

HEMISFERIO

Revista del Colegio Interamericano de Defensa

Vol. 4, 2018



Journal of The Inter-American Defense College

FUERTE LESLEY J. McNAIR

WASHINGTON, DC.

ISSN 2412-0715

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director:

Rear Admiral, U.S. Navy.
Martha E. G. Herb, EdD

Vice Director:

Major General, Brazilian Army
Rolemberg Ferreira Da Cunha

Jefe académico / Chief of Studies:

Brigadier General, Mexican Army
Julio César Islas Sánchez

Editora Ejecutiva / Editor in Chief:

Mirlis Reyes Salarichs, Ph.D. (IADC, USA)

Editores Asociados / Associate Editors:

Conor Bigley, (IADC, USA)
Sabrina Evangelista Medeiros, Ph.D.
(Rio de Janeiro Federal University and Escola de
Guerra Naval, Brasil)
Santiago Madrid Liras, MSc. (Universidad Carlos III,
España).

Consejo Editorial / Editorial Board:

Roberto Pereyra Bordón, Ph.D. (IADC, Argentina)
Daniel Masís-Iverson, Ph.D. (IADC, USA)
Mark Hamilton, Ph.D. (IADC, USA)
Cintiene Sandes Monfredo, Ph.D. (Escola Superior de
Guerra, Brasil)
CALM. Francisco Yábar Acuña, Ph.D. (Perú)
GB. Luis Rodríguez Bucio, Ph.D. (JID, México)
Carlos Eduardo de Azevedo, MSc. (Escola Superior de
Guerra de Brasil)
C. de N. Alfredo Betalleluz Murillo, MSc. (Perú)

Diseño / Design:

SSG Alexander Agrinoni

Traducción / Translation

Frieda García
Valeria Ibarra

Índice

Nota Editorial	4
From Huntington to Trump: The Civilian Military Imperative for Foreign Policy Professionals – Robert Zimmerman	5
Oportunidades e desafios no Mundo Cibernético, como otimizar as Políticas Públicas - Lívia Cardoso Viana Gonçalves	23
Modernización y democratización de las FFAA argentinas. Análisis de los cambios legislativos y las transformaciones educativas (1983-2017) - Jorge Szeinfeld	47
El reto de la seguridad de los Centros de Justicia Penal Federal en México ante el Nuevo Sistema Penal Acusatorio y el Crimen Organizado - Nadia Cristina Tovar Cruz	74
O Programa de Construção de Submarinos (PROSUB) do Brasil - Marcos Aurélio de Arruda.....	93
Las Fuerzas Armadas y su contribución a la seguridad humana: participación en la seguridad ambiental frente a los desastres naturales - Alfredo Betalleluz Murillo	113

Nota Editorial

El fortalecimiento institucional para responder mejor a las amenazas a la seguridad es un imperativo para todos los Estados de nuestro hemisferio. La Organización de Estados Americanos (OEA), a partir de octubre del 2003, promueve un enfoque multidimensional de seguridad, en un esfuerzo por afrontar también las causas de las amenazas. A partir de entonces se incluyen nuevas dimensiones en el análisis; como la ambiental, la económica, la política y la social, entre otras. Este volumen de *Hemisferio* aborda el campo de la seguridad desde diferentes perspectivas, pero con el común denominador de contribuir al debate sobre la necesidad de un marco institucional que responda mejor a los desafíos, las preocupaciones y las nuevas amenazas en el hemisferio.

Primeramente, Robert Zimmerman se enfoca en la importancia de las relaciones cívico-militares, no sólo para comprender mejor las instituciones de cualquier país, sino también para hacer recomendaciones certeras a nivel estratégico. En su artículo: “*From Huntington to Trump: The Civilian Military Imperative for Foreign Policy Professionals*”, se analiza además el caso específico de EE.UU. respecto a los cambios en las relaciones cívico-militares bajo la administración del presidente Trump. Por otra parte, Livía C. Viana Gonçalves reflexiona sobre el marco institucional idóneo para garantizar efectivamente la seguridad cibernética a nivel nacional e internacional. Es así como “*Oportunidades e desafíos no Mundo Cibernético, como otimizar as Políticas Públicas*” trata cuestiones conceptuales, estratégicas y políticas relativas a la complejidad de las amenazas existentes y potenciales que subyacen en el espacio cibernético.

La transformación institucional es abordada también desde la “*Modernización y democratización de las FF.AA. argentinas*” por Jorge Szeinfeld. En este caso adquiere relevancia la educación como herramienta y el marco legal como entorno propicio para la transformación en el área de seguridad y defensa en Argentina. Además, Nadia C. Tovar Cruz reflexiona sobre “*El reto de la seguridad de los Centros de Justicia Penal Federal en México*” destacando la necesidad de un nuevo sistema penal acusatorio, que responda mejor a la crisis de seguridad producto, entre otras causas, del empoderamiento del crimen organizado en el país.

Finalmente, se exploran dos casos en los que las FF.AA. contribuyen al desarrollo económico y a la seguridad humana. La decisión de la construcción de un submarino de propulsión nuclear en Brasil es analizada por Marcos Aurélio de Arruda, como un ejemplo de la conjugación de aspectos geopolíticos y geoestratégicos. El autor resalta el impacto económico de “*O Programa de Construção de Submarinos (PROSUB) do Brasil*” y los beneficios que representa para la industria militar y el fomento de la innovación. Alfredo Betalleluz Murillo, en cambio, reflexiona sobre “*Las Fuerzas Armadas y su contribución a la seguridad humana...*”, específicamente, en la gestión de riesgos de desastres ante fenómenos naturales, lo cual es coherente con el nuevo concepto de seguridad multidimensional propuesto por la OEA.

Mirlis Reyes Salarichs,
Editora Ejecutiva.

From Huntington to Trump: The Civilian Military Imperative for Foreign Policy

Professionals

Robert ZIMMERMAN¹

Abstract:

This article offers an introduction to Civilian-Military relations for the foreign policy professional (including members of the armed forces). Its author contends that the study of some aspect of Civilian Military relations is warranted for officers seeking command positions that involve analyzing a foreign nation's institutions. He further argues that examining the state of a military's professionalization may help analysts to better understand the country they are studying, while allowing them to develop more salient recommendations for the leaders to whom they report. Lastly, he comments on the changing state of Civilian Military relations taking place in the United States under the Administration of President Donald J. Trump.

Resumen:

Este artículo presenta una introducción a las relaciones civilo-militares para los profesionales del ámbito de la política exterior (incluyendo a los miembros de las fuerzas armadas). Su autor asevera que los oficiales que buscan puestos de mando que impliquen un análisis de las instituciones de una nación extranjera deben estudiar las relaciones civilo-militares. También argumenta que examinar el estado de profesionalización de una fuerza militar permite comprender de mejor manera el país estudiado, y presentar mejores recomendaciones a los líderes a los que rinden cuentas. Finalmente, hace un comentario sobre el estado cambiante de las relaciones civilo-

¹ The author is a U.S. Department of State Foreign Service Officer on assignment to the Inter-American Defense College in Washington, D.C. In that capacity, he served as an assistant professor, teaching civilian-military relations and military-media relations, from 2016 to 2018. Professor Zimmerman obtained a B.A. from the University of Maryland in 1983, and a juris doctorate from the University of Baltimore in 1986. After practicing public interest law for several years, he became a Foreign Service Officer in the former U.S. Information Agency in 1993, where he specialized in public diplomacy. Professor Zimmerman transferred to the U.S. Department of State in 1996. The views expressed in this article do not reflect the policies of the U.S. Government or the U.S. Department of State.

militares que existen en Estados Unidos bajo la administración del presidente Donald J. Trump.

Keywords: Civilian Military Relations, Samuel Huntington, Morris Janowitz, Department of Defense, Professionalism, Donald J. Trump, H.R. McMaster

Palabras claves: *Relaciones Civiles Militares, Samuel Huntington, Morris Janowitz, Departamento de Defensa, Profesionalismo, Donald J. Trump, H.R. McMaster*

Introduction

How do governments control a military that is both strong enough to defeat or deter a foreign enemy, while ensuring it never turns its guns “the other way,” against the state its members are sworn to defend? Here lies a conundrum that has vexed scholars since the days of the ancient Greek philosophers.² The question is still being asked today, even in countries enjoying strong civilian-led governance institutions.³

Latin American nations, viewed at least in the past as inordinately coup d'état prone, have largely made peace both externally within the region and internally over the past 25 to 30 years. Their armed forces have returned to the barracks. Constitutions have been amended in many instances to ensure that for the most part, the Western Hemisphere's armed forces will no longer be used as supreme arbiters in national politics. The region's military is seen as valued participants in peace support or disaster relief operations beyond the borders they are sworn to defend. The traditional principles of civilian-military relations are now firmly held tenets of democratic rule in the Western Hemisphere, in the view of this author.

In the wake of the election President Donald J. Trump in 2016, the United States has seen a historically high number of senior active duty and ex-military officers serving in “weighty” policymaking positions. These appointments do not suggest to this author that any sort of coup is in the offing, be it silent or overt. Their outsized presence

² Eliot Cohen, *Supreme Command* (New York: Anchor Books, 2002).

