras.

THE CHANGES OF THE NORMS AND STRUCTURES OF THE DEFENSE IN SUDAMÉRICA: A COMPARATIVE VISION

ABSTRACT

One of the most marked trends of defense policy comparative analysis in Latin America, after the Cold War, is the sanction of new laws and the reforms made in defense structures in various countries of the region.

These reforms were aimed to end the consequences of the aforementioned conflict and strengthening the nascent democracy, as well as establishing civil control over the Armed Forces and modernizing their defense systems. The implementation of these new laws and reforms recognized difficulties and in some cases setbacks, but together it is an undeniable trend in the region.

Key words: Defense; Democratization; oversight; laws; structures.

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires, y profesor en grado y postgrado en dicha Universidad, así como en otras Universidades e Institutos Universitarios. Argentina. manuguart@gmail.com, jmugarte@derecho.uba.ar

[∞] Fecha de recepción: 220118 - Fecha de aceptación: 290518.

AS MUDANÇAS DAS REGRAS E ESTRUTURAS DA DEFESA NA AMÉRICA DO SUL UMA VISÃO COMPARATIVA

RESUMO

Uma das tendências mais marcantes da política comparativa de defesa na América Latina, após a Guerra Fria, é a sanção de novas leis e a realização de reformas nas estruturas de defesa em vários países da região. Essas reformas visavam acabar com as conseqüências do conflito acima mencionado e fortalecer a democracia nascente, bem como estabelecer o controle civil sobre as Forças Armadas e modernizar os respectivos sistemas de defesa. A implementação dessas novas leis e reformas reconheceu dificuldades e, em alguns casos, retrocessos, mas juntos é uma tendência inegável na região.

Palavras-chave: Defesa; Democratização; controle civil; leis; estruturas.

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios en las normas y estructuras de la conducción de la defensa en Sudamérica: causas, orientación y propósitos

El presente trabajo comprende un breve análisis de las normas y estructuras fundamentales en materia de defensa en la mayoría de los países sudamericanos, centrándonos particularmente en aquellas relativas a la conducción de la defensa. La omisión entre otros de Colombia, obedece a que dicho país al presente se encuentra viviendo la experiencia de un proceso de paz que probablemente determinará cambios en esta materia, por lo que parece aconsejable aguardar, para luego efectuar un análisis de la materia en relación a él.

¿Qué habremos, en consecuencia, de examinar? Fundamentalmente, los cambios producidos en Sudamérica en las normas y estructuras vigentes en materia de defensa, con particular orientación a aquellas relativas a la conducción de la defensa y, como un aspecto de tal conducción, a la formulación y elaboración de la política de defensa dentro del órgano ejecutivo, sin desconocer el rol que también cabe al órgano legislativo en dicha materia.

Son objeto de análisis los cambios más importantes que se han producido desde la restauración del sistema democrático en los países sudamericanos, hasta la actualidad.

En definitiva, desde el restablecimiento de la democracia en Latinoamérica a partir de su restauración en Perú el 18 de mayo de 1980, en Bolivia el 10 de octubre de 1982, seguidos por Argentina el 10 de diciembre de 1983, y luego en

rápida sucesión, por los restantes países latinoamericanos, hasta el momento actual, se produjo por una parte la desaparición en diversos casos de los condicionamientos y peculiaridades heredados de los gobiernos militares y la modificación de las características derivadas de la implementación de las doctrinas antes aludidas durante los aludidos gobiernos, y por otra, se establecieron en algunos casos estructuras adecuadas para la conducción política de la defensa y en definitiva para la formulación y aplicación de una política de defensa eficaz –más allá de que tal formulación y aplicación tuvieran lugar o no en la práctica-. En otros casos, tales cambios se realizaron solo de modo parcial o, simplemente, no se realizaron.

Entre los aspectos de tales normas y estructuras que constituyen objeto de análisis, se encuentran los relativos a la mayor o menor medida en que favorecen el control civil o, más propiamente, el gobierno político de la defensa, que caracteriza a la mayoría de los países con sistema democrático consolidado.

¿Qué normas y estructuras favorecen dicha conducción, y cuáles la dificultan? Las normas y estructuras vigentes en América Latina en materia de defensa, ¿favorecen o dificultan dicho control?

La expresión *control civil* en relación a las fuerzas armadas es y ha sido siempre, como reconoce Samuel Huntington¹ de difícil definición. Dicho autor procuró de todos modos caracterizarlo, señalando que *...Presumiblemente, el control civil tiene algo que ver con el poder relativo de grupos civiles y militares...².*

El logro del *control civil* constituye un desafío importante en cualquier parte del mundo, pero muy especialmente en Latinoamérica, donde ha imperado una larga tradición de asunción de roles políticos e incluso del gobierno por parte de las fuerzas armadas.

En las caracterizaciones de que ha sido objeto el concepto de control civil de las fuerzas armadas, ha sido destacado que éste no comprende solamente evitar el involucramiento institucional de aquéllas en el gobierno político del Estado.

Por el contrario, es también en el área de defensa donde debe cumplirse el principio que debe entenderse vigente en todas las áreas del Estado, relativo a que es la autoridad política quien toma las decisiones fundamentales. Como recordara Yehuda Ben Meir en su estudio sobre las relaciones civiles-militares en Israel³ *...muchas autoridades en el campo (del estudio de las relaciones civiles-militares) apoyan la posición relativa a que el control civil se convierte en quién*

¹ HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, Belknap Press, 1985, p. 80.

² *Ibidem*.

³ BEN MEIR, Yehuda. *Civil Military Relations in Israel*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 15.

de hecho (no en teoría) establece la política de seguridad nacional y determina la asignación de recursos finitos para llenar las necesidades de seguridad...

Consecuencia del logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas es la materialización de la conducción política (obviamente no partidista) de la defensa, como objetivo al que puede contribuir sustancialmente la organización de la defensa, concepto en el que incluimos tanto las estructuras de defensa, como *las normas que las establecen y que rigen la organización en sí, comprendiendo también las competencias de los órganos que rigen e integran la defensa, entre ellos, de las fuerzas armadas.*

Entendemos por *conducción política de la defensa* la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa se traducen efectivamente en los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las Fuerzas Armadas. Ello no excluye, ciertamente, el asesoramiento militar, y los aportes brindados por los militares a las autoridades políticas por todos los niveles de la estructura de defensa y de las fuerzas armadas. Por el contrario, asegurar la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político, constituye uno de los desafíos que supone el logro de la referida conducción política.

Dicho asesoramiento es de fundamental importancia, por cuanto creemos que una adecuada organización de la defensa debe permitir contar con una *defensa eficaz y eficiente.*

Entendemos que un aspecto importante para ello es el logro del accionar conjunto entre las Fuerzas Armadas, que supone obtener que dichas Fuerzas actúen en la guerra o conflicto armado como un todo integrado, superando la actuación independiente y autosuficiente de cada una de las Fuerzas Armadas. Ello requiere entre otros aspectos el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, la elaboración por parte de éste de la doctrina militar conjunta, el planeamiento militar conjunto y la conducción del adiestramiento conjunto y, consecuentemente, la concepción de las Fuerzas Armadas individuales como agrupamientos administrativos dedicados al reclutamiento, formación, perfeccionamiento y preparación para la guerra de los elementos operacionales que serán integrados en comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o, si hubiera alianzas, combinados –o bien otros elementos de carácter conjunto- que son los que librarán la guerra bajo la dirección estratégica del Presidente de la Nación, asistido por el ministro de defensa y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto o, por este último, por delegación del presidente.

La expresión defensa nacional hace referencia a una función fundamental del Estado, frecuentemente aludida, pero pocas veces precisada en definiciones. La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional argentina la define como *...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... (art. 2º). Asimismo, el artículo 7ª del referido cuerpo legal estableció que ... *El funcionamiento ordenado del Sistema de Defensa Nacional estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización*⁴.

Por su parte, el Libro de la Defensa Nacional 2010 de Chile, señaló a la *Función Defensa* entre las funciones diferenciadas y específicas a través de las cuales debe materializarse la búsqueda de la seguridad del país, disponiendo que ...*La función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional...* Estableció, además, que ...*La función defensa, tal como las demás funciones estatales, requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, mecanismos de control de gestión, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de políticas orientadoras. Una política pública, conocida como política de defensa, recoge todos estos aspectos...*⁵.

Por mencionar ejemplos ajenos a la región, podemos referir que la *Política Básica sobre Defensa Nacional de Japón* establece que ...*El objetivo de la defensa nacional es el de prevenir agresiones directas o indirectas, pero una vez invadidos, repeler tal agresión, y de ese modo, salvaguardar la independencia y la paz de Japón basadas en la democracia*⁶.

En el caso de Malasia ...*El objetivo primario de la Política de Defensa Nacional es el de proteger y defender los intereses nacionales que constituyen las bases de la soberanía, integridad territorial y prosperidad económica de Malasia*⁷.

En definitiva, para Estados que no poseen intereses globales, como es el caso de los Estados sudamericanos, la defensa nacional es la función estatal dirigida al logro de la seguridad externa del Estado, a través de la protección eficaz de la soberanía, independencia e integridad del país por parte de las Fuerzas Armadas y de la totalidad de la población del país adecuadamente organizada, preparadas durante la paz y actuando en caso de conflicto armado internacional ante agresiones militares externas. Dicha función tiene lugar con la inmediata cooperación de la política exterior.

⁴ Ley N° 23.554. Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de mayo de 1988.

⁵ Ministerio de Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2010, Santiago de Chile, 2010, pp. 108-109.

⁶ Gobierno de Japón. Política Básica sobre Defensa Nacional, adoptada por el Consejo de Defensa Nacional y el Gabinete el 20 de mayo de 1957 (y vigente desde entonces). Disponible en http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/dp02.html (Obtenido el 2 de junio de 2018).

⁷ Gobierno de Malasia. Política de Defensa Nacional de Malasia, Disponible en www.mod.gov.my/images/mindef/lain-lain/ndp.pdf (Obtenido el 2 de junio de 2018).

En ese marco, nos referimos como política de defensa a la política pública tendiente al logro de esa protección eficaz, a través del diseño, instrucción, planeamiento y equipamiento de un instrumento militar que cuente con las capacidades militares requeridas para ello, sostenido por un presupuesto adecuado y con la tecnología e industria de defensa que permitan su desarrollo, así como el planeamiento y preparación de la sociedad para los aspectos no militares de la defensa, fundamentalmente defensa civil y movilización personal e industrial, asegurándose además el estudio y la formación de la sociedad en materia de defensa, y la conducción de la defensa por parte del poder político.

¿Qué tipo de normas y estructuras en materia de defensa contribuyen más acabadamente al logro de este objetivo?

En un trabajo seminal⁸, posteriormente incluido en el libro que hemos co-editado con él⁹, David Pion-Berlin destacó la existencia de una relación entre las estructuras organizativas y funcionales existentes en defensa y las relaciones civiles-militares en un país, señalando particularmente dos aspectos incluidos por Samuel Huntington en su citada obra¹⁰ la distancia de la ubicación burocrática de las Fuerzas Armadas al vértice del poder, y la unidad –o no- con que se presentan ante el poder constitucional, destacando que a menor distancia –tal como sucedería, en caso de dependencia directa respecto de la máxima autoridad– y en el caso de presentarse unidas frente a dicha autoridad –tal como sucedería en el caso de una única Fuerza Armada, o de Fuerzas Armadas con un único comando– se incrementarían el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil.

Compartiendo estos puntos de vista, por nuestra parte enfatizamos también la importancia negativa del tercer aspecto señalado por Huntington en la aludida obra, la *amplitud* de la misión militar¹¹, señalando que misiones militares más amplias incrementan la influencia militar en asuntos ajenos a la defensa, destacando en base a la experiencia latinoamericana, la importancia crucial que reviste el *control militar de la seguridad interior* para otorgar sustancial influencia política a las Fuerzas Armadas.

En otro orden de ideas, consideramos de crucial importancia asegurar la presencia en el ministerio de Defensa, ámbito de fundamental importancia para asegurar la realización de la mentada *conducción política de la defensa*, de ade-

⁸ PION-BERLIN, David. Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society [En línea], September 8, 2008, published on September 4, 2008 as doi:10.1177/0095327X08322565 [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017] disponible en <<http://afs.sagepub.com>>

⁹ PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (editores). Organización de la Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Latinoamérica, Buenos Aires. José Baudino Ediciones, 2013.

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel. Op. Cit. p. 87.

¹¹ *Ibid.*

cuado asesoramiento, tanto civil como militar, sobre todos los aspectos de la formulación, ejecución y control de la política de defensa, en todos sus aspectos.

Por otra parte, resulta innegable que durante la Guerra Fría las normas y estructuras de defensa en América Latina fueron influidas por las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas que imperaron en la región durante dicha época.

Caracterizaron a dicha época conceptos en materia de seguridad de notable amplitud, establecimiento de la dependencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad respecto de las fuerzas armadas o de los ministerios de Defensa; conducción militar de tales instituciones y fuerzas, y de la totalidad de la actividad de inteligencia; otorgamiento a los ministerios de Defensa de un rol meramente administrativo, autonomía de las fuerzas armadas; amplitud de la misión militar, etc.

Concluido el conflicto Este-Oeste dio comienzo en la región la paulatina modificación de las normas y estructuras sancionadas durante dicha época.

En definitiva, haremos aquí una breve revista, desde la indicada perspectiva, de la naturaleza y características de los cambios realizados.

II. LOS CAMBIOS MÁS SIGNIFICATIVOS OPERADOS EN LAS NORMAS Y ESTRUCTURAS DE DEFENSA EN LATINOAMÉRICA

1. Argentina

Con anterioridad a la restauración democrática en Argentina (diciembre de 1983) ésta se caracterizaba por poseer una estructura en materia de defensa con significativas peculiaridades, respecto de aquéllas vigentes en países con sistemas democráticos consolidados.

Existía a la época –prolongada a lo largo de casi tres décadas- una situación consistente en la sujeción de las fuerzas de seguridad y de las instituciones policiales a dependencia de las fuerzas armadas; la vigencia de disposiciones legales que determinaban que los cargos superiores de tales fuerzas e instituciones debían ser ocupados por oficiales militares en actividad, y la introducción en la doctrina, adiestramiento y planeamiento de las primeras, de conceptos y modos de acción de naturaleza bélico-castrense, propios de las segundas.

También los organismos de inteligencia civiles y el propio Servicio Penitenciario Federal estaban a cargo de oficiales militares.

Como hemos señalado en otra oportunidad¹², constituían fundamento de tales circunstancias las doctrinas vigentes durante la Guerra Fría en Latinoamé-

¹² UGARTE, José Manuel. Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa, Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005, especialmente p. 205 y ss.

rica, que se expresaban normativamente en la Ley N° 16.970 *Ley de Defensa Nacional*¹³, sancionada durante el gobierno militar (1966).

Un avance sustantivo estuvo representado por la sanción de la *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional* (1988)¹⁴.

Dicha ley definió (artículo 2°) a la defensa nacional como *...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...*

Por otra parte, en su artículo 4° dispuso que *...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.*

Establecido por el artículo 2 el ámbito conceptual de la defensa nacional con relación a las agresiones armadas externas, excluida expresamente de dicho ámbito la seguridad interior (artículo 4°) y definidas las Fuerzas Armadas como el instrumento militar de la Defensa Nacional (artículo 20) –lo que remitió su misión al ámbito indicado- quedó en definitiva claramente establecida la *misión de las Fuerzas Armadas en relación a las agresiones armadas externas*.

De ese modo, el alcance virtualmente omnicompreensivo asignado al concepto de defensa nacional por la Ley N° 16.970, quedó limitado y precisado de la manera indicada, distinguiéndose por otra parte a la *defensa nacional de la seguridad interior*, estableciéndose que esta última sería regida por una ley especial; delimitándose de ese modo la misión de las *fuerzas armadas*.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1991)¹⁵ estableció por su parte un ámbito para la formulación de políticas, planificación y programación de acciones en seguridad interior, y de conducción de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, así como producción de inteligencia, para la prevención, reducción y persecución del delito, en el ámbito del Ministerio del Interior –hoy, del Ministerio de Seguridad-, y estableciendo la dependencia respecto del referido ministerio, a todos los fines derivados de la seguridad interior, de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

También la Ley N° 24.059 estableció una misión para las Fuerzas Armadas en seguridad interior, pero diversa a la que ejercieran en el pasado. Se les asignó el *apoyo a las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis* previsto en dicha ley, *con sus servicios de intendencia, sanidad, veterina-*

¹³ Ley N° 16.970. Ley de Defensa Nacional, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

¹⁴ Ley N° 23.554. Ley de Defensa Nacional, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

¹⁵ Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

ria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). Asimismo, se estableció también que en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultara insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio, actuarían con sus elementos de combate; no debiendo esta forma excepcional de empleo, incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas. Cabe señalar que a veintidós años de la sanción de la Ley N° 24.059, esa forma excepcional de empleo no ha sido utilizada.

También cabe destacar la sanción posterior (1998) de la Ley N° 24.948¹⁶ de *Reestructuración de las Fuerzas Armadas*. Ésta dispuso en su artículo 6° como otras misiones de las Fuerzas Armadas ...*Operaciones en el marco de las Naciones Unidas...* y ...*Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos...*

En definitiva, se trata de misiones características del instrumento militar en cualquier parte del mundo.

Ello, y las limitaciones establecidas en materia de seguridad interior, permiten advertir que nos encontramos ante fuerzas armadas con una misión bien definida.

En otros aspectos, en la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, el artículo 10 asignó al Presidente de la Nación ...*la Dirección de la Defensa Nacional y la Conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional...* También le encomendó la formulación, con el asesoramiento del *Consejo de Defensa Nacional*, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, así como el control sobre su confección y ejecución.

También fue asignada al Presidente de la Nación la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidas en Comité de Crisis.

Un aspecto fundamental está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce ...*la Dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo...* actuando, además, *como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional...* De dicho Ministerio dependen los

¹⁶ Ley N° 24.948. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.

Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, por delegación del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16). También imparte el Ministro al Estado Mayor Conjunto las orientaciones para la realización del planeamiento estratégico militar, emitidas por el Presidente de la Nación (artículo 18) pudiendo transmitir al Jefe del Estado Mayor Conjunto las pautas impartidas por el Presidente de la Nación a dicho Jefe para el desempeño de sus funciones, debiendo también controlar tal desempeño (artículo 17 *in fine*).

Un aspecto importante es el relativo a las facultades del Estado Mayor Conjunto, previstas en los artículos 17, 18 y 19 de la ley.

El artículo 17, además de disponer que dicho órgano *...asistirá y asesorará al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar...* le otorgó en exclusividad las funciones propias del accionar conjunto: a) *La formulación de la doctrina militar conjunta*; b) *La elaboración de planeamiento militar conjunto*; c) *La dirección del adiestramiento militar conjunto*; d) *El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto...*

Se trata de funciones de importancia, especialmente teniendo en cuenta que conforme estableció el artículo 21 respecto del Ejército Argentino, la *Armada de la República Argentina* y la *Fuerza Aérea Argentina...* *Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto...* lo que determina que tales aspectos fundamentales deben derivarse del planeamiento militar conjunto, ya sea de las amenazas que se consideren o de las *capacidades militares* que el poder político resuelva desarrollar.

Sin perjuicio de su *exclusividad* respecto de las funciones propias del accionar militar conjunto, el *Jefe del Estado Mayor Conjunto* carece en la Ley N° 23.554 de mando respecto de los *Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas*, quienes mantienen con él exclusivamente una *relación funcional a los fines del accionar militar conjunto* (art. 23).

No obstante, el Decreto N° 727/2006¹⁷, reglamentario de la Ley N° 23.554, atribuyó en su artículo 19 al Jefe del Estado Mayor Conjunto la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, asignándole a tal efecto el control funcional sobre las fuerzas armadas, con facultad para impartir órdenes, previendo el artículo 20 la creación de una instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional: *un comando operacional*, bajo dependencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto, destinado en principio a las referidas operaciones de tiempo de paz.

Cabe señalar por otra parte que conforme dispuso la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, el Ministro de Defensa es quien toma

¹⁷ Decreto N° 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

las decisiones en materia de equipamiento de las Fuerzas Armadas, con la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (artículos 17 a 23).

Un aspecto fundamental de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional es la distinción entre *funciones administrativas* y *funciones operacionales*.

En la Ley N° 23.554, las Fuerzas Armadas individuales constituyen *agrupamientos administrativos* (artículo 22) cuya función fundamental, además del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de su personal, es la preparación para la guerra de sus elementos operacionales y su apoyo logístico (artículo 24 2do. párrafo). –bien que actualmente, parte del perfeccionamiento (Escuela de Guerra Conjunta) y de la logística (*Subsecretaría del Servicio Logístico para la Defensa*) son conjuntos.

Las Fuerzas Armadas argentinas realizan su actividad operativa aportando sus elementos a los *comandos estratégicos operacionales* que planifican desde la paz y adiestran a los *componentes de las Fuerzas Armadas* afectados a su comando, pasando a comandar las operaciones en caso de guerra o crisis; realizando sus operaciones de tiempo de paz a través del *Comando Operacional citado*.

En conclusión, en Argentina se produjeron, a partir de la restauración de la democracia, cambios legislativos y organizativos importantes en materia de defensa y seguridad que establecieron firmemente la conducción política de la defensa por parte de las autoridades constitucionales, fortaleciéndose particularmente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa, así como el accionar conjunto, bajo la autoridad del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. La misión de las fuerzas armadas quedó claramente definida, orientada prioritariamente a la defensa.