³ Or, as one scholar wrote in 1996, “in the American context...220 years of apparently successful civil-military relations have obscured its importance.” Peter Feaver, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control,” *Armed Forces and Society* 23, (Winter, 1996): 169.

in the current administration, however, is a departure from history. Scholars must now reconsider the tenets of the theory of civilian military relations, which include discouraging active duty or ex-general officers from holding such jobs.

A few years ago, while serving abroad, this author heard a story about a diplomat from a Large Asian Country who cabled his foreign ministry in search of the definition of “soft power.”⁴ The response from headquarters: “Soft power is ‘no power.’” This answer came as no surprise. For decades, even leaders of a Large North American Country seem to have expressed similar feelings.

Whether professional diplomats and academics like it or not, no small number of elected representatives favor using the military as an instrument of diplomacy. This is particularly true of the United States. Politicians with backgrounds in business seem particularly so inclined.

The business community and military leadership even share terminology and tactics. Who in government aside from the military can offer more “bang for the buck” (emphasis on *bang*)? What do you do with your inventory if you are not going to use it, particularly weaponry nearing the end of its useful life? Can an item be put to productive use beyond the shelf life imagined at the time of manufacture, such as the B-52 bomber? Could it instead be sold to a foreign purchaser, as is the case with the F-15 fighter? This storied aircraft of the 1970s is no longer found in the U.S. Air Force inventory but has been purchased and put to productive use by Israel.

Corporate principals and their military counterparts often face similar dilemmas. Both may be pressed to satisfy immediate or quarterly demands. Military action, or the threat thereof, will produce some sort of tangible result, often in short order, and satisfy a demand for action. World conferences and regional summits with their laborious fighting over words, punctuation, and outcome documents simply cannot compete.

At present, U.S. armed forces spending figures surpass those of its next six or seven largest competitors – combined.⁵ The Trump Administration agenda calls for increased funding for the military.⁶ So long as military expenditures remain a large

⁴ Joseph Nye, *Bound to Lead, The Changing Nature of American Politics* (New York: Basic Books, 1990).

⁵ “U.S. Defense Spending Compared to Other Countries,” Peter G. Peterson Foundation, April, 2017, https://www.pgpf.org/chart-archive/0053_defense-comparison.

⁶ Jeremy Herb, “Military budget stuck between a wall and a hard place,” *CNN Politics*, August 25, 2017, <http://www.cnn.com/2017/08/25/politics/military-budget-wall-shutdown/index.html>, reporting

component of the U.S. budget, economics as well as strategic considerations suggest putting it to some use.⁷

Even the ideas of military strategists ranging from Sun Tzu to Clausewitz and Colin Powell have been adapted into a small industry of business and leadership texts, designed to help the reader harness his or her warrior instinct in the battle for the big seat.⁸ When was the last time a CEO talked publicly about the collected wisdom of Prince Metternich...let alone George F. Kennan, at least in print?

For these reasons, a grounding in Civilian-Military Relations, should be an essential element of foreign affairs education. Aside from offering a greater understanding of our own armed forces, Civilian-Military Relations may allow us to better assess indigenous foreign militaries and determine their strengths and weaknesses. Do we sell or grant equipment and weapons to particular foreign militaries, or would professional training serve them better – and be a more sound investment for the donor? Civilian-Military Relations presents a framework for analyzing the issues and fostering better-informed decision-making.

The Origins of Civilian-Military Relations

The public and more than a few military and other foreign policy professionals sometimes refer to Civilian-Military Relations as the “civilian affairs” component of a peacekeeping force and the on-the-ground interaction involving competing civilian and military points of view.⁹ Civilian-Military Relations is better viewed as an analysis of

that the Trump Administration has proposed \$603 billion for base national security spending, \$72 billion over what current law allows.

⁷ As a famous diplomat once said, “what’s the point of having this superb military that you’re always talking about, if we can’t use it?” Madeline Albright, *Madam Secretary: A Memoir* (New York: Hyperion Books, 2003), 182.

⁸ Colin Powell and Tony Koltz, *It Worked for Me: In Life and Leadership* (New York: Harper Collins, 2012).

⁹ I observed this in September 2016, as a professor of civilian military relations to a class composed of colonels, navy captains, and police officials of comparable rank from about 16 Western Hemisphere armed forces and law enforcement agencies. Some had served as peacekeepers and/or in combat zones.

how and why the *highest* levels of civilian and military leadership behave, work together, and compete.¹⁰ To help clarify these distinctions, all would do well to read “Supreme Command,” a classic by the Johns Hopkins University/SAIS Professor Eliot Cohen.¹¹ He presents the field’s most compelling analysis of how Lincoln, Churchill, Ben-Gurion, and Clemenceau managed admirals and generals while successfully guiding their countries through existential threats.

Though contemplation of the roles of state and constabulary date to ancient Greece, Professor Samuel Huntington is the name indelibly associated with the contemporary study of this academic discipline. Many may be familiar with the Harvard academic’s popular works, such as “Clash of Civilizations,” and “Who Are We?” which focus on the challenges America faces from diffuse world leadership, a changing population, and globally-oriented institutions.

In the view of this author, Huntington’s 1958 treatise “The Soldier and the State” is the cornerstone text of Civilian-Military Relations. The Harvard professor’s long and detailed treatise contains the groundwork for the contemporary study of the field.¹² Reader be warned: “The Soldier and the State” wants for slogans on the order of “war is the continuation of politics by other means,” and “every battle is won before it is fought.” Huntington’s opus is essential reading for anyone who wishes to understand the field.

“The Soldier and the State” suggests to this author, an attorney by trade, that military and civilian leaders are parties bound by an unwritten but enforceable agreement. Much reminded me of the contracts curricula required of first-year law school students. Huntington implies that military and civilian leaders must give “consideration,” in the legal sense, and have an obligation to perform. Moreover both have a duty to avoid impeding the other’s performance.¹³ Herein lays one of the critical challenges infringing on the relationship.

¹⁰ Alternatively “...the relation of the officer corps to the state.” Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and the Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 1957), 3.

¹¹ Cohen, *Supreme Command*.

¹² Huntington, *The Soldier and the State*.

¹³ “Objective civilian control...produces the lowest possible level of political power with respect to all civilian groups,” implying that the military is expected to leave the job of governance to a country’s civilian leadership. Huntington, 84.

As the military sees things, change flows in one direction - theirs, and in the military's view, often unfairly and without the *elected* leadership fully appreciating the consequences. On occasion, armed forces brass have all but accused their civilian counterparts of breach of agreement when they impose societal values on a less-than-pliant military.¹⁴ In Latin America's coup d'états days, it was the generals who frequently assessed civilian rulers as being incapable of governing, and justified coups d'états on this basis.¹⁵ Noteworthy examples involving the U.S. military include the integration of the armed forces in the 1950s; the opening of positions to women that were traditionally reserved for men; and the acceptance of LGBT soldiers.¹⁶

The professional military virtually anywhere operates under a set of values and standards that differs from the civilian society it has pledged to serve. The officer corps, and often the non-commissioned officer ranks, view efforts to superimpose civilian norms over its own as a breach of the contract it has with the elected leadership. As its membership sees it, how often does government demand self-sacrifice, honor, and a sense of duty from those it governs?¹⁷

For their part, civilian leaders contend that they impose society's values on the military because democracy mandates that they do so. The breaches *they* fear are the consequences of an armed forces, which, as an institution, does not reflect its country's values or its ethnic composition.¹⁸ Civilian leaders generally contend that an effective military must appear familiar, rather than alien, to the country it has pledged to protect. In short, the elected leadership may view the relationship as a partnership in which the military, to its chagrin, is a junior partner whose performance is nonetheless key and binding.

¹⁴ Lt. Gen. (ret.) William "Jerry" Boykin, "Jerry Boykin – Secretary Mattis: Focus on War-Fighting, Ditch the Social Engineering," *Breitbart News*, May 30, 2017, <http://www.breitbart.com/big-government/2017/05/30/boykin-secretary-mattis-focus-on-war-fighting-ditch-the-social-engineering/>.

¹⁵ Gregory Weeks, "Civilian Expertise and Civilian-Military Relations in Latin America," *Journal of Latin American Policy* 3 (November, 2012).

¹⁶ Walter Douglas Bristol, Jr. and Heather Marie Stur, *Integrating the U.S. Military: Race, Gender, and Sexual Orientation Since World War II* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, n.d.).

¹⁷ Benjamin Hart, "Mattis Tells Troops: 'Hold the Line, Amid Divisions in U.S.,'" *New York Magazine*, April 26, 2017, <http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/08/mattis-tells-troops-hold-the-line-amid-divisions-in-u-s.html>.

¹⁸ Bristol and Stur, *Integrating the U.S. Military*, 101-102, citing the President's Committee on Civil Rights (the Fahy Committee), whose October 1947 report discussed "a wide discrepancy between America's ideals of equality and freedom for all and its racial policies in practice." This same report warned "...the Communists could use racism in America as fruitful propaganda."

Huntington argued that military officers were professionals in every sense of the word, not unlike their counterparts in law or medicine.¹⁹ However, their profession, “the management of violence,” is a specialty reserved onto them. Since officers are usually paid less than their civilian counterparts, their motives boil down to honor and patriotism rather than economics, which really sets them apart from much of society.

On the other hand, the armed forces has a corporate character, with rank determining who does (and gets) what. Norms and values ideally are standardized worldwide. The American military officer’s *professional* training and ethos should resemble those of his or her counterparts in Europe and the developed states of Asia and the Americas as they closely as they do for surgeons from these regions.²⁰

The late Harvard professor postulated two key Civil-Military Relations theories he labeled *objective* and *subjective civilian* control.²¹ In brief, the former directs domestic political leaders to allow their military counterparts to adhere to political neutrality. Issues internal to the armed forces, such as promotions and performance standards, should be decision-making prerogatives for its leadership alone. Huntington viewed the armed forces officer corps as professionals. Again, they should be educated and held to the standards of their field, as is the case with doctors and lawyers, among others.

Huntington preferred objective to *subjective* civilian control. The latter mandates greater civilian oversight. The late Harvard professor feared subjective control would demoralize and weaken the military through its subjugation to societal norms rather than its own ethos and traditions.²² He clearly opposed civilian government enmeshing itself into routine military matters, such as personnel decision-making.

Readers of “The Soldier and the State” should bear in mind its date of publication. The norms and standards of 1958 would be deemed unworkable and objectionable to much of the U.S. body politic today. At the time, Africa’s first decolonized and independent country was just one year old; much of Asia and the Middle East was subject to colonial rule or sway. Though Latin America offered a rich environment for Civil-Military Relations study, Huntington focused instead on Europe.

¹⁹ Huntington, *The Soldier and the State*, 7-11.

²⁰ Huntington, 13.

²¹ Huntington, 80-85.

²² Huntington, 84.

The later author and professor's motivations are obvious. World War Two had ended only 13 years earlier and the Cold War was in full swing. University enrollment ballooned with ex-servicemen, thanks to the G.I. Bill of Rights. Many had served in Europe or Asia.

University social science departments grew to accommodate a population for whom the dream of a college education was now in reach. In an effort to understand better the authoritarian Soviet Union, scholars must have felt a need to take a hard look at the defeated Axis powers. The German military was viewed as a heavyweight among the world's professional forces. Yet this had little if any effect on its role in the barbarities of the Second World War; nor did it stem the creation and extensive use of the politicized Waffen S.S., the Third Reich's parallel military armed force.²³

The Benefits of Military Professionalism

The principle of civilian control of the military is one of the U.S. Constitution's core precepts. The "power to raise armies," and declare war are duties reserved for the United States Congress. Furthering this point, a January 2010, small but telling study of Marine Corps War College students demonstrates the extent to which the officer corps has adopted civilian norms – or better: it is trained to avoid actions which would have civil, legal or criminal consequences were they committed by civilians in their world.²⁴

This query solicited military participants, all officers from the U.S. and two foreign nations, about the circumstances under which they would disobey a lawful order.²⁵ Without exception, those surveyed said they would do so under circumstances ranging from an inability to live with obeying the order to the prospect of mission failure or needless death. Others cited an inability to look at themselves in a mirror as a consequence of carrying out an objectionable order.²⁶

²³ Cohen, *Supreme Command*, 260. "The units of the Waffen S.S...repeatedly turned in an outstanding fighting performance."

²⁴ Andrew Milburn, "Breaking Ranks: Dissent and the Military Professional," *U.S. Army*, October 26, 2010, https://www.army.mil/article/47175/breaking_ranks_dissent_and_the_military_professional.

²⁵ Milburn.

²⁶ Milburn.

Nearly 60 years have passed since the publication of Huntington's Civil-Military Relations treatise. It is still the field's gold standard, though a large crop of authors followed who sought to improve upon, or poke holes in, the late Harvard professor's work. In 1970, the sociologist Morris Janowitz focused on how fealty to tradition and regulation undermined the U.S. armed forces during the Vietnam era.²⁷ Writing under the backdrop of this U.S.-Southeast Asian conflict, Janowitz observed what he called a "clash of generations" within the military, which he criticized for trying to protect itself from a changing American society.²⁸ Another important Civil-Military Relations scholar, Duke University's Peter Feaver, is noteworthy for his work on the ways in which the military evades diktats from its civilian leaders.²⁹

Foreign policy professionals who evaluate how well military commanders respond to civilian government supremacy may find value in the paradigm which appears in Samuel Finer's 1962 classic "The Man on Horseback."³⁰ The British academic provided scholars with a model linking domestic military intervention with instability and underdevelopment.³¹ Though conditions (and countries) have changed in the decades that followed, Finer's work is still useful to those who assess a government's coup risk or potential for instability.³²

The late British scholar was concerned with military uprisings, which were a frequent occurrence during the period he researched and published "The Man on Horseback." Finer concluded that armed forces-led intervention in civilian political affairs were an entirely natural state of affairs. As he put it, "Instead of asking why the military engage in politics, we ought to surely ask why they ever do otherwise... (They) possess vastly superior organization. And they possess arms."³³

²⁷ Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1971).

²⁸ Janowitz, xviii.

²⁹ Feaver, "The Civil-Military Problematique."

³⁰ Samuel Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Transaction Publishers, 1962).

³¹ Finer.

³² Note: The author of *this* article disagrees with a proposition linking a country's poor level of economic development to a propensity for coup d'états. For example, the standards of living and literacy rates in Uruguay, Argentina and the United States did not vary radically during the early and middle periods of the twentieth century. The two southern cone states enjoyed strong middle classes, arguably through the 1980s. Though the causes of the coups these countries experienced exceed the scope of this article, they could arguably be attributed to weak civilian governance institutions, among other causes, rather than economic development.

³³ Finer, 5.

Finer links military professionalism to a reduced risk of a coup d'état. According to a view of the world which he encapsulated in a paradigm, advanced democracies constitute the most stable form of government (e.g., Britain, North America, Australia, and Scandinavia).³⁴ Military professionalism is a given in such countries. The late British academic became increasingly skeptical of states whose armed forces enjoyed either a direct or even an indirect role in governance. Finer identified countries whose militaries wielded power with a hidden hand, and others that made themselves indispensable to the party in power. Worse still were generals who could stack cabinets or force changes in government, either through blackmail or via circumscribed constitutional power.

States that are subject to direct military rule occupy the bottom rung of Finer's paradigm. Armed forces professionalism, he infers, is weakest or absent in such countries. A state dominated by its military will, at some point, need to confront its domestic enemies, peacefully or otherwise. In a world in which the smartphone is often mightier than the sword, a violent confrontation between the two can be broadcast in real time. A country's armed forces might be successful on the streets – and lose the battle of public opinion, the fight that often determines which side has ultimately won an internal struggle.

Civil-Military Relations as Balancing Act

Recent events proved Finer prescient. Consider the Middle East uprisings often referred to as the Arab Spring, which took place in the beginning of this decade, and whose consequences we continue to observe. Weak civilian governance characterized the regimes most affected by these events. This may explain why Tunisia, which had relatively viable civilian governance since its independence from France, has avoided the instability and open turmoil that continues to plague states throughout the region.

Militaries or constabularies are expected to bring the greatest strength to bear when societal forces collide, and civilian casualties can easily turn an initially sympathetic public against them. Allied foreign governments run risks by appearing

³⁴ Finer, xvi.

linked to armed forces which deploy troops to confront their own citizenry. The bad press ostensibly friendly states may garner can be harsh, especially where a history of weapons sales and mutual military cooperation exists.

A foreign state connected to a military involved in a national insurrection should expect to confront the enmity of the most active segments of the international NGO community. These organizations are often media savvy. Civilians who may one day replace a domineering armed forces leadership will usually return their troops to the military barracks; perhaps put its leaders on trial; and reexamine relations with the armed forces-led regime's foreign allies.

A prescient Morris Janowitz, writing in the 1970s, discussed how the print and electronic media influences changed the American polity's traditional deference to the armed forces and its opinion about how it handled the Vietnam War.³⁵ Neither he nor such scholars as Huntington and Finer could have imagined the role social media platforms, Twitter and Facebook, now have on the conduct of military institutions and practices. By rendering visible previously unseen practices, conduct, and even real-time events on the battlefield, these ubiquitous devices are ensuring the predominance of subjective over objective control.³⁶

Finer's analysis, like the subject of military professionalism itself, is not immune to criticism. The armed forces of the former Soviet Union or China may not be the professional equal of their Western counterparts; but the regimes were stable for decades. China remains so. On the other hand, decades-long NATO membership and professionalism-oriented training failed to dissuade rogue elements of the Turkish armed forces from attempting to topple President Recep Tayyip Erdoğan in 2016. Indeed, the Turkish leader may owe his life to a smartphone interview he gave during the height of the crisis, on a device he borrowed.

Governments directly ruled by the armed forces are not likely to endure long, Finer tells us.³⁷ Yet engaging less stable regimes remains a foreign policy prerogative for advanced democracies. With Finer's conclusions in mind, states occupying the higher rungs of his societal development paradigm would do well to identify promising

³⁵ Janowitz, *The Professional Soldier*, xxxviii.

³⁶ A U.S. officer and former student who wishes to remain anonymous described to this author the challenge of keeping younger soldiers under his command from using smartphones to broadcast battlefield events in near-real time to families and friends. "They couldn't stop themselves," as he put it.