2. Bolivia

En el caso del *Estado Plurinacional de Bolivia*, cabe destacar que la *Nueva Constitución Política del Estado* (2009)¹⁸ estableció en su artículo 246 que... *I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.*

Se trata de una cláusula que se encuentra con un texto similar en la Constitución de 1967 (artículo 210) es decir, que no ha registrado variantes a partir de la restauración de la democracia en Bolivia.

¹⁸ Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición NCPE, La Paz, 7 febrero de 2009.

Por otra parte, la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 1405 de 1992*¹⁹ estableció el *Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas* bajo directa dependencia del Presidente de la Nación como *...el más alto organismo de Mando y Decisión de carácter técnico-operativo, de permanente coordinación y dirección de las Fuerzas Armadas...* (artículo 36).

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

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

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

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

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

Pese a la existencia de un *ministerio de Defensa*, la circunstancia de hallarse éste reducido a los aspectos administrativos, determina que en todos los aspectos fundamentales de la defensa, las *fuerzas armadas* a través del *comandante en jefe* dependan directamente del máximo nivel del Estado, ante el cual llegan unificadas en el órgano aludido.

¹⁹ Ley N° 1.405. Orgánica de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 1769, La Paz, 18 de enero de 1993.

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

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

Dicho carácter surge desde la *misión de las Fuerzas Armadas* establecida en el artículo 244 de la Constitución Política del Estado (2009), el que al respecto estableció que *...Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país...*

Todo ello es ampliado en la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas* en análisis, de la que surgen aspectos tales como la facultad de *...defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales...contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional...participar activamente en el desarrollo y la integración física y espiritual de la Nación...*(artículo 6); *...participar en las industrias básicas y estratégicas del país...* (artículo 14) etc.

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

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

3. Brasil

En la *República Federativa de Brasil* tradicionalmente las Fuerzas Armadas se han caracterizado por su *plurifuncionalidad*, asignándoseles a partir de Constitución de 1946²⁰, la función de *...defender la patria y a garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden...* a lo cual les fue agregado en la Constitución de 1969 ser *...esenciales para la política de seguridad nacional...*

²⁰ Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946, republicado el 25 de septiembre de 1946 y el 15 de octubre de 1946. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 de octubre de 1988.

La actualmente vigente Constitución de 1988 no incluyó el concepto de *seguridad nacional*, sustituyéndolo por los conceptos de *defensa nacional* (Título V, capítulos I y II) y *seguridad pública* (Título V, capítulo III):

Por otra parte, de su artículo 142 surgen las características plurifuncionales de las fuerzas armadas brasileñas, bien que atenuadas, respecto de Constituciones precedentes, por la necesidad de la iniciativa de los poderes constitucionales para el ejercicio por parte de éstas de la misión de *garantía de la ley y del orden*:

...Las Fuerzas Armadas... se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y del orden...

El Ministerio de Defensa fue formalmente establecido por la *Ley Complementaria* N° 97 de 1999²¹ sustituyendo a los antiguos *Ministerios Militares*.

La referida ley y sus modificatorias *Ley Complementaria* N° 117 de 2004²² y especialmente la *Ley Complementaria* N° 136 de 2010²³ mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter plurifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

En efecto, el artículo 1° de la referida ley, tras reiterar textualmente el ya citado artículo 142 primer párrafo de la Constitución, estableció que además de las misiones en él referidas, *...cabe también a las Fuerzas Armadas, el cumplimiento de las atribuciones subsidiarias establecidas en esta ley complementaria...*

Como atribución subsidiaria general, previó el artículo 16 *...cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil... incluyendo ...la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social...*

También en materia de *seguridad pública*, el artículo 16 facultó a las Fuerzas Armadas brasileñas a *...actuar... en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores... contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo...*

Puede así advertirse que sin perjuicio de la *actuación* en función de garantía de las autoridades constitucionales y de la *ley y del orden* antes aludida, la ley atribuyó las fuerzas armadas *funciones ordinarias y permanentes de seguridad pública*, en la zona de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, funciones propias de policía de fronteras, de policía naval y de policía aeronáutica.

Con relación al empleo de las *Fuerzas Armadas* en el ejercicio de sus misiones constitucionales –ya fueran de defensa o de *seguridad interior*– prescribió el capítulo V *Del Empleo* artículo 15, que dicho empleo sería *...de responsabili-*

²¹ Lei Complementar N° 97. *Diário Oficial* da União, Brasília, 10 de junio de 1999.

²² Lei Complementar N° 117. *Diário Oficial* da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.

²³ Lei Complementar N° 136. *Diário Oficial* da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.

dad del Presidente de la República, quien determinará al Ministro de Estado de Defensa la activación de los órganos operacionales...

La ley también asignó ...al Presidente de la República la decisión de empleo de las Fuerzas Armadas, por iniciativa propia o en atención al pedido manifestado por cualquiera de los poderes constitucionales, por intermedio de los Presidentes del Supremo Tribunal Federal, del Senado Federal o de la Cámara de Diputados...

Dispuso además que ...2. La actuación de las Fuerzas Armadas, en garantía de la ley y del orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, tendrá lugar de acuerdo con las directivas establecidas en acto del Presidente de la República, después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio, referidos en el artículo 144 de la Constitución Federal... (instituciones de seguridad pública).

Previó asimismo que ...En la hipótesis de empleo en las condiciones previstas en el numeral 3 de este artículo, después de un mensaje del Presidente de la República, serán activados los órganos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desenvolverán, de manera episódica, en un área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo o represivo necesarias para asegurar el resultado de las operaciones de garantía de la ley y del orden...

Esta transcripción obedece al interés que revisten estas disposiciones, para caracterizar al Sistema de Defensa brasileño, desde el punto de vista de la conducción política de la defensa.

En estos casos, la decisión relativa al empleo de las Fuerzas Armadas es responsabilidad del Presidente de la República.

En materia de *organización*, la *Sección I De las Fuerzas Armadas*, artículo 3°, estableció que dichas *Fuerzas ...son subordinadas al Ministro de Estado de Defensa, disponiendo de estructuras propias...* La indicada *subordinación* no reconoce excepciones. Respecto del *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas*, caracterizado como *...órgano de asesoramiento permanente del Ministro de Estado de Defensa...* (artículo 3°), se estableció que su Jefe es propuesto por el Ministro de Defensa y nombrado por el Presidente de la República, disponiendo, además *...de un comité, integrado por los jefes de los Estados Mayores de las tres Fuerzas, bajo la coordinación del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas...* Respecto de los *Comandantes de Fuerza*, previstos en el artículo 4°, designados por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Defensa, el referido artículo les asigna *...la dirección y la gestión de la respectiva Fuerza...*

Finalmente, para completar este análisis y apreciar cabalmente el grado de avance que representan las normas sancionadas en Brasil tras su democratización, para el logro de la *conducción política de la defensa*, cabe examinar un

aspecto de sumo interés: *qué funciones, dentro del Ministerio de Defensa, están reservadas a militares en actividad.*

Creado el ministerio en 1999, el Decreto N° 3.466 del 17 de mayo de 2000²⁴, aprobatorio de su estructura, estableció un ministerio con amplias competencias tanto en materia de política de defensa, política y planeamiento militar y organización de las fuerzas armadas, como incluso en aspectos civiles vinculados con las áreas de interés de las fuerzas armadas.

Fue dispuesta para desempeñar las aludidas competencias una adecuada estructura, que contempló, además de órganos obvios como el Estado Mayor Conjunto y los Comandos de las Fuerzas Armadas, órganos de elaboración de políticas sustantivas: una *Secretaría de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales*, y dependiendo de ella, un *Departamento de Política y Estrategia*, un *Departamento de Inteligencia Estratégica*, y un *Departamento de Asuntos Internacionales*; una *Secretaría de Logística y Movilización*, con un *Departamento de Logística*, y un *Departamento de Ciencia y Tecnología*; una *Secretaría de Organización Institucional*, así como diversos *órganos de estudio, de asistencia y de apoyo.*

Cabe señalar que el artículo 37 estableció normas para el cubrimiento de cargos en el Ministerio, disponiendo respecto de los cargos más importante, que podrían ser ocupados (apartado II) ya fuera por civiles o militares.

El Decreto N° 3466/1999 fue sustituido por el Decreto N° 4735, del 11 de junio de 2003²⁵, ya durante el gobierno encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva que, en materia de *cubrimiento de cargos*, materia prevista en el artículo 36, se previó, respecto de los Secretarios (apartado II) que *...Serán ocupados por Oficiales Generales en actividad del último puesto, en sistema de rotación entre las Fuerzas Armadas...* y respecto de los *Directores de Departamento* (apartado V) que *...Serán ocupados por Oficiales Generales en actividad del penúltimo al primer puesto...*

Como puede advertirse, la reforma impuso el requisito de ser oficial general en actividad de los grados antes indicados para el desempeño de todos los cargos de importancia en la estructura de formulación de políticas y control de su aplicación en el Ministerio.

El Decreto N° 5.201 del 2 de setiembre de 2004²⁶ mantuvo en lo esencial la estructura de su precedente, como lo hizo el Decreto N° 6.223 del 4 de octubre de 2007, continuando la situación descripta.

²⁴ Decreto N° 3.466, del 17 de mayo de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de mayo de 2000.

²⁵ Decreto N° 4.735, del 11 de junio de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de junio de 2003.

²⁶ Decreto N° 5.201, del 2 de setiembre de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 de setiembre de 2004.

Cambios importantes se produjeron con el dictado del Decreto N° 7.364 del 23 de noviembre de 2010²⁷.

En efecto, manteniéndose en lo esencial las amplias competencias del Ministerio –con el agregado relativo a la ...*elaboración del libro blanco de la defensa nacional...* la estructura muestra la desaparición de los órganos de formulación, ejecución y control de la política de defensa antes descritos. Las competencias de los órganos suprimidos pasaron a formar parte de las atribuidas al *Estado Mayor de la Defensa* (V. artículo 8°, Decreto N° 7.364/2010), es decir, tales órganos pasaron a formar parte del ámbito de las fuerzas armadas. De ese modo, el *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* pasó a contener en su seno los órganos de formulación, ejecución y control de la política de defensa que antes tenía el Ministerio. Ello, con algunas excepciones, como la *Secretaría de Coordinación y Organización Institucional* (artículo 21); así como la *Secretaría de Productos de la Defensa* (artículo 25), la *Secretaría de Personal, Enseñanza, Salud y Deporte* (artículo 29), y la *Secretaría de Aviación Civil* (artículo 33). Esta situación se mantuvo en lo esencial en el Decreto N° 7.974 de 2013²⁸, y en el actualmente vigente Decreto N° 8.978 de 2017²⁹. En definitiva, además de las funciones que son propias de un Estado Mayor Conjunto en cualquier parte del mundo –doctrina, planeamiento, adiestramiento, operaciones y logística conjuntas, y asesoría al Ministerio en materia de estrategia militar– en Brasil las áreas sustantivas de diseño y formulación de la política de defensa y de inteligencia estratégica están comprendidas dentro del Estado Mayor Conjunto y reservadas, consiguientemente, a militares. El único asesoramiento en tales aspectos de que dispone el Ministro es militar.

En realidad, parece haber sido establecida de ese modo en Brasil una distinción en cierto modo similar a la existente en otros países latinoamericanos entre las *funciones administrativas de la defensa, a cargo del sector civil*, y los aspectos *operacionales, a cargo del sector militar*.

Como consecuencia, las decisiones fundamentales de la defensa continúan siendo adoptadas por las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas controlan por sí no solo la inteligencia militar, incluyendo en esa categoría no solo los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas individuales, sino los órganos de inteligencia del Ministerio de Defensa, tanto en materia de inteligencia estratégica como operacional, que deben estar a cargo, como ha sido señalado, de oficiales de las Fuerzas Armadas en actividad, sino también la inteligencia nacional o de Estado, cuya coordinación está a cargo de un órgano militar, el *Gabinete de Seguridad Institucional*, del que

²⁷ Decreto N° 7.364, del 23 de noviembre de 2010. *Diário Oficial* da União, Brasília, 24 de noviembre de 2010.

²⁸ Decreto N° 7.974, del 1 de abril de 2013. *Diário Oficial* da União, Brasília, 2 de abril de 2013.

²⁹ Decreto N° 8.978, del 1 de febrero de 2017. *Diário Oficial* da União, Brasília, 2 de febrero de 2017.

depende la *Agencia Brasileña de Inteligencia* (ABIN), organismo que posee el carácter de *agencia central del Sistema Brasileño de Inteligencia* (SISBIN).

El referido *Gabinete de Seguridad Institucional*, órgano de rango ministerial y que depende directa e inmediatamente del Presidente de la República, y que estatutariamente está a cargo de un oficial militar en actividad, ejerce, conforme actualmente dispone la Ley N° 13.502 de 2017³⁰ -continuando normas anteriores- la coordinación de las actividades de inteligencia federal (artículo 10, apartado III).

Por otra parte, dicho órgano tiene por función también asistir directa e inmediatamente al Presidente en el desempeño de sus atribuciones, especialmente en materia de asuntos militares y de seguridad (artículo 10 apartado I).

Puede así advertirse que el Presidente recibe asesoramiento sobre asuntos militares y de seguridad de un órgano militar de rango ministerial, en el mismo nivel en que recibe asesoramiento del ministro de Defensa. Dicho órgano militar, asimismo, coordina la actividad de inteligencia federal, las actividades de seguridad de la información y de las comunicaciones, coordina las actividades del *Sistema de Protección Nuclear Brasileño* como su órgano central, efectúa el acompañamiento de los asuntos pertinentes al terrorismo y de las acciones dedicadas a su prevención y neutralización, y realiza el acompañamiento de los asuntos pertinentes a las infraestructuras críticas (artículo 10, apartados IV, VI, VIII y IX).

En definitiva, puede advertirse que en Brasil, si bien el Ministerio de Defensa significó un avance hacia la conducción política de la defensa y el accionar conjunto, lo cierto es que el diseño y formulación de la política de defensa, así como la inteligencia estratégica de defensa, la inteligencia militar operacional y táctica, y la inteligencia nacional, se encuentran en manos militares.

La misión militar reviste amplitud, incluyendo aspectos de seguridad interior.

Todo lo cual determina que los avances en Brasil hacia el control constitucional de las Fuerzas Armadas deben ser calificados como muy relativos.

4. Chile

En su texto actual, el artículo 101 de la *Constitución Política de la República de Chile*³¹ define con claridad y precisión la misión de las *Fuerzas Armadas*, y de las *Fuerzas del Orden y la Seguridad*, misión que, en las primeras, está inequívocamente orientada a la defensa.

³⁰ Lei N° 13.502, de 2017. *Diário Oficial* da União, Brasília, 3 de noviembre de 2017.

³¹ Decreto N° 100, del año 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado en el Diario Oficial, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2005.

La nítida distinción entre uno y otro ámbito y entre las competencias de las instituciones destinadas a actuar en ellos que surge del texto constitucional, fue perfeccionada en el curso de la transición chilena.

Un capítulo fundamental, en materia de conducción política de la defensa, estuvo representado por la sanción de la *Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*³².

Con anterioridad a la sanción de dicha ley, el Ministerio de Defensa chileno constituía un órgano con funciones limitadas y una estructura insuficiente para la formulación de políticas sustantivas en materia de defensa, que convivía con Fuerzas Armadas dotadas de significativos resortes de poder.

Particularmente, en las materias relativas a la política de Defensa, tenían competencia diversos Consejos, con predominante o significativa presencia de las Fuerzas Armadas, como el *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA), establecido en los artículos 95 y 96 de la Constitución chilena de 1980³³, cuya composición, facultades y las características de sus intervenciones, fue siendo modificada; el *Consejo Superior de Seguridad Nacional* (COSUSENA), cuya competencia incluía todos los aspectos fundamentales de la política de defensa, y al *Consejo Superior de Defensa Nacional* (COSUDENA) de importancia en materia de adquisición de medios materiales e inversiones en materia de defensa.

También la *Junta de Comandantes en Jefe*, constituida por los *Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas* constituía el más alto órgano asesor del Ministerio de Defensa en aquellos aspectos de interés común a las Fuerzas, con exclusión del *Estado Mayor de la Defensa Nacional*, reducido al rol de órgano de trabajo y de coordinación del Ministerio de Defensa, pero también, simultáneamente, del ya referido *Consejo* y de la *Junta de Comandantes en Jefe*.

En lo relativo a la *estructura del Ministerio de Defensa*, con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424, merece señalarse que además del Ministro, comprendía a las *Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación*, destinadas a los asuntos administrativos relacionados con la respectiva Fuerza Armada; el *Estado Mayor de la Defensa Nacional* (EMDN), órgano de asesoría, coordinación y trabajo, destinado fundamentalmente a la asistencia y al asesoramiento en materia de estrategia militar al Ministro y a las Fuerzas Armadas, así como a la coordinación de los aspectos vinculados con el accionar conjunto, la *Dirección General de Movilización Nacional*, y a través del EMDN, la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE).

También existía la *Dirección Administrativa*, encargada de los aspectos administrativos y edilicios de los edificios del Ministerio.

³² Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2010.

³³ Constitución Política de la República de Chile, *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1980.

La sanción de la Ley N° 20.424, del 4 de febrero de 2010³⁴, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, constituyó una innovación importante.

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

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

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

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

Entre otras funciones asignadas especialmente al Ministro por el artículo 5°, cabe señalar la de *aprobar la planificación secundaria*, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto, proponer, para el conocimiento y aprobación del Presidente de la República, *la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional, proponer para la aprobación del Presidente de la República los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra, colaborar con el Presidente de la República en la conducción de la defensa nacional en situación de guerra externa o crisis*

³⁴ Publicada el 4 de febrero de 2010.

internacional que afecte la seguridad exterior de la República, colaborar con el Presidente de la República en el ejercicio de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas...

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

El referido artículo estableció el *requerimiento obligatorio* de la opinión de la aludida *Junta*, respecto de aspectos importantes como la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional, así como sobre la creación o activación de comandos, fuerzas u otros órganos de maniobra, reparticiones o unidades de naturaleza conjunta, sobre la asignación de medios terrestres, navales, aéreos o conjuntos a las operaciones que se llevaran a cabo en situaciones de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior, así como sobre la asignación de medios a misiones de paz, y sobre las adquisiciones de material de guerra.

Cabe advertir no obstante que la opinión de la *Junta* debe ser requerida fundamentalmente sobre materias operacionales, y, *no es vinculante*.

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

En efecto, creó un órgano sustantivo de elaboración de políticas de defensa, la *Subsecretaría de Defensa*, a la cual el artículo 15 asignó, entre otras, las atribuciones de sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, de efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior, de sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla y, la propuesta al Ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas.

También parece una decisión legislativa acertada, la de establecer la dependencia de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE) respecto de la Subsecretaría.

Cabe destacar también que se dispuso en el artículo 18, el establecimiento de una relación funcional respecto de la aludida Subsecretaría, de las empresas estatales chilenas de producción de material bélico, *FAMAE*, *ASMAR* y *ENAER*. Otro cambio importante de la ley en comentario es la sustitución de las antiguas *Subsecretarías de Guerra, Mariana y Aviación*, así como de la *Dirección Administrativa* del Ministerio, por una *Subsecretaría para las Fuerzas Armadas*, que adquirió mayores facultades que sus predecesoras.

También la ley incrementó sustancialmente las funciones del ahora denominado *Estado Mayor Conjunto*, establecidas en el artículo 25, especialmente en relación con las facultades propias de los *Comandos de Fuerza*.

Definido en el referido artículo como el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias relacionadas con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, incluyendo la asignación de las funciones, entre otras, de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afectare a la seguridad exterior de la República, se le encomendó también la elaboración y la actualización de la planificación secundaria, la propuesta al Ministro de la doctrina y reglamentación conjunta, la planificación, preparación, disposición y apoyo del entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas, así como la actuación como órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participarán en misiones de paz, y la participación en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas, y el suministro de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria, a través de la *Dirección de Inteligencia de la Defensa*, dependiente del aludido Estado Mayor.

Se ha operado un fortalecimiento significativo del Estado Mayor Conjunto, a quien se encomiendan ahora en exclusividad –bien que sujeto a aprobación del Ministro– el desempeño de las funciones propias del accionar conjunto. Incrementa la importancia de este órgano, la circunstancia de depender de él la *Dirección de Inteligencia de Defensa*, organismo de inteligencia militar conjunto de nivel estratégico militar, como también las *importantes funciones operacionales* que le son asignadas en la ley.

El artículo 26, a la par que estableció la dependencia del Estado Mayor Conjunto respecto del Ministro de Defensa *...de quien será asesor directo e inmediato en todo lo que diga relación con el desarrollo y empleo conjunto de la fuerza...* según también dispone, estableció además que el Jefe del órgano en cuestión *...ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional...* Asimismo, y conforme dispuso el artículo 27, el Jefe del Estado Mayor Conjunto ejercerá el mando militar de las tropas empeñadas en misiones de paz, teniendo a tal efecto el rol de *Autoridad Nacional Militar*.

En definitiva, la Ley N° 20.424 ha producido en Chile un cambio fundamental.

Con anterioridad a su sanción, eran las Fuerzas Armadas quienes tomaban las decisiones en defensa. Luego de su sanción, son las autoridades políticas quienes conducen la defensa, con el asesoramiento militar. Se ha fortalecido además el accionar conjunto. Todo ello promete tener consecuencias muy favora-

bles en Chile, tanto para la conducción política de la defensa, como para el accionar conjunto y, en definitiva, para la eficiencia y eficacia en materia de defensa.