³⁷ Finer, *The Man on Horseback*, 4.

midlevel officers for participation in professional exchanges that highlight the benefits of civilian control of the military.³⁸

Exchange programs involving military professionals have enabled thousands of officers to both learn and even experience the benefits of armed forces professionalization.³⁹ Participants can study how their contemporaries elsewhere gained legitimacy while avoiding being called upon to manage the economic contractions and societal upheavals that all states inevitably confront. They can also deliberate over how armed forces intervention in domestic politics seldom ends well for the military as an institution. Examples abound, from Latin America in the 1970s and 1980s, to the attempted coup d'état in Turkey in 2016.

Are These the Praetorians Our Parents Warned Us About?

A primer on Civilian-Military Relations would no longer be complete without discussing the Administration of U.S. President Donald J. Trump and its selection of U.S. cabinet secretaries and agency heads for policymaking positions. Many scholars oppose conferring such appointments on active duty or even retired career military officers, arguing that a defense secretary or national security advisor be a “buffer” between the executive branch and the armed forces.⁴⁰ The professional soldier, they imply, might offer one-sided views or prove too loyal to his or her branch of the service.⁴¹ As some writers see things, politicians or academics are better suited for such jobs.

Civilian-Military Relations thus became a timely issue in the United States once the Trump Administration named two retired generals to serve as cabinet secretaries,

³⁸ The Inter-American Defense College, an organ of the Inter American Defense Board, offers an example of an effective institution predicated on international academic exchanges.

³⁹ This author presently works in one such program at the Inter-American Defense College in Washington, D.C. This institution offers an M.A. in security studies to as many as 70 military officers, police officials, and civilians defense ministry employees from about 16 Western Hemisphere countries. Faculty and staff are similarly diverse.

⁴⁰ Wright Smith, “The President’s Generals, *Harvard Political Review*,” *Harvard Political Review*, January 30, 2017, <http://harvardpolitics.com/united-states/the-presidents-generals/>.

⁴¹ David Pion-Berlin, “Defense Organizations and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society,” *Inter-University Seminar on Armed Forces and Society* 35, no. 3 (April 2009): 567.

while selecting a third as the President's National Security Advisor. One of the three, James Mattis, continues to hold the role of Defense Secretary. General John Kelly, an ex-Trump Administration Homeland Security Secretary, has since become the President's Chief of Staff. In that position, he is arguably the most influential figure in the United States Government after the Commander in Chief, since he controls access to his boss.

An active duty military officer currently holds the influential National Security Advisor position in the Trump Administration. U.S. Army Lt. Gen. H.R. McMaster replaced retired Lieutenant General Michael Flynn, who resigned after serving 24 days in office. The incumbent is in the unusual position of being able to argue against or even overrule the decisions made by the four-star generals and admirals who technically outrank him.

As of this writing, no evidence suggests the military backgrounds of any of the President's "three key generals," have had a negative influence on their performance. Actually, they may be *uniquely* suited to the positions they currently encumber. All appear to be held in high regard by the Commander in Chief.

Promises to change policy and upend established norms were a hallmark of Donald J. Trump's campaign to hold the office of President of the United States. In the field of Civilian-Military Relations, he has made his mark. In July 2017, the President announced via his Twitter account that transgender service members would no longer be allowed to serve in the military. Media reporting suggests that President Trump did not discuss his position on the issue while campaigning, though he had met with members of the U.S. conservative movement who opposed the presence of such individuals in the U.S. armed forces.

The President based his tweet – and change in established military policy – on the grounds that the armed forces "cannot be burdened by the tremendous medical costs and disruption that transgender soldiers in the military would entail."⁴² At least in its initial stage, the ban's scope failed to state whether current transgender service members would be forced out of the military, in addition to a prohibition on recruiting new members from that community.

⁴² Paul Waldman, "Policy by Tweet: Trump's Transgender Ban Moves Forward," *Washington Post*, August 24, 2017.

The President's tweet took America's military brass by surprise.⁴³ A follow-up memo from the White House gave Defense Secretary James Mattis six months to prepare to implement the ban.⁴⁴ However, the retired Marine Corps General directed the Defense Department to maintain its current policy on transgender, pending a panel review of the matter, an action that appeared to run counter to what his boss, the President, wanted – and *ordered*. On October 30, 2017, a Federal District Judge in Washington, D.C. temporarily blocked the proposed ban, on the ground it would likely violate the U.S. Constitution.⁴⁵

President Trump's public comments on the legal proceedings against U.S. Army Sargent Bowe Bergdhal constituted another departure from established Civil-Military Relations doctrine. Bergdhal walked off his post in Afghanistan in 2009 and was subsequently taken captive by Taliban forces, who held him prisoner for about five years. Afghan insurgents released the U.S. Army Sargent in 2014, as part of an agreement they made with the Obama Administration that led to the exchange of five Taliban leaders then in United States custody in its Guantanamo Bay prison.

Bergdahl underwent court martial proceedings in 2017. Traditionally, senior U.S. leaders have refrained from commenting publicly on juridical cases or hearings involving soldiers subject to court martial.⁴⁶ According to lawyers for Bergdhal, President Trump made disparaging remarks about the soldier on at least 45 occasions while campaigning, and remarked, "In the old days when we were strong and wise, we [would] shoot a guy like that."⁴⁷

Bergdhal's lawyers used President Trump's comments on the case to contest the fairness of the proceedings that could have garnered their client a sentence of life-in-prison. U.S. military justice rules prohibit commanders from either giving the appearance or actually exerting influence over proceedings -- an edict that extends to

⁴³ Waldman.

⁴⁴ Waldman.

⁴⁵ G. Robert Hillman, "Mattis Allows Transgender Troops to Serve as Pentagon Studies Trump's Ban," *Politico Magazine*, August 29, 2017.

⁴⁶ David Phillips, "Judge Blocks Trump's Ban on Transgender Troops in Military," *New York Times*, October 30, 2017.

⁴⁷ Mark Lander, "Obama Aide Defends Remarks on Bergdhal's 'Honor,'" *New York Times*, June 6, 2014. Note that the subject of the article, former National Security Advisor Susan Rice, stated that the just-freed sergeant served with "honor and distinction," following his release from Taliban captivity. Testimony from the Bergdhal trial raises doubts about that conclusion.

the Commander in Chief.⁴⁸ In line with custom, President Trump refrained from discussing the case until the trial concluded and sentencing occurred. However, the presiding judge “ruled that he would consider Mr. Trump’s comments as mitigating evidence at sentencing.”⁴⁹ The tribunal concluded with a sentence that allowed the defendant to avoid imprisonment, a verdict the President labeled “a disgrace.”⁵⁰

The U.S. military’s emphasis on professionalism was on full display in the wake of the “Unite the Right” rally on August 11-12 in Charlottesville, Virginia. With the goal of dissipating any ambiguity about where they stood, the chiefs of practically every armed forces branch issued public statements condemning racism and intolerance.⁵¹

While a military foray into the U.S. domestic political arena would normally be rare and frowned upon, in this case, the American brass praised publicly and widely. The national mood was best summed-up in an editorial published a few days later in the small but influential “Washington Jewish Weekly” newspaper, which covers the nation’s capital and its suburbs. Entitled “A Lesson in Morality from the Military,” the outlet’s editorial board praised the U.S. armed forces leadership for putting itself on record as having inexorably linked America’s values with a commitment to civil rights, and in unyielding opposition to extremism.⁵²

Conclusion

The author believes that the Trump Administration has laid to rest one key tenet of Civil-Military Relations: the proposition that active or retired career military officers should not hold senior-most policy-making positions. The underlying concerns about bias or a myopic point of view, while potentially legitimate, do not appear to be borne out by the facts on the ground.

⁴⁸ This is technically referred-to in the U.S. military as “undue command influence.”

⁴⁹ Meaghan Keneally, “President Trump Slams Bowe Bergdahl’s Sentence: ‘Complete Disgrace,’” *ABC News On Line*, November 3, 2017. <https://abcnews.go.com/Politics/president-trump-bowe-bergdahl/story?id=50912155>.

⁵⁰ Richard J. Opiel, Jr., “Bowe Bergdahl Avoids Prison for Desertion; Trump Calls Sentence a ‘Disgrace.’” *New York Times*, November 3, 2017.

⁵¹ David Phillips, “Inspired by Charlottesville, Military Chiefs Condemn Racism,” *New York Times*, August 16, 2017.

⁵² Editorial Board, “A Lesson in Morality from the Military,” *Washington Jewish Weekly*, August 29, 2017.

Actually, the current White House cabinet lineup demonstrates the advantage of having career military officers occupying senior policy-making positions. As noted above, these generals have substantial experience with the Washington, D.C. political environment and on the battlefield. Media reporting suggests that they have expressed their differences privately with the Commander in Chief, “pushed back” artfully on occasion, and have kept their jobs. Examples of prior defense secretaries acting similarly must surely be rare. In the case of the current U.S. President, his actions tell us he respects his military subordinates, even when media reporting suggests their views are at variance.

The contemporary senior military officer in the United States, like his or her counterpart in many other nations, is no stranger to the academic realm. The path to the senior ranks in the American Armed Forces appears to mandate a year of study in a military staff college. It is not impossible to find officers with two masters degrees under their belt. A few have earned doctorates.

In the present day, most professional military services that offer at least a few of its personnel the opportunity to study for a masters degree. The Washington, D.C.-based Inter-American Defense College offers an M.A. in security studies to at least two officers from every Organization of American States member country. Approximately 16 states avail themselves of the opportunity, and several exceed their annual two student quota. About ten percent of the students at this institution join the staff for second year, to serve as mentors to an incoming masters degree class that may number 70 students. Other Washington, D.C.-based military staff colleges also permit foreign military students to participate in seminars or in degree-granting programs.