5. Ecuador

En Ecuador la Constitución sancionada en 2008³⁵ implicó importantes reformas en materia de misión de las fuerzas armadas, aunque recientemente se ha producido cierta involución en el camino que venía siguiendo.

Cabe destacar que el Capítulo 5 del Título VII de la Constitución sancionada en 1998³⁶ agrupaba a ambas bajo el rótulo común *De la Fuerza Pública*, estableciendo el artículo 183 que *...Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico... La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional...La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país...*

Como puede advertirse, la misión de las Fuerzas Armadas incluía aspectos de seguridad interior y de *cooperación para el desarrollo social y económico del país*, abriendo campo para actividades de carácter comercial y e incluso financiero. La Constitución Política sancionada en 2008, derogatoria de la anterior, clarificó sustancialmente los aspectos antes mencionados.

Así, en la Sección Tercera, Capítulo Tercero, estableció el artículo 158 que *...Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...*

Asimismo, el artículo 162 dispuso que *...Las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley...*

Por otra parte, el artículo 163 estableció que *...La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional...*

³⁵ Constitución de la República del Ecuador del año 2008, Registro Oficial, Quito, 20 de octubre de 2008.

³⁶ Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial, Quito, 11 de agosto de 1998.

Como puede advertirse, el nuevo texto constitucional distinguió claramente entre las funciones de defensa nacional y seguridad interior y entre las instituciones destinadas a actuar en uno y otro ámbito.

En lo relativo a la *defensa nacional*, la *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*³⁷ (2007) estableció en su artículo 3, respecto del *Presidente de la República*, a quien asignó el carácter de *...máxima autoridad de las Fuerzas Armadas... que... Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente...*

El artículo 4 le asignó, en caso de inminente agresión externa o guerra internacional, la *dirección política de la guerra*, facultándolo a delegar el *mando y conducción militar-estratégico en el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*.

Es dable advertir aquí, en principio, la misma distinción que hemos señalado precedentemente respecto del caso boliviano: los aspectos técnico-militares (incluso estratégicos) están reservados a un órgano militar –el *Comando Conjunto*– mientras que el ministerio de Defensa ejerce exclusivamente aquellos de carácter político-administrativo, bien que como se verá, la exclusión del ministerio de Defensa de las cuestiones técnico-militares no es absoluta.

En efecto, el artículo 8 definió al *Ministerio de Defensa Nacional*, como *... el órgano político, estratégico y administrativo de la Defensa Nacional...*

Por otra parte, los artículos 10, por un lado, relativo a *atribuciones y obligaciones del Ministro de Defensa Nacional* y 16, correspondiente a *las principales atribuciones y deberes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas...* distribuyeron las competencias entre uno y otro órgano, sin asignar al último la totalidad de las facultades en lo relativo a los aspectos técnicos y operativos de la defensa.

Cabe señalar que el artículo 15 estableció que el *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ...es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y de defensa nacional...*

Así, conforme a los artículos 15 y 16, el *Comando Conjunto* posee las atribuciones fundamentales en cuanto a la *conducción operativa* y al *diseño de fuerzas* a través del *planeamiento estratégico militar*, pero en este último caso se requiere aprobación y elevación a través del ministerio de Defensa. Debe elaborar los anteproyectos presupuestarios correspondientes al referido *Comando*, y resolver previamente sobre los anteproyectos presupuestarios elevados por cada una de las Fuerzas Armadas; pero el ministerio de Defensa está facultado para *conocer y resolver* sobre tales anteproyectos.

³⁷ Ley N° 74, Ley Orgánica de la Defensa Nacional, *Registro Oficial*, Quito, 19 de enero de 2007.

También el Ministerio posee facultades en materia sustantiva, como *dirigir la política de defensa nacional y elaborar la directiva de defensa militar*. Cabe señalar, por otra parte, que conforme estableció el artículo 20, la función del Jefe del *Comando Conjunto de ... Informar y asesorar al Presidente de la República... sobre los aspectos relacionados con la Seguridad Nacional... (inciso d) debe ser ejercida ... a través del ministro de Defensa Nacional...*

No obstante, preciso es tener en cuenta que las tres fuerzas armadas constituyen *... los órganos operativos principales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas...* y dependen de éste a los efectos operativos (art. 25), bien que, a los efectos administrativos dependen del Ministerio (artículo 10 inc. a).

También es preciso señalar que la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*³⁸ (2009) estableció un *Sistema de Seguridad Pública y del Estado* basado en un concepto de *seguridad integral* de significativa amplitud, estableciendo un *Consejo* como órgano de asesoramiento al Presidente en la determinación de amenazas y riesgos y en la formulación de políticas y planes, integrado, entre otros órganos, por el *Ministro o Ministra de Defensa Nacional* y por el *Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* (artículos 5 y 6), quedando a cargo del *Ministerio de Coordinación de Seguridad* la formulación de un *Plan Integral de Seguridad* y propuestas de políticas en materia de seguridad. Se distinguió, además, en materia de *órganos ejecutores*, entre *defensa, orden público, y prevención y detección de riesgos*, quedando a cargo de la primera los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas (artículo 11).

Cabe destacar lo dispuesto por la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015³⁹, que en lo relativo a la misión de las Fuerzas Armadas, sustituyó el segundo inciso del artículo 158 del siguiente modo *"... Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley..."* Una reforma similar fue realizada en la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (2014)⁴⁰.

En definitiva, analizando la organización y características generales de la defensa ecuatoriana desde el punto de vista de la conducción política de la defensa, podemos destacar por una parte que el *Comando Conjunto* posee una dependencia directa respecto del Presidente de la Nación solo a los efectos operativos, dado que en otros aspectos técnicos, si bien tiene las funciones fundamentales, solo accede a la autoridad presidencial a través del ministro de Defensa, quien tiene facultades no solo administrativas, sino también, aunque en mucho menor grado, en aspectos técnico militares.

³⁸ Ley de Seguridad Pública y del Estado, *Registro Oficial*, Quito, 28 de septiembre de 2009.

³⁹ Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial*, Quito, 21 de diciembre de 2015.

⁴⁰ Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, *Registro Oficial*, Quito, 9 de junio de 2014.

En lo relativo a la amplitud del ámbito abarcado por las competencias de las fuerzas armadas, merece destacarse que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, tradicionalmente una de las más plurifuncionales de Latinoamérica, vieron limitado tal carácter por la *Constitución Política* del país de 2008. No obstante, como se ha visto, la reforma de la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* y la reforma constitucional de 2015 han implicado desandar en parte el camino indicado.

En definitiva, parece evidente que la organización de la defensa se encuentra en Ecuador en un período de transición.

6. Perú

En la *República del Perú* una serie de cambios instrumentados a través de *Decretos Legislativos*, dictados por el Órgano Ejecutivo en base a facultades conferidas por el Órgano Legislativo, introdujeron modificaciones en un sistema anteriormente regido por la *Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa*⁴¹ y la *Ley N° 29.075*⁴², relativa a la *naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*, que implementaron un sistema que caracterizamos en un trabajo anterior como una *organización de la defensa...que favorece la obtención de la ... conducción política de la defensa...*⁴³.

La nueva organización, instrumentada a través de los *Decretos Legislativos* N° 1.129⁴⁴, N° 1.134⁴⁵, N° 1.136, N° 1.137, N° 1.138, y N° 1.139⁴⁶ –entre otros–, debilitaba sutilmente al ministerio de Defensa.

El *Decreto Legislativo* N° 1.129 definió en su artículo 3° al *Sistema de Defensa Nacional* como *...el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos*

⁴¹ Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa, *El Peruano*, Lima, 27 de marzo de 2015.

⁴² Ley N° 29.075, Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias, y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *El Peruano*, Lima, 1 de agosto de 2007.

⁴³ UGARTE, José Manuel. Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica. En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.), Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones, 2013.

⁴⁴ Decreto Legislativo N° 1.129. Que regula el Sistema de Defensa Nacional, *El Peruano*, Lima, 7 de diciembre de 2012.

⁴⁵ Decreto Legislativo N° 1.134. Que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.136, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.137. Ley del Ejército del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.138. Ley de la Marina de Guerra del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

⁴⁶ Decreto Legislativo N° 1.139. Ley de la Fuerza Aérea del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

de la Defensa Nacional... sin definir Defensa Nacional ni Seguridad Nacional pero asignando idéntica extensión conceptual a la primera y a la segunda.

Por otra parte, el artículo 5° creó un *Consejo de Seguridad y Defensa Nacional*, al que caracterizó como *...Es el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional...*

Estableció el artículo 6° *Estructura* que *...El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional está conformado por: a) El Presidente de la República, quien ejerce la Presidencia del Consejo; b) El Presidente del Consejo de Ministros; c) El Ministro de Relaciones Exteriores; d) El Ministro de Defensa; e) El Ministro de Economía y Finanzas; f) El Ministro del Interior; g) El Ministro de Justicia y Derechos Humanos; h) El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; i) El Director de la Policía Nacional del Perú; j) El Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia...*

Con relación a sus *funciones*, dispuso el artículo 7° que *...Corresponde al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional aprobar: a) Los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional; b) Las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la política de Seguridad y Defensa Nacional; c) Las directivas sobre Seguridad y Defensa Nacional; d) Las normas y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional; e) Las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional; f) Los demás aspectos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional...*

Cabe señalar que la Secretaría del *Consejo* era ejercida por el Jefe de la *Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional* (SEDNA) (artículo 11). *Se estableció, además, que sería la SEDENA ...la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional...con competencia en todo el territorio nacional...* (artículo 13). Se dispuso también que los *ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales, como componentes del Sistema de Defensa Nacional*, (artículo 14), deberían contar con *Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional*, dependientes directamente de la más alta autoridad de su ente u organismo, que actuarían en *coordinación técnica* con la SEDENA.

Por otra parte, el *Decreto Legislativo N° 1.131*⁴⁷ creó la *Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional* (artículo 3°) *...como organismo público executor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros...* Conforme al artículo 4°, la SEDENA *...es la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, con competencia en todo el territorio nacional conforme al Planeamiento Estratégico Nacional desarrollado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico...* Ello, si bien *...La SEDENA articula y coordina con el Ministerio de Defen-*

⁴⁷ Decreto Legislativo N° 1.131, que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.

sa, entidad responsable de la dirección, planeamiento, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones en el campo militar...

Con relación al *Decreto Legislativo N° 1.134 que aprueba la organización y funciones del Ministerio de Defensa*, cabe señalar que aunque con facultades disminuidas en relación a las que poseía anteriormente a la reforma, continúa siendo en el contexto latinoamericano un ministerio de Defensa con facultades adecuadas.

Así, en orden de importancia, el artículo 9°, segundo párrafo, estableció que el Ministro de Defensa *...Ejerce constitucionalmente la conducción de las Fuerzas Armadas, conforme a los lineamientos dispuestos por el presidente de la República...*

Tiene asimismo la facultad de *...Normar, disponer y supervisar el diseño, magnitud, clasificación y distribución de los recursos materiales de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las directrices del Presidente de la República...* (artículo 10° inciso 10); *...Dirigir el proceso de planeamiento estratégico y aprobar los planes estratégicos del sector Defensa, en el marco de la normatividad sobre Seguridad y Defensa Nacional y del Planeamiento Estratégico Integral...* (artículo 10 inciso 7); le corresponde también *...Supervisar la ejecución de los planes y programas de inversión y estandarización del equipamiento de las Fuerzas Armadas* (artículo 10° inciso 13); *...Aprobar la lista general de contrataciones consideradas estratégicas en materia de defensa, que sean efectuadas por la Agencia de Compras* (artículo 10° inciso 13), siendo de destacar que corresponde además al Ministerio la supervisión de la referida Agencia, así como el cumplimiento del *Plan Estratégico de Compras* (artículo 6° inciso 12); *...Establecer los lineamientos educativos de las Fuerzas Armadas...* (artículo 6° inciso 12); entre otros muchos aspectos

Ello evidencia que en Perú el Ministerio de Defensa no está limitado a aspectos meramente administrativos, sino que también dirige o interviene en aspectos técnico-operativos.

Por otra parte, el *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas* órgano responsable de *...realizar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares de las Fuerzas Armadas...* depende del Ministerio de Defensa, y su *Jefe*, del Ministro de Defensa (artículo 14) sin que se adviertan excepciones a esa dependencia. Lo mismo sucede en el caso del *Ejército del Perú* (artículo 15), *Marina de Guerra del Perú* (artículo 16) y *Fuerza Aérea del Perú* (artículo 17).

Continúa poseyendo el Ministerio de Defensa un *Viceministro de Políticas para la Defensa* y un *Viceministro de Recursos para la Defensa*, además de un *Secretario General*.

Cabe señalar que las Fuerzas Armadas peruanas continúan caracterizándose por una acentuada *plurifuncionalidad*, derivada de su participación en el

desarrollo económico y social del país, en el mantenimiento del orden interno, en la protección del medio ambiente, ejecución de acciones cívicas y de apoyo social, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, entre otros aspectos.

En definitiva, cabe considerar que con la creación de la *SEDENA* y las reformas antes apuntadas, la organización de la defensa en Perú había experimentado un cierto retroceso en materia de *conducción política de la defensa*.

No obstante, el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM⁴⁸, dictado como consecuencia de la Ley N° 27.658⁴⁹, dispuso la *fusión por absorción de la SEDENA* y del *Centro de Estudios Nacionales (CAEN)* en el Ministerio de Defensa.

Dicha circunstancia –que ya aconteciera con anterioridad en la historia peruana–, muestra la sutil lucha todavía imperante en Perú entre una concepción de la defensa propia de un Estado democrático, caracterizada por la conducción de la defensa por parte del poder político, la clara definición de roles y competencias y la orientación a la defensa, y las concepciones de seguridad nacional latinoamericanas de la Guerra Fría, con conceptos de seguridad y de defensa de amplitud ilimitada y estructuras que, desde la seguridad y la defensa, pretenden intervenir en todos los ámbitos del Estado.

7. Uruguay

El 9 de febrero de 2010, el Congreso de la República Oriental del Uruguay sancionó la *Ley N° 18.650*⁵⁰, que implicó un cambio significativo respecto del sistema preexistente.

De todos modos, la circunstancia de tratarse de una *Ley Marco*, que estableció aspectos generales, destinada a ser complementada por una futura *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* –aún no sancionada– y por reglamentaciones de las cuales conocemos exclusivamente el Decreto N° 147/013⁵¹ y, por sobre todo, de carecer de normas derogatorias expresas, por lo que establecer qué queda vigente de las normas precedentes demanda una tarea especial de interpretación y análisis jurídico, llevan a pensar que la *Ley Marco* constituye un cuerpo normativo de transición.

Cabe recordar que el predecesor Decreto-Ley N° 14.157/74⁵² constituyó un instrumento normativo caracterizado por conceptos de seguridad virtualmente ilimitados, un *Consejo de Seguridad Nacional* que contaba entre sus miembros permanentes a los *Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas* y como *Secretario al Jefe del Estado Mayor Conjunto*, en el cual los *Comandantes en Jefe*

⁴⁸ Decreto Supremo N° 061-2016-PCM. *El Peruano*, Lima, 16 de agosto de 2016.

⁴⁹ Ley N° 27.658 de Modernización de la Gestión del Estado, *El Peruano*, Lima, 30 de enero de 2002.

⁵⁰ Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional. *Diario Oficial*, Montevideo, 8 de marzo de 2010.

⁵¹ Decreto N° 147/2013. *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA)*, *Diario Oficial*, Montevideo, 20 de mayo de 2013.

⁵² Decreto-Ley N° 14.157/74. Ley Orgánica Militar, *Diario Oficial*, Montevideo, 5 de marzo de 1974.

individualmente y la Junta de Comandantes en Jefe dependían directamente del Presidente de la Nación, hallándose el Ministerio de Defensa segmentado entre el *Secretario*, encargado del gobierno y la administración, la *Junta de Comandantes en Jefe*, encargada de todos los aspectos relativos a planificación y *ejecución conjunta*, así como del organismo conjunto de inteligencia militar, y las *Fuerzas Armadas*, como órgano de ejecución. Esto determinaba que el ministro de Defensa estuviera a cargo exclusivamente de los aspectos administrativos.

La *Ley Marco* definió en su artículo 1° a la *Defensa Nacional* como *...el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población...*

Se trata de una definición de cierta amplitud, que además del concepto tradicional del término, incluyó la *seguridad interior*, dejando además espacio para otras actividades ajenas al aludido concepto tradicional.

Cabe señalar no obstante que en materia de *política militar de defensa*, prescribió el artículo 5° que *...La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa...*

Cabe concluir, en definitiva, que la *agresión militar externa* contra la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo, habrá de constituir el foco fundamental de la *política militar de defensa* uruguayo.

En materia de *distribución de competencias*, el artículo 8° asignó al Presidente de la República, actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros *...A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos. B) Dirigir la Defensa Nacional. C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas. D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional. F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional...*

Cabe señalar que la ley dispuso (artículo 10) la creación de un *Consejo de Defensa Nacional* (CODENA) como *...órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa...* integrado por el Presidente de la República como presidente, y los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, destinado a reunirse por convocatoria del Presidente de la República, estableciéndose que además de los

citados, miembros permanentes, podrían ser convocados entre otros, incluyendo legisladores, jueces y funcionarios, *el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea.*

Es función del CODENA asesorar (artículo 12) *...sobre la Defensa Nacional...* teniendo entre sus cometidos las *amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República*, así como afectar *gravemente los intereses nacionales*, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimaran necesarias para su resolución; y analizar y *proponer las hipótesis de conflicto*, sugiriendo en estos casos la aprobación de los planes y la coordinación de las acciones necesarias para la defensa, y realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, requirieran un tratamiento conjunto.

Estableció además el artículo 13 una *Secretaría Permanente* destinada a funcionar en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Merece señalarse la creación, como consecuencia del Decreto N° 147/013 aprobatorio del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA* – que amplió sustancialmente las funciones de este órgano, particularmente en materia de política de defensa y política militar, superponiéndose en buena medida con las funciones asignadas en la *Ley Marco al Ministerio de Defensa*– de la *Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN)*, bajo dependencia de la *Secretaría Permanente del CODENA*, constituido por representantes de los miembros permanentes del *CODENA* y por *...representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse...*

Cabe destacar, por otra parte, que el artículo 15 del referido Reglamento previó que el *Secretario Permanente* reúna *...condiciones de idoneidad...* Como primer Secretario Permanente del *CODENA* fue designado el entonces Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Daniel Castellá, manteniendo su cargo militar. De ese modo, un subordinado del ministro de Defensa quedó a cargo del órgano de trabajo de un Consejo *...asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional...* (artículo 1º, Decreto N° 147/2013) que cuenta entre sus funciones las de *...aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa...*

Consecuencia de los factores expuestos fue la aprobación por el Decreto N° 105/2014⁵³ de la Política de Defensa Nacional elaborada por el *CODENA*, asignándose a la propuesta elaborada por tal órgano –cuyo Secretario Permanente era, a la sazón, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Milton Ituarte– conforme surge de la motivación del decreto, el carácter de *documento de más alto nivel de gobierno* en la materia.

⁵³ Decreto N° 105 de 2014. Política de Defensa Nacional, *Diario Oficial*, Montevideo, 8 de mayo de 2014.

En definitiva, puede advertirse que en Uruguay la elaboración de la política de defensa está a cargo, en realidad, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa más que del ministro de Defensa.

En otro orden de ideas, la *Ley Marco* asignó asimismo al *Ministerio de Defensa Nacional* (artículo 14) *...la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas...* disponiéndose además que el *Ministro ...tuviera a su cargo, entre otras funciones, las de actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional; la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello...*

Además de estas funciones, por cierto significativas, el artículo 15 asignó al *ministerio* de Defensa las funciones relativas al ejercicio de la *...gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos...ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el Mando Superior... También ...Determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas...* (artículo 15).

Cabe señalar, no obstante, que el artículo 16 estableció que sin perjuicio de las disposiciones que estableciera la *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* –aún no sancionada– constituirían *áreas básicas de competencia del Ministerio* las de *Política de Defensa*, con funciones de asesoramiento y de gestión, en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella; *Administración General*, comprendiendo administración, gestión de recursos humanos, dirección y supervisión de reclutamiento de personal civil y militar, ejecución y gestión presupuestaria; *Estado Mayor de la Defensa*, órgano militar de asesoramiento y coordinación de las actividades de las Fuerzas Armadas, en materia de elaboración doctrinaria y planificación conjunta de las Fuerzas Armadas; planificación logística de las Fuerzas; planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando los asuntos vinculados con la inteligencia militar, entre otros aspectos.

Con relación al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, fue dispuesto que dependería directamente del Ministro de Defensa Nacional; y de dicho Jefe, el Mando General de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas, estableciéndose un Jefe de Operaciones, que representaría el Nivel Estratégico Operacional junto con los Comandantes de Mandos Conjuntos que se crearan para el cumplimiento de los Planes Militares de la Defensa. También se estableció la dependencia respecto del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, del *Sistema Nacional de Operaciones de la Paz* (SINOMAPA).

Fue, asimismo, establecido que integrarían el Ministerio de Defensa la *Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya*, como organismos de ejecución de las tareas para cumplir los cometidos asignados a la defensa.

Cabe destacar que no se advierten restricciones a las facultades de supervisión y conducción del Ministro respecto de las fuerzas armadas.

No obstante, la división del Ministerio en *áreas básicas de competencia* implica dejar exclusivamente a cargo del *Estado Mayor de la Defensa* las funciones en materia de *doctrina, planeamiento* –tanto estratégico como operacional–, adiestramiento, etc., sin necesidad de aprobación por parte del Ministro.