The United States military is one of the few employers that offers *full-time* graduate level university training to those it employs. Soldiers selected to pursue advanced degrees may do so while receiving their salary and other standard benefits. Advancement may inure to those who complete their academic work.

The possibility of studying at reduced or no cost is arguably one of the U.S. military’s key recruiting tools. Some officers may become professors for temporary periods in military academies and staff colleges, during various stages of their careers. Others may serve in armed forces think-tank equivalents. Unlike many of their counterparts in academia, officers can complement their academic backgrounds with experience managing large numbers of people and complex budgets.

A few U.S. officers are known to have penned scholarly articles or texts while in uniform, among them Lt. General McMaster, the Trump Administration's National Security Advisor as of this writing. His book "Dereliction of Duty" analyzed U.S. leadership during the Vietnam War.⁵³ McMaster assigned low grades to a number of policy makers of the period. Moreover, he did not spare senior members of his own branch of the U.S. armed services from criticism for their failure to properly "manage up" the executive branch of government at the time.

Anyone whose duties involve political and military affairs (or who seek to go that route) would do well to become acquainted with the authors who dominate the field of Civil-Military Relations. I believe this holds especially true for diplomatic professionals who analyze foreign governments. Moreover, civilians lacking military experience may certainly gain a better understanding of the posture taken by their colleagues in the armed forces. The situations we face have parallels in the past; all of us would do well to see which approaches our predecessors took, successful or otherwise.

Bibliography

- Albright, Madeline. *Madam Secretary: A Memoir*. New York: Hyperion Books, 2003.
- Boykin, William "Jerry," Lt. Gen. (ret.). "Jerry Boykin – Secretary Mattis: Focus on War-Fighting, Ditch the Social Engineering." *Breitbart News*, May 30, 2017. <http://www.breitbart.com/big-government/2017/05/30/boykin-secretary-mattis-focus-on-war-fighting-ditch-the-social-engineering/>.
- Bristol, Walter Douglas, Jr., and Heather Marie Stur. *Integrating the U.S. Military: Race, Gender, and Sexual Orientation Since World War II*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, n.d..
- Cohen, Eliot. *Supreme Command*. New York: Anchor Books, 2002.
- Editorial Board. "A Lesson in Morality from the Military." *Washington Jewish Weekly*, August 29, 2017.
- Feaver, Peter. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society* 23, (Winter, 1996).
- Finer, Samuel. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Transaction Publishers, 1962.
- Hart, Benjamin. "Mattis Tells Troops: 'Hold the Line, Amid Divisions in U.S.'" *New York Magazine*, April 26, 2017. <http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/08/mattis-tells-troops-hold-the-line-amid-divisions-in-u-s.html>.

⁵³ H.R. McMaster, *Dereliction of Duty* (New York: Harper Collins, 1997).

- Herb, Jeremy. "Military budget stuck between a wall and a hard place," *CNN Politics*, August 25, 2017. <http://www.cnn.com/2017/08/25/politics/military-budget-wall-shutdown/index.html>.
- Hillman, G. Robert. "Mattis Allows Transgender Troops to Serve as Pentagon Studies Trump's Ban." *Politico Magazine*, August 29, 2017.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and the Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 1957.
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press, 1971.
- Keneally, Meaghan. "President Trump Slams Bowe Bergdhal's Sentence: 'Complete Disgrace.'" *ABC News On Line*, November 3, 2017. <https://abcnews.go.com/Politics/president-trump-bowe-bergdahl/story?id=50912155>.
- Lander, Mark. "Obama Aide Defends Remarks on Bergdhal's 'Honor.'" *New York Times*, June 6, 2014.
- McMaster, H.R. *Dereliction of Duty*. New York: Harper Collins, 1997.
- Milburn, Andrew. "Breaking Ranks: Dissent and the Military Professional." *U.S. Army*, October 26, 2010. https://www.army.mil/article/47175/breaking_ranks_dissent_and_the_military_professional.
- Nye, Joseph. *Bound to Lead, The Changing Nature of American Politics*. New York: Basic Books, 1990.
- Oppel, Richard J., Jr. "Bowe Bergdhal Avoids Prison for Desertion; Trump Calls Sentence a 'Disgrace.'" *New York Times*, November 3, 2017.
- Phillips, David. "Inspired by Charlottesville, Military Chiefs Condemn Racism." *New York Times*, August 16, 2017.
- Phillips, David. "Judge Blocks Trump's Ban on Transgender Troops in Military." *New York Times*, October 30, 2017.
- Pion-Berlin, David. "Defense Organizations and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society." *Inter-University Seminar on Armed Forces and Society* 35, no. 3 (April 2009).
- Powell, Colin and Tony Koltz. *It Worked for Me: In Life and Leadership*. New York: Harper Collins, 2012.
- Smith, Wright "The President's Generals." *Harvard Political Review*, January 30, 2017. <http://harvardpolitics.com/united-states/the-presidents-generals/>.
- "U.S. Defense Spending Compared to Other Countries." Peter G. Peterson Foundation, April, 2017. https://www.pgpf.org/chart-archive/0053_defense-comparison.
- Waldman, Paul. "Policy by Tweet: Trump's Transgender Ban Moves Forward." *Washington Post*, August 24, 2017.
- Weeks, Gregory. "Civilian Expertise and Civilian-Military Relations in Latin America." *Journal of Latin American Policy* 3 (November, 2012).

Lívia CARDOSO VIANA GONÇALVES¹

Resumo:

Esse artigo visa suscitar questões centrais na abordagem das ameaças existentes e potenciais no espaço cibernético utilizando-se análise comparativa entre ordenamentos distintos, bem como da análise de um caso concreto de grande repercussão sistêmica no contexto das infraestruturas críticas. Para tanto, análises relativas a conceitos, políticas, estratégias são objetos de reflexão para concepção de um marco legal ideal/geral com potencialidade de gerenciar melhor a complexidade das ameaças existentes nesse espaço, bem como de promover maior efetividade na implementação da segurança cibernética no âmbito nacionais e internacionais.

Abstract:

This article aims to raise central questions regarding the approach to existing and potential threats in cyberspace using a comparative analysis between distinct systems, as well as the analysis of a concrete case of great systemic repercussion in the context of critical infrastructures. For this purpose, analyses related to concepts, policies, strategies are objects of reflection for the conception of an ideal / general legal framework with the potential to better manage the complexity of the threats existing in this space, as well as to promote greater effectiveness in the implementation of cyber security within the national and international scope.

Palavras chave: Segurança Cibernética, Estratégias e Marco legal, Infraestrutura crítica

Keywords: *Cyber Security, Strategies and legal framework, Critical Infrastructure*

¹ Lívia Cardoso Viana Gonçalves é Graduada e pós-graduada em Direito Público pela Universidade de Brasília, e Mestre em Defesa e Segurança Hemisférica pelo CID. Procuradora Federal de carreira, trabalha desde 2009 no Ministério da Defesa, onde atuou como Consultora Jurídica, Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa e Assessora do Ministro em Washington. Condecorações: Medalha Mérito da Defesa, Gran Cruz; Mérito Aeronáutico, Grande Oficial; Mérito Naval, Grande Oficial e Mérito Militar, grau Comendador.

Introdução

A presença militar brasileira no Haiti, por 13 anos, pode, indubitavelmente, ser considerada uma epopeia muito bem sucedida, que correspondeu em sua plenitude aos objetivos visualizados por seus

O advento da globalização trouxe uma grande modificação na forma com que os indivíduos e as empresas se relacionam, bem como alterou o modo de atuação dos Estados, tanto em suas relações no âmbito interno, como nas relações com outros Estados, sendo possível notar uma crescente interdependência. Neste ponto, refiro-me tanto aos processos pelos quais essas relações se perfectibilizam, quanto à sua própria natureza e perspectivas dessas relações. Esse movimento se deve, em grande parte, ao surgimento da internet e de tecnologias relacionadas, bem como seu desenvolvimento no espaço cibernético, como um novo e complexo sistema em contínua modificação.

Neste contexto, este artigo tem por objetivo conhecer melhor o espaço cibernético, as debilidades e ameaças a ele relacionadas, bem como analisar como os diferentes atores tem atuado neste meio para otimizar suas fortalezas e oportunidades. Essa reflexão será realizada à luz dos conhecimentos especificamente relacionados à segurança cibernética,² e poderão auxiliar no processo de compreensão, elaboração e execução de políticas conforme uma perspectiva mais holística, integral e flexível, visando maior eficiência.

I. Usuais enfoques e paradigmas contra as ameaças cibernéticas

No cenário atual, extremamente globalizado, vemos a ampliação das oportunidades, bem como dos desafios em igual ou ainda maior grandeza, considerando as características do espaço cibernético³ e necessidade de promover maior segurança cibernética.⁴

² Modulo de Cybersecurity lecionado pelo Kevin P. Newmeyer no Colégio Interamericano de Defesa no curso de ano 2018.

³ “Por tanto, podemos definir el ciberespacio como el conjunto de medios y procedimientos basados en las TIC y configurados para la prestación de servicios. La definición permite comprender de inmediato que el ciberespacio es ya parte esencial de nuestras sociedades, economías e, incluso, puede

Isso ocorre porque, como apontado por Diniz, “The existence of cyberspace is already generating a massive evolution – indeed a revolution – in all aspects of social, economic and political life”.⁵ Em outras palavras, pode-se dizer que a composição entre o binômio Desenvolvimento X Defesa tem se tornado cada vez mais complexa.⁶ Não

llegar a ser factor determinante de la evolución de las culturas, o quizás de su convergencia. De ahí la importancia de proteger el ciberespacio. Anteriormente, la ciberseguridad obedecía a un enfoque de protección de la información (Information Security) donde solamente se trataba de proteger la información a accesos, usos, revelaciones, interrupciones, modificaciones o destrucciones no permitidas. En la actualidad, este enfoque está evolucionando hacia la gestión de riesgos del ciberespacio (Information Assurance) donde la ciberseguridad consiste en la aplicación de un proceso de análisis y gestión de los riesgos relacionados con el uso, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información o datos y los sistemas y procesos usados basándose en los estándares internacionalmente aceptados... Resumiendo, la ciberseguridad debe formularse proactivamente como un proceso continuo de análisis y gestión de los riesgos asociados al ciberespacio”.

Enrique Fojón Chamoro e Ángel F. Sanz Villalba, *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2010), 2.

⁴ “Resolution 181, ITU (New)

Through this new resolution, the conference approved the definition of cybersecurity as expressed in Recommendation ITU-T X.1205 as follows:

“Cybersecurity is the collection of tools, policies, security concepts, security safeguards, guidelines, risk management approaches, actions, training, best practices, assurance and technologies that can be used to protect the cyber environment and organization and user’s assets. Organization and user’s assets include connected computing devices, personnel, infrastructure, applications, services, telecommunications systems, and the totality of transmitted and/or stored information in the cyber environment. Cybersecurity strives to ensure the attainment and maintenance of the security properties of the organization and user’s assets against relevant security risks in the cyber environment. The general security objectives comprise the following: Availability; Integrity, which may include authenticity and non-repudiation; Confidentiality”. International Telecommunication Union, “Landmark Decisions from Guadalajara. Cybersecurity”, acessado 10 de junho de 2018, <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/09/20.aspx>.

⁵ Gustavo Diniz and Robert Muggah, *A Fine Balance: Mapping Cyber (In)Security in Latin America. Strategic Paper 2* (Rio de Janeiro: Igarapé Institute, June 2012), 21. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/A-fine-balance_Mapping-cyber-insecurity-in-Latin-America.pdf.

⁶ Para Smith, conforme ressaltado por Fonfria Mesa, a primeira obrigação do soberano era a de proteger a sociedade e que a chave para manutenção da paz entre as nações em um regime de livre comércio era a dissuasão.

Antonio Fronfria Mesa, “Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa” (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016). [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO79-](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO79-2012_Naturaleza_Economia_Defensa_AFonfria.pdf)

2012_Naturaleza_Economia_Defensa_AFonfria.pdf; Lívia Cardoso Viana Gonçalves, “Ensaio Reflexivo” (Módulo de Economia de Defesa, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, janeiro de 2016).

“Las amenazas sobre el ciberespacio se concretan en ciberataques que pueden ser clasificados, en función de su autoría e impacto, según las siguientes categorías: • Ataques patrocinados por Estados. (...) • Terrorismo, extremismo político e ideológico. Los terroristas y grupos extremistas utilizan el ciberespacio para planificar sus acciones, publicitarlas y reclutar adeptos para ejecutarlas. (...) • Ataques del crimen organizado. Las bandas del crimen organizado (ciber-gangs) han comenzado a trasladar sus acciones al ciberespacio, explotando las posibilidades de anonimato que éste ofrece. (...) Según datos del FBI,1 en 2009 el impacto del cibercrimen por la acción de bandas organizadas ocasionó una perdidas, tanto a empresas como a particulares estadounidenses, por un valor superior a 560 millones de dólares. • Ataques

por outro motivo, como ressalta Alejandro Tossi, "cyber threat is one of the main risks for security in development countries".⁷

Os Estados se deparam hodiernamente com grandes desafios tanto âmbito da *elaboração* das políticas públicas, como no que diz respeito a *aplicação* dessas políticas no espaço cibernético. Dentre outros desafios, pode-se destacar a dificuldade em despertar o interesse da sociedade e em se adotar medidas mais efetivas, uma vez que, no geral, há a noção de que defesa e segurança são bens públicos e que devem ser promovidos pelo Estado.⁸

Nessa perspectiva importa destacar outro ponto importantíssimo, e com desdobramentos na estabilidade das relações internacionais, é o desafio em se elaborar políticas adequadas e aumentar as capacidades de defesa sem gerar uma instabilidade internacional com relação aos demais países. Isto porque, as mesmas capacidades adquiridas para ampliar a defesa e segurança cibernética de um país, podem ser empregadas para o ataque. Esta característica, por sua vez, tem o potencial promover uma certa corrida entre os países na ampliação dessas capacidades que podem ter utilização dual, defensiva e ofensiva.

A referida instabilidade poderia ser mitigada na medida em que a elaboração de políticas de segurança cibernética ocorra de forma clara e seja acompanhada de medidas

de perfil bajo. Este tipo de ataques son ejecutados, normalmente, por personas con conocimientos TIC que les permiten llevar a cabo ciber-ataques de naturaleza muy heterogénea y por motivación, fundamentalmente, personal". Fojón Chamoro e Sanz Villalba, *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*, 3.

⁷ "La evidencia internacional demuestra que los ataques más importantes son 'denegación de servicio' contra redes gubernamentales y sitios web de empresas privadas para interrumpir o deshabilitar su funcionamiento normal; ataques destinados a borrar o destruir información vital en entidades privadas o estatales y ataques para degradar o alterar sistemas de control industriales". Alejandro Amigo Tossi, "Consideraciones sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional", *Revista Política y Estrategia* 125 (2015): 87.

⁸ Fonfira Mesa, ressalta que para Smith Defesa e segurança não seriam bens a disposição do mercado, mas sim algo que cumpriria ao Estado prover. Isso, por consequência, levaria a caracterização de D&S como sendo de caráter público, bem público, financiado pela imposição, com características de 'não rivalidade, não consumo e não exclusão'. Antonio Fronfira Mesa, "Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa". Como consequência, a não exclusão e não rivalidade de benefícios da característica de Defesa como bem público, levaria, segundo à visão de Patrice Franko uma maior dificuldade em se "produzir defesa mais eficiente". Patrice Franko, *La Economía de la Defensa: Introducción* traduzido por o Colégio Interamericano de Defesa como *A Economía da Defesa: Introdução* (Waterville, ME: Colby College, 2000),1.

de transparência, que fomentem a confiança de forma sustentável e crescente entre os países.⁹

No âmbito da *aplicação* das Políticas Públicas, por sua vez, importa pensar em como promover a efetividade das normas regulatórias para alcançar todos os agentes se “algunos Estados han utilizado hackers de orientación nacionalista y hacktivistas para ocultar su responsabilidad y evitar la consiguiente abribuición”.¹⁰

Neste ponto, a dificuldade do gerenciamento do espaço cibernético decorre em grande parte do anonimato que envolve as ações nesse setor, que dificultam sobremaneira a identificação e atribuição de responsabilidades, aspecto que amplia a instabilidade não somente em âmbito internacional, mas também no âmbito interno de cada País.

Destaca-se também que, no momento da aplicação das políticas públicas, há a necessidade da sensibilização/educação dos usuários/agentes no espaço cibernético, uma vez que isso pode gerar vantagens incontáveis, próprias de uma ação preventiva, bem como auxiliar em eventual responsabilização ante ao mau uso, doloso ou culposos, em uma atuação repressiva.

Assim, dentro da enorme complexidade já apontada, cada país procura identificar suas prioridades em doutrinas/paradigmas/approach à luz de suas necessidades e capacidades disponíveis. Alguns países dão maior enfoque à segurança nacional (foco na proteção de infraestrutura crítica e sua importância para atuação governamental), outros mais voltados à economia ou saúde pública.¹¹

⁹ Tossi, “Consideraciones sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional”, 88.

¹⁰ Tossi, 86.

¹¹ “All nations address in their NCSS [Australia (AUS), Canada (CAN), Czech Republic (CZE), Estonia (EST), France (FRA), Germany (DEU), India (IND), Japan (JPN), Lithuania (LTU), and Luxembourg (LUX), Romania (ROU), The Netherlands (NLD), New Zealand (NZL), South Africa (ZAF), Spain (ESP), Uganda (UGA), the United Kingdom (GBR; 2009 and 2011 versions), and the United States (USA), of which three (CZE, IND, ROU) are draft NCSS] the cyber threats to their C(I)I. Sixteen nations address this in an explicit manner. Fourteen nations consider the cyber threats as part of their national security of which nine nations mention this explicitly. (...) The threat of loss of public confidence in the use of ICT is explicitly recognised by six of the 18 nations (...) All nations except Japan and the USA explicitly pinpoint individuals, criminals, and organised crime as malicious threat actors. Cyber espionage (e-spying) is explicitly mentioned by ten nations. Thirteen nations identify the threat of hostile activities by foreign nations (e.g., cyber warfare) in their NCSS. (...) Thirteen nations fear (potential) cyber attacks by terrorists on their C(I)I, (...) Eight NCSS put a focus on the economic prosperity of the digital society. Eight nations put a focus on the confidence of the citizens and companies of the digital society. (...) ten of the 18 nations relate the content of their NCSS to guiding principles or framework conditions. (...) Eight nations refer to the protection of civil liberties and other (inter)national democratic core values.(...) . Eight nations refer to cooperation and public-private partnerships (PPP) as a cyber security framework condition. Only eight nations have defined the notion cyber security. The other

Quanto da utilização de enfoques econômicos é possível se adotar um sistema de incentivos aos usuários/atores do sistema para alcançar seus objetivos, como, por exemplo, a concessão de bônus pecuniário ou fiscal para aqueles que adotam medidas preventivas de segurança, tal como ocorre com empresas seguradoras de veículos automotores. Ou ainda, os países podem adotar medidas para reduzir/subsidiar o valor do software utilizado para os sistemas de segurança com o fim aumentar a segurança do sistema como um todo.

Todavia, esse enfoque tem como fragilidade a dificuldade em determinar os custos da insegurança e determinar as externalidades associadas à falta de correlação direta entre o gasto com segurança e o efetivo aumento de segurança sistêmica. Ademais muitas empresas não relatam de forma imediata as falhas de segurança no sistema com receio de sofrer perdas econômicas, o que tendem a ampliar ainda mais os danos.

O enfoque em bem público/saúde pública por sua vez, parte da natureza inafastável de que defesa e segurança como bens, ainda que no espaço cibernético, continuam a ser um bem público.¹² Nesta condição, os desafios para sua proteção/promoção seguem os mesmos daqueles existentes nos demais domínios. Isto porque, como bem aproveitado por todos de forma indistinta, não há grandes incentivos e a população, por achar que o Estado é o grande responsável, tende a atuar como *free rider*. O Estado, neste caso, deve desenvolver standards mínimos e outras ações

ten nations either use descriptive text in their NCSS or a kind of common public understanding. This may cause misunderstandings nationally and internationally. As nations lack a harmonised cyber terminology. (...) the NCSS are relatively weak when describing detailed action plans under the topic 'international collaboration'. (...) Most NCSS lack a dynamic approach to cyberspace (technological) threats and challenges; (...) When it comes to tactical and operational plans, only three nations use some of the SMARTness criteria. (...) Given the global threat, sense of urgency and the need for swift action, transparency is required for all stakeholders. Therefore, we recommend a SMART definition for all NCSS action lines and planned activities. Most NCSS recognise the need for a society-wide approach: citizens, businesses, the public sector, and the government. However, the set of actions aimed at citizens is most often limited to awareness campaigns and information security education at schools. Only Australia has an outreach programme which supports the citizens with national cyber security tools. (...) most nations underrate the risk of loss of public confidence in ICT which may seriously hamper economic prosperity and e-government plans". Eric Luijff, Kim Besseling, and Patrick De Graaf, "Nineteen National Cyber Security Strategies", *International Journal of Critical Infrastructures* 9, no. 1 (January 1, 2013): 3–31. doi:10.1504/IJCIS.2013.051608.

¹² Sobre o tema interessantes informações pode ser encontradas no seguinte artigo: Scott Charney, "Collective defense: Applying the Public-Health Model to the Internet", *IEEE Security and Privacy* 10, n.2 (March-April, 2012): 54-59.

similares que permitam promover a “saúde pública” do espaço cibernético.¹³

Neste ponto, a título exemplificativo, dentro de uma categorização mais aberta de índole predominantemente didática, considera-se que a abordagem adotada pelos Estados Unidos e Inglaterra estaria orientada à segurança nacional e economia; Jamaica e Trinidad Tobago um enfoque econômico, mas também com motivação na perspectiva de segurança; e Panamá com maior atenção nas infraestruturas críticas.¹⁴

Poder-se-ia dizer que o Brasil teria adotado uma abordagem de segurança cibernética com enfoque em segurança nacional e defesa, mas também como importante fator de estabilidade social, por meio da defesa dos ativos de informação e das infraestruturas críticas.¹⁵

Reitere-se, embora cada país adote perspectivas diferentes, segundo suas realidades, nota-se uma certa tendência em se considerar as ameaças cibernéticas como parte da segurança nacional, embora não seja usual a adoção de uma definição clara sobre segurança cibernética ou a elaboração de planos operacionais para o manejo de situações de crise.

Nota-se assim, em uma perspectiva mundial, a existência de uma diversidade enfoques adotados pelos países (políticas e estratégias), bem como a própria definição

¹³ Kevin P. Newmeyer, módulo “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa”, Washington, DC, 5 de fevereiro 2018.

¹⁴ Kevin P. Newmeyer, “Modulo de Cybersecurity” (Powerpoint presentation, Modulo de Cybersecurity, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, 12 de fevereiro no curso de ano 2018).

¹⁵ Uma análise mais profunda com relação à abordagem brasileira pode ser melhor realizada quando da observação dos marcos jurídicos que evoluíram desde 2001, dentre os quais importa destacar a Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, em especial o art. 6; o Decreto n. 5.772, de 8 de maio de 2006; o Decreto n. 9.031, de 12 de abril de 2017; a Estratégia de Defesa Nacional, Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008; a Portaria 45, de 2009 do Gabinete de Segurança Institucional; o Decreto 7.809, 20 de dezembro de 2012, que cria o Centro de Defesa Cibernética no âmbito o Exército Brasileiro; a Política Cibernética de Defesa do Brasil de 2012, que destaca a importância da segurança da informação e das comunicações, bem como a necessidade da colaboração ativa da sociedade; o Decreto Legislativo n. 373 de 2013, que atualizou da Estratégia de Defesa, Doutrina Militar de Defesa Cibernética; a Diretriz Ministerial MD31-M-17, de 2014; a a Portaria Normativa 3,010/MD de 18 de novembro de 2014 e Instituição de grupo de trabalho para elaboração de uma Política Nacional de Segurança da Informação em 2017. Os documentos em referência podem ser localizados em seu inteiro teor, em sua maior parte, nos seguintes sites: “Legislação”, Governo do Brasil, acessado 18 de junho de 2018, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>; Ministério da Defesa, *Política Cibernética de Defesa* (Brasília: Ministério da Defesa, 2014). http://idciber.eb.mil.br/images/documentos/doutrina/manual_pol_nac_def.pdf; Ministério da Defesa, *Doutrina Militar de Defesa Cibernética* (Brasília: Ministério da Defesa, 2014), 25. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf.

básica do que vem a ser segurança cibernética.¹⁶ Essa falta de uniformidade, por sua vez, pode ser um problema na medida em que possui o potencial de retardar/impedir a construção de avanços colaborativos no setor.¹⁷

No continente Americano, embora haja divergência sobre a forma de tratar o tema, verifica-se um certo alinhamento político importante para ampliação da cooperação, que é vital nesta área, mas que, todavia, precisa avançar com aporte específico e continuado de recursos, ampliação de conhecimento e de capacidade técnica.¹⁸

Nessa perspectiva, a Organização dos Estados Americanos, com base em dados colhidos por um relatório de 2016, que aponta debilidades nacionais e internacionais, alerta para o fato de que apenas 1 dentre 5 países no continente americano tem uma melhor preparação no setor cibernético. Destaca, ainda, que, dentro de um espaço amostral de 32 países analisados: 2 países possuem cidadãos com consciência das ameaças cibernéticas e importância para de sua segurança, 5 países têm estratégias elaboradas, e 8 possuem sistemas de coordenação em caso de ataque a Infraestrutura. Esse diagnóstico nos alerta para uma situação de fragilidade, que precisa ser melhor

¹⁶ Embora não seja possível encontrar na literatura existente uma definição única sobre segurança cibernética dada a natureza multidisciplinar, Dan Craigen elaborou seguinte conceito: “We propose the following definition, which integrates key concepts drawn from the literature and engagement with the multidisciplinary group: Cybersecurity is the organization and collection of resources, processes, and structures used to protect cyberspace and cyberspace-enabled systems from occurrences that misalign de jure from de facto property rights”. Dan Craigen, Nadia Diakun-Thibault, and Randy Purse, “Defining Cybersecurity”, *Technology Innovation Management Review* 4, no. 10 (October 2014): 17. https://timreview.ca/sites/default/files/article_PDF/Craigen_et_al_TIMReview_October2014.pdf.

¹⁷ “The absence of a concise, broadly acceptable definition that captures the multidimensionality of cybersecurity potentially impedes technological and scientific advances by reinforcing the predominantly technical view of cybersecurity while separating disciplines that should be acting in concert to resolve complex cybersecurity challenges”. Craigen, Diakun-Thibault, and Purse, 13.