No se advierte que el Ministro cuente con órganos de asesoramiento que le permitan ejercer sus funciones de conducción y control.

Cabe señalar además que la *Ley Marco* se refiere a las *Fuerzas Armadas* como *...responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional* (artículo 17), disponiendo el artículo 18 que *...Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes...* sumando a la *defensa* funciones de contribución a la *seguridad interior*.

Cabe señalar asimismo lo dispuesto por el artículo 20, en cuanto a que *... en tiempo de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, (las Fuerzas Armadas) podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental...*

En conclusión, resulta evidente que la *Ley Marco* ha representado un avance significativo desde el punto de vista de la *conducción política de la defensa*, respecto de las normas que la antecedieran, estableciéndose un Ministerio de Defensa con facultades suficientes, bajo cuya dependencia, el *Estado Mayor de la Defensa* cuenta con atribuciones para el establecimiento del accionar conjunto.

No obstante, la falta de adecuadas precisiones en la ley, añadidas a las peculiaridades de la división de competencias establecida, plantea dudas respecto de las reales capacidades a disposición del Ministerio de Defensa para ejercer las funciones de conducción y control que le han sido asignadas.

Parece evidente que el establecimiento de la *conducción política de la defensa* requiere de adecuados órganos, con facultades adecuadas, y personal civil y militar plenamente consustanciado con tal conducción, encargado de la formulación y control de la política de defensa en todos sus aspectos. Cabrá esperar si la futura *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* los establece, o bien si continúa la situación actual.

8. Venezuela

Las normas vigentes en la República Bolivariana de Venezuela se caracterizan por establecer un significativo predominio militar en las cuestiones relativas a la defensa. En esta materia cabe remitirnos especialmente al Decreto N° 1.439 de 2014⁵⁴, modificatorio de normas anteriores. Se trata de un cuerpo normativo comprensivo de múltiples aspectos relativos a la referida *Fuerza Armada*, caracterizado por un fuerte tono épico, un acento en los aspectos operacionales, autonomía para dicha *Fuerza*, y una virtual ausencia de conducción política,

En cuanto al ministro de Defensa, cuyas funciones, como se verá, son fundamentalmente administrativas, es habitualmente ocupado por un oficial militar, aunque ello no constituya estrictamente requisito para tal cargo.

La *Fuerza Armada Nacional Bolivariana* tiene un carácter claramente pluri-funcional. Conforme al artículo 3°, tiene como *misión fundamental*, la de *...garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional...*

Como puede advertirse, añade a la clásica misión relativa a la preservación de la independencia, soberanía e integridad nacional propias de las fuerzas armadas de cualquier país, la participación en la seguridad interior y la participación activa en el desarrollo.

Entre la amplia gama de funciones previstas en el referido artículo 3°, podemos citar las de *...preparar y organizar al pueblo para la defensa integral, formar parte de misiones de paz, apoyar a los distintos niveles y ramas del Poder Público en la ejecución de tareas vinculadas a los ámbitos social, político, cultural, geográfico, ambiental, económico y en operaciones de protección civil en situaciones de desastres en el marco de los planes correspondientes...*

En lo relativo a la organización, estableció el artículo 18 que la Fuerza que nos ocupa está organizada en la *Comandancia en Jefe*, el *Comando Estratégico Operacional*, el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, la *Guardia Nacional Bolivariana* y la *Milicia Bolivariana*, dependiendo todos los elementos referidos del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Cabe destacar aquí que las funciones del Ministerio referido son de carácter fundamentalmente administrativo, tal como surge del artículo 24, en el que se expresa que *...es el máximo órgano administrativo en materia de defensa militar de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector Defensa...*

⁵⁴ Decreto N° 1.439, de 2014, con rango, valor y fuerza de Ley. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.156 Extraordinario, Caracas, 19 de noviembre de 2014.

Consecuencia de las ya referidas características del Ministerio en cuestión, es la existencia de una doble dependencia de los elementos que conforman la *Fuerza*: una, de carácter administrativo, respecto del Ministerio; y otra, de carácter operacional y que fluye desde el Comando en Jefe, pasando por el *Comando Operacional*.

Resulta útil señalar que del Ministerio depende un órgano militar de inspección, la *Inspectoría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana* (artículo 26) con el cometido relativo a la inspección, supervisión y control de las actividades del Sector Defensa, dependiendo directamente del *Ministro o Ministra del Poder Popular para la Defensa*. También cuenta con una *Contraloría General*, que tiene a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos adscritos al Sector Defensa, que también debe estar a cargo de personal militar en actividad (artículos 28 y 29).

También el Ministerio cuenta con un órgano de consulta necesaria, el *Estado Mayor Superior de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*, previsto en el artículo 35.

El referido Estado Mayor –en realidad, un Consejo de funcionarios militares que coparticipa de las decisiones del Ministerio– está integrado por el ministro, quien lo preside y designa su secretario, el Comandante Estratégico Operacional, Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor Conjunto del Comando Estratégico Operacional, los Comandantes Generales del Ejército Bolivariano, Armada Bolivariana, Aviación Militar Bolivariana, Guardia Nacional Bolivariana, Milicia Bolivariana y otros órganos de apoyo cuya opinión fuera necesaria.

Dicho órgano debe ser consultado en lo relacionado a la organización y funcionamiento del sector defensa o en cualquier materia de interés para el ministro.

Un órgano de fundamental importancia es el *Comando Estratégico Operacional*, definido en el artículo 37 como *...el órgano de integración, planificación, programación, dirección, ejecución, supervisión, comando y control estratégico operacional, específico, conjunto y combinado de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en tiempo de paz y en estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, con ámbito de actuación en el espacio geográfico de la Nación y en las áreas continentales, acuáticas y espaciales conforme a los acuerdos o tratados suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela...*

La amplitud de las facultades de este órgano resulta elocuente, dado que no constituye un órgano de comando operacional para tiempo de guerra o crisis, sino también para tiempo de paz e incluso para operaciones de seguridad interior.

La norma referida le adjudica la responsabilidad relativa a que las *Regiones Estratégicas de Defensa Integral*, el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, la *Guardia Nacional Bolivariana* y la *Milicia*

Bolivariana, funcionen de manera integral dentro del marco de sus competencias para el cumplimiento de la misión.

Conforme dispone el artículo 38, integran el Comando Estratégico Operacional el Comando, Segundo Comando y la Jefatura de Estado Mayor Conjunto, el Estado Mayor Conjunto y las estructuras organizacionales de apoyo necesarias para el cumplimiento de la misión.

Se prevé, por otra parte, un *Segundo Comandante del Comando Estratégico Operacional*, a quien el artículo 42 asigna la dirección de la Jefatura del Estado Mayor Conjunto y la elaboración de los planes en materia operacional.

Respecto del *Estado Mayor Conjunto*, cabe señalar que es caracterizado en el artículo 43 como *...el órgano de planificación y asesoramiento estratégico operacional...* dependiente del *Comandante Estratégico Operacional* y encargado de la coordinación y supervisión de las operaciones ejecutadas por los diferentes comandos subordinados.

Por otra parte, las normas *prevén Regiones Estratégicas de Defensa Integral, Zonas Operativas de Defensa Integral y Áreas de Defensa Integral*, cada una de ellas con su comando, segundo comando y Estado o Plana Mayor, como agrupaciones territoriales de fuerzas y medios en espacios considerados estratégicos, (artículos 45, 46 y 47).

La *Fuerza Armada Nacional Bolivariana* está integrada (artículo 51) por el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, y la *Guardia Nacional Bolivariana*, quienes están bajo el mando del Presidente de la República, quien lo ejerce directamente o a través del *Comandante Estratégico Operacional*, dependiendo administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Siendo las primeras las tres Fuerzas Armadas terrestre, marítima y aérea, la cuarta es una fuerza de seguridad de naturaleza militar, de empleo prioritario en la seguridad interna.

También, existe además la *Milicia Bolivariana*, milicia ciudadana cuyas características habremos de detallar.

Cada una de las instituciones nombradas cuentan con un *Comandante General, responsable de su organización, adiestramiento, dotación, apresto operacional, funcionamiento, administración y ejecución de los recursos asignados* (artículo 53).

Cabe señalar que el *Ejército Bolivariano* tiene entre sus cometidos los de prestar apoyo de transporte terrestre y aéreo a las restantes instituciones armadas, teniendo además la responsabilidad fundamental en materia de entrenamiento, preparación y organización de la reserva (art. 56).

En lo relativo a la *Armada Bolivariana*, además de los aspectos navales de la defensa, tiene también las funciones relativas al servicio guardacostas y de autoridad marítima, incluyendo el control del tráfico marítimo, la seguridad de la

vida humana en el mar, la seguridad de la navegación, la prevención y represión de delitos en el ámbito marítimo, etc. (artículo 57). Asimismo, tiene a su cargo prestar apoyo de transporte naval y aéreo a las restantes instituciones armadas, así como las facultades relativas al entrenamiento, preparación y organización de la reserva.

En lo relativo a la *Aviación Militar Bolivariana*, el artículo 57, además de las funciones propias de la defensa aérea, le asignó el control del espacio aéreo de jurisdicción nacional, el apoyo operacional y de transporte aéreo a las restantes instituciones armadas, la participación, junto con la autoridad aeronáutica, en la regulación y control de la navegación aérea y en el cumplimiento de las directrices relativas a la construcción de edificaciones cercanas a las bases aéreas, así como la dirección, gestión y control de la actividad meteorológica de la Fuerza Armada, y conducir el entrenamiento, preparación, organización y empleo de la Reserva.

Con relación a la *Guardia Nacional Bolivariana*, surge de los artículos 63, 64 y 65 su condición de fuerza de seguridad de naturaleza militar, con funciones propias del ámbito de la defensa y de la seguridad interior, particularmente, en este último aspecto, de mantenimiento y restablecimiento del orden público, protección del medio ambiente y de los recursos naturales, lucha contra el contrabando, prevención y represión de los delitos relativos a estupefacientes y psicotrópicos, seguridad de fronteras, seguridad rural, seguridad de puertos y aeropuertos, prevención y represión de delitos de secuestro y extorsión, control migratorio, seguridad ciudadana, investigación penal, apoyo, custodia y vigilancia de instalaciones y patrimonio de los poderes públicos, y apoyo en materia de protección civil y desastres.

Objeto de particular interés es la *Milicia Bolivariana*, que conforme a lo previsto en el artículo 66 constituye un *...cuerpo especial integrado por la Milicia Territorial y Cuerpos Combatientes, destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana...*

Si bien su dependencia, conforme al artículo citado, es directa respecto del Presidente de la República, en lo relativo a los aspectos operacionales, como los restantes cuerpos, depende del Comando Estratégico Operacional, y para los aspectos administrativos, del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Conforme al artículo 67, es misión de la *Milicia Bolivariana* la de *...entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral de la Nación, con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación...*

En definitiva, la organización de la defensa venezolana se caracteriza por mostrar Fuerzas Armadas con un grado absoluto de autonomía, carentes de todo

tipo de control ajeno a sus filas y responsables únicamente ante el Presidente de la República o *Comandante en Jefe*, que para tomar sus decisiones cuenta exclusivamente con el asesoramiento brindado por personal de las referidas Fuerzas..