¹⁸ “En términos globales, los Estados miembros de la OEA han mostrado unidad cuando se trata de asuntos de Ciberseguridad... adoptado por unanimidad la Estrategia Interamericana Integral de Ciberseguridad nueve años antes, en 2004. una declaración sobre el “Fortalecimiento de la Ciberseguridad en las Américas” en marzo de 2012. La adopción de estos documentos prueba que aunque todavía queda mucho por hacer y los Estados intercambian distintas opiniones sobre la mejor forma de lograr la Ciberseguridad, existe un consenso político sólido en el Hemisferio Occidental, lo que ayuda a facilitar la cooperación regional y el intercambio de información. (...) Muchos gobiernos empezaron a tomar medidas serias para fortalecer la Ciberseguridad, tras la adopción de la Estrategia de Ciberseguridad de la OEA en 2004. En términos generales, los dirigentes políticos son conscientes de los peligros que plantean los hackers y los delincuentes cibernéticos para el desarrollo y la seguridad pública. Sin embargo, la voluntad política no siempre conduce a cambios en la situación imperante. En Latinoamérica, dos factores bloquean comúnmente los esfuerzos de los estados miembros: • La falta de recursos dedicados al fortalecimiento de la capacidad en Ciberseguridad. • La escasez de conocimientos especializados y experiencia práctica para la implementación de políticas y capacidades técnicas”. Leiva, “Estrategias Nacionales de Ciberseguridad”, 168.

estruturada.¹⁹

Neste sentido, é possível identificar a importância da construção de abordagens comuns entre os Estados, que sejam inclusivas e interdisciplinares, e que tenham: a) clareza das debilidades, b) identificação dos riscos na promoção de desenvolvimento e do interesse nacional, c) um sistema normativo inteligente e operativamente flexível, que reflitam estratégias adequadas segundo os principais atores e cenários, e d) atenção especial às infraestruturas críticas, pois, conforme destaca Kevin Newmeyer, “Critical infrastructure protection should be a key aim of the national cybersecurity strategy. Establishment of minimal standards is necessary in an economic or public health model of cybersecurity”.²⁰

Como conclusão parcial, destaca-se que, destarte as ameaças cibernéticas sejam percebidas de diferentes formas pelos atores (inclusive agentes estatais), e isso reflete em diferentes formas em se abordar o problema, não há uma estratégia melhor que outra. O importante é que se busque uma abordagem integral/interdisciplinar, sem deixar de considerar uma questão de peculiar importância nesta temática, aquela relativa à proteção de infraestruturas críticas, que será tratada de forma mais específica em tópico posterior.

Trata-se de buscar a construção de uma visão elaborada pela participação de tantos quanto numerosos os atores e que seja garantidora dos aspectos centrais da segurança individual e nacional, que pode aumentar a eficácia das políticas e estratégias de segurança cibernética.

II. Importantes aspectos de um marco regulatório eficiente

O espaço cibernético surge como quinto domínio, ao lado dos domínios terrestre, marítimo, aéreo e espacial. Neste novo domínio, criado integralmente pelo homem, é possível identificar debilidades e vulnerabilidades específicas, bem como diferentes ameaças (“online identity theft, industrial cyber espionage, critical

¹⁹ Center for Strategic and International Studies, “Cybersecurity Report 2016: Are We Ready in Latin America and the Caribbean?” March 2016, CSIS Events, 1:49:13. <https://www.csis.org/events/cybersecurity-report-2016-are-we-ready-latin-america-and-caribbean>.

²⁰ Kevin Newmeyer, “Elements of National Cybersecurity Strategy for Developing Nations”, *National Cybersecurity Institute Journal* 1, no. 3 (2015): 17.

infrastructure protection, and botnets”).²¹

Isto é, temos novos e complexos desafios²² no processo de promoção da segurança pessoal e nacional,²³ em que a solução exige novos paradigmas que contemplem igual complexidade.²⁴

A internet, como principal característica desse meio, assegura o tráfego informações incontáveis e conexão de um número inimaginável de pessoas. Embora potencialmente muito positiva para o desenvolvimento e a economia, as características da rede, que permitem o anonimato de ações irregulares, podem afetar inúmeros direitos e que, se não gerenciados de forma adequada, podem, por consequência, impactar no desenvolvimento e economia a que se busca promover.

Conforme os termos dantes destacados, a dificuldade na identificação dos atores, associada a custos de operação/ataque relativamente baixos têm um potencial de promover grandes e incontáveis danos, para os quais todos nós precisamos nos preparar. Isto porque:

As nossas atuais vulnerabilidades (falta de sensibilidade/educação da população, falta de pessoal com alto grau de capacitação, capacidades limitadas, frágil interação do público/privado) associadas às ameaças cibernéticas (de natureza estatal e não estatal em um contexto em que falta de normatização comum entre os Estados, o que dificulta a responsabilização e punição de crimes) geram uma perspectiva de cenário não muito favorável, instável, cuja dimensão pode afetar a

²¹ “Malware is frequently used to steal passwords and compromise online banking, cloud and corporate services”. Tyler Moore, “The Economics of Cybersecurity: Principles and Policy Options”, *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 3, no. 3–4 (December 2010): 2.

²² “In this paper, we have described several key economic challenges: misaligned incentives, information asymmetries and externalities. We have also reviewed the policy options available for overcoming these barriers, notably information disclosure and intermediary liability. Our principal recommendations are to encourage ISPs to take a more active role in cleaning up infected computers, and to collect and publish data on a range of security incidents. These recommendations are designed to raise awareness of cybersecurity issues and assign responsibility for action by the private sector so that the risks to society may be mitigated”. Moore, 23.

²³ “On a global scale, two major trends in cybercrime are fraud with economic motivations, and attacks against confidentiality, integrity and availability”. Organization of American States, *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas 2015* (Washington, DC: Organization of American States and Trend Micro, 2015), 18.

²⁴ A tecnologia superou as políticas e nossas políticas muitas estão desatualizadas e, por consequência, as capacidades também. Precisamos construir novos paradigmas não somente tecnicamente eficiente, mas legitimamente fixados, segundo o balanço entre segurança e privacidade que cada país ira alcançar. Mas o desafio, como se discutir, como se flexibilizar privacidade se não sinto como ameaça. Kevin P. Newmeyer, “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa” (Colegio Interamericana de Defesa, Washington, DC, 3 de março de 2018).

sobrevivência dos Estados.

Nesse cenário, criminosos mediante a utilização de recursos de baixo investimento, podem afetar sociedades não somente pelo impacto em infraestruturas críticas e afetando a economia, afetando prestação de serviços fundamentais, mas também fragilizando o exercício de direitos básicos como intimidade, privacidade e propriedade.

A alternativa à esta situação está em se encontrar formas de: i) se construir maior confiança entre os Estados em compartilhar informações e tecnologias de segurança para a comunidade internacional, ii) promover, entre os Estados e os cidadãos, um balanço legítimo e adequado entre segurança e privacidade, e iii) promover parcerias entre o setor público e o privado, em que embora o setor público oriente, o privado tenha incentivos para cooperar de forma participativa.²⁵

Trata-se de uma situação extremamente perigosa que permite o surgimento e o avanço do crime cibernético (delitos comuns que se utilizam o espaço cibernético como meio para realização de seus objetivos, em grande parte econômicos),²⁶ terrorismo cibernético²⁷ (as tecnologias da informação são utilizadas para intimidar ou causar dano a grupos sociais, com fins políticos-religiosos)²⁸ e a guerra cibernética (“Cyber war is just one outcome of the exercise of cyber power between nations”)²⁹ como grandes

²⁵ Lívia Cardoso Viana Gonçalves, “Fórum #2, Módulo Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa”, Moodle, 25 de fevereiro de 2018.

²⁶“El concepto de cibercrimen abarca desde el delito económico, como el fraude informático, el robo, la falsificación, el computer hacking, el espionaje informático, el sabotaje, la extorsión informática, la piratería comercial y otros crímenes contra la propiedad intelectual, la invasión de la intimidad, la distribución de contenidos ilegales y dañosos, la incitación a la prostitución y otras actitudes que atenten contra la moralidad, y el crimen organizado”.Gema Sánchez Medero, “Ciberespacio y el Crimen Organizado. Los nuevos desafíos del siglo XXI”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 10, n.16 (2012): 73.

²⁷ O Convênio de Budapeste de 2001, que trata sobre Cibercrime no âmbito predominante na Europa, não fala de ciber terrorismo, indicando certa carência de um compromisso real no âmbito internacional.

²⁸ “Los grupos terroristas están utilizando, principalmente, la red para financiarse, reclutar nuevos miembros, adiestrar a los integrantes de las distintas células, comunicarse, coordinar y ejecutar acciones, encontrar información, adoctrinar ideológicamente, promocionar sus organizaciones y desarrollar una guerra psicológica contra el enemigo”. Sánchez Medero, “Ciberespacio y el Crimen Organizado”, 74.

²⁹ Sobre guerra cibernética importa observar que no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte OTAN: “for NATO cyber war as the focus of concern is a misnomer; the real or potential use of cyber power by nations or terrorist groups should be the principle focus. Cyber war is just one outcome of the exercise of cyber power between nations. The central part of the paper will outline some

ameaças do Século XXI. Especificamente com relação à guerra cibernética, pode-se dizer que, a despeito da regulamentação do âmbito da ONU, a aplicação de inúmeros conceitos típicos à guerra tradicional não pode ser realizada de forma tão simples, e algumas questões ainda estão em aberto.³⁰

A título exemplificativo, e avaliando o impacto dessas ameaças em âmbito geral, pode-se ter uma ideia considerar a ampliação, a dimensão potencial em uma perspectiva prospectiva dessas ameaças no Brasil.³¹

O Brasil é o país com o maior número de usuários na América Latina, embora com apenas 59% da população tenha acesso.³² Isto é, os problemas dantes descritos podem a crescer em uma escala significativa