Se trata de un esquema en el que las Fuerzas Armadas no solo llegan directamente al Presidente, sino que le suministran todo el asesoramiento que pueda éste requerir para conducirlos, y lo protegen; llegan ante él unificadas en la persona del *Comandante Estratégico Operacional*, y tienen funciones de gran amplitud.

Se trata de un esquema no apto para el gobierno político de la defensa.

CONCLUSIONES

Hemos reseñado aquí los aspectos salientes de las normas sancionadas en Latinoamérica que consideramos más significativas, desde el punto de vista de la conducción *política de la defensa*. La inevitable conclusión es que existe una tendencia hacia el logro de dicha *conducción política*, pero con marchas y contramarchas, existiendo países que no se han sumado a esa tendencia. En definitiva, ello no hace sino reflejar el estado y las tendencias en Latinoamérica en materia de relaciones civiles-militares: lentos avances, no exentos de retrocesos.

El estado de avance en tal sentido no es igual entre los países sudamericanos. Procuraremos examinar los distintos grados en que se ha producido.

Desde el punto de vista de la aptitud de la organización de la defensa para el ejercicio de la conducción política de la defensa, encontramos en primer lugar dos países que poseen a nuestro criterio, por la combinación de los tres aspectos a que hemos hecho referencia al comienzo de esta obra, las organizaciones de la defensa de mayor aptitud para el ejercicio de la conducción política de la defensa: Argentina y Chile. Cabe destacar la importancia y amplitud en ambos casos de las funciones del Ministerio de Defensa, así como la circunstancia de ejercerse la autoridad ministerial en todos los aspectos del quehacer de la defensa.

También son dichos países los que presentan en sus normas el mayor desarrollo del *accionar conjunto*. Ello así, por cuanto en ellos el Estado Mayor Conjunto ejerce por sí todas las funciones propias del accionar militar conjunto, sujeto a la dirección del Ministerio de Defensa, sin otra participación de las Fuerzas Individuales que la consultiva, presentándose en ellos claramente la distinción entre las funciones administrativas y las operacionales. También las normas de ambos países orientan claramente el accionar de las Fuerzas Armadas hacia la defensa, con puntuales excepciones en el caso de Chile.

Encontramos también aptitud por razones similares, para la conducción política de la Defensa, a la organización de defensa de Perú, especialmente después de la integración de la *SEDENA* al Ministerio de Defensa. No obstante,

entendemos que la amplitud de las funciones de las Fuerzas Armadas del Perú restan aptitud a su organización, desde el punto de vista señalado.

En el caso de Brasil, frente a una organización de la defensa particularmente apta desde los puntos de vista reseñados resulta inevitable considerar que hoy, normativamente, los cargos fundamentales para la elaboración de la política de defensa están reservados a militares, así como que un órgano de naturaleza militar, el *Gabinete de Seguridad Institucional*, es instancia de asesoramiento en materia de defensa del Presidente de la Nación al mismo nivel que el Ministro de Defensa, y que las Fuerzas Armadas tienen funciones de singular amplitud además de las que son propias de la defensa, especialmente en materia de seguridad interior.

Ecuador presenta una organización caracterizada por la distinción entre funciones operacionales asignadas al Comando Conjunto y administrativas al Ministerio de Defensa, aunque establece la supervisión del Ministerio sobre diversos aspectos operacionales. Esta distinción trae consigo que se excluya la participación del Ministerio en los restantes, algunos importantes, aspectos operacionales. Por otra parte, desde el punto de vista del accionar conjunto, la circunstancia de que los Comandantes de Fuerza integren el Comando Conjunto introduce inevitablemente la presencia e influencia de las Fuerzas Individuales en aspectos que requieren una visión conjunta. También, las anteriormente señaladas reformas recientes reintroducen la tradicional amplitud de las funciones de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

Si bien la *Ley Marco* uruguaya ha representado un importante avance hacia el gobierno político de la defensa, las ya señaladas ambigüedades de su texto, así como la ausencia de reglamentación, contrastadas con la reglamentación, características y avances del *CODENA*, plantean inevitables dudas respecto de la situación de Uruguay desde el punto de vista del gobierno político de la defensa, advirtiéndose capacidades limitadas en tal sentido.

El caso de Bolivia muestra nuevamente la división entre funciones administrativas y operacionales y la exclusión casi total –a diferencia del caso ecuatoriano– del Ministerio, de las cuestiones operacionales. Tales aspectos quedan a cargo del *Comandante en Jefe militar*, dependiente directamente del órgano ejecutivo, en un diseño que inevitablemente limita las posibilidades de ejercicio del gobierno político de la defensa. La significativa amplitud de las funciones del instrumento militar boliviano tampoco favorece tales posibilidades.

Finalmente, el caso venezolano muestra un diseño en el cual todo el asesoramiento que recibe el Presidente de la Nación es militar. También existe la ya señalada división entre los ámbitos operacionales considerados con criterio amplio, dependiendo directamente del órgano ejecutivo, y un limitado Ministerio de Defensa –también militar. La amplitud de la función militar tampoco coopera para el logro del gobierno político de la defensa.

¿Es el logro del gobierno político de la defensa un fin en sí mismo? Puede afirmarse que es la característica de las democracias con alto desarrollo institucional, que se encuentran entre los países que han alcanzado mayor eficacia y eficiencia en materia de defensa: Estados Unidos de América, el Reino Unido, la República Francesa, la República Federal Alemana, Canadá y Australia, la República Italiana, entre otros países. El opuesto del gobierno político de la defensa es la autonomía militar. Hay países que no constituyen democracias, como la República Popular China, pero en ellos no existe tampoco la autonomía militar. Por otro lado, los países en los cuales existe la autonomía militar no han logrado caracterizarse por tal eficacia y eficiencia en la materia que nos ocupa.

Pero para que el gobierno político de la defensa produzca eficacia y eficiencia en la materia se requiere una lúcida y adecuada gestión de la defensa por parte de las autoridades electas, y sus designados, dotándose del conocimiento y de la información necesarias, con adecuada recepción del asesoramiento militar y respeto del ámbito técnico de la profesión militar.

En definitiva, este análisis de las normas y estructuras de defensa sudamericanas está realizado exclusivamente desde el punto de vista indicado, pero también nos muestra la interesante evolución legislativa en la materia. Nos proponemos examinar tales normas y estructuras desde otros puntos de vista, en posteriores trabajos.

No ignoramos la existencia de múltiples puntos de vista en esta materia diversos al normativo-organizativo que motiva este estudio; nos proponemos incluirlos en trabajos posteriores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEN MEIR, Yehuda. *Civil Military Relations in Israel*, New York, Columbia University Press, 1995.
- FINER, Samuel E. *The man on horseback*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, Fourth printing, 2006.
- FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, Belknap Press, 1985.
- JANOWITZ, Morris. *The professional soldier. A social and political portrait*. Free Press, New York, 1960.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- MURRAY, Douglas J. y VIOTTI, Paul R. *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, tThird edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- PION-BERLIN, David, y UGARTE, José Manuel (editores). *Organización de la Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Latinoamérica*, Buenos Aires. José Baudino Ediciones, 2013.
- PION-BERLIN, David. *Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001.
- PION-BERLIN, David. *Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society* [En línea], september 8, 2008, published on september 4, 2008 as doi:10.1177/0095327X08322565 [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017] disponible en <<http://afs.sagepub.com>>
- UGARTE, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005.

NORMAS CITADAS EN EL TEXTO

- Constitución de la República del Ecuador del año 2008, Registro Oficial, Quito, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República de Chile, Diario Oficial, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1980.

- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial, Quito, 11 de agosto de 1998.
- Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición NCPE, La Paz, 7 febrero de 2009.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Diário Oficial da União, Brasília, 5 de octubre de 1988.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946) Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 de septiembre de 1946, republicado el 25 de septiembre de 1946 y el 15 de octubre de 1946.
- Decreto Legislativo N° 1.129. Que regula el Sistema de Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.131. Que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.134. Que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, El Peruano, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.136, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, El Peruano, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.137. Ley del Ejército del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.138 Ley de la Marina de Guerra del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.139. Ley de la Fuerza Aérea del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto N° 100 del año 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado en el Diario Oficial, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2005.
- Decreto N° 105 de 2014, Política de Defensa Nacional, Diario Oficial, Montevideo, 8 de mayo de 2014.
- Decreto N° 1.439 de 2014, con rango, valor y fuerza de Ley. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.156 Extraordinario, Caracas, 19 de noviembre de 2014.
- Decreto N° 147/2013, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), Diario Oficial, Montevideo, Diario Oficial, Montevideo, 20 de mayo de 2013.

- Decreto N° 3.466, del 17 de mayo de 2000, Diário Oficial da União, Brasília, 18 de mayo de 2000.
- Decreto N° 4.735, del 11 de junio de 2003, Diário Oficial da União, Brasília, 12 de junio de 2003.
- Decreto N° 5.201, del 2 de septiembre de 2004, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.
- Decreto N° 727/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.
- Decreto N° 7.364, del 23 de noviembre de 2010, Diário Oficial da União, Brasília, 24 de noviembre de 2010.
- Decreto N° 7.974, del 1 de abril de 2013, Diário Oficial da União, Brasília, 2 de abril de 2013.
- Decreto N° 8.978, del 1 de febrero de 2017, Diário Oficial da União, Brasília, 2 de febrero de 2017.
- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, El Peruano, Lima, 16 de agosto de 2016.
- Decreto-Ley N° 14.157/74, Ley Orgánica Militar, Diario Oficial, Montevideo, 5 de marzo de 1974.
- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, Quito, 21 de diciembre de 2015.
- Lei Complementar N° 117, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.
- Lei Complementar N° 136, Diário Oficial da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.
- Lei Complementar N° 97, Diário Oficial da União, Brasília, 10 de junio de 1999.
- Lei N° 13.502 de 2017, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de noviembre de 2017.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial, Quito, 28 de septiembre de 2009.
- Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.
- Ley N° 1.405. Orgánica de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 1769, La Paz, 18 de enero de 1993.
- Ley N° 16.970. Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

- Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional, Diario Oficial, Montevideo, 8 de marzo de 2010.
- Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Diario Oficial, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2010.
- Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.
- Ley N° 24.948. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.
- Ley N° 27.658 de Modernización de la Gestión del Estado, El Peruano, Lima, 30 de enero de 2002.
- Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa, El Peruano, Lima, 27 de marzo de 2015.
- Ley N° 29.075. Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias, y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, El Peruano, Lima, 1 de agosto de 2007.
- Ley N° 74. Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Registro Oficial, Quito, 19 de enero de 2007.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial, Quito, 9 de junio de 2014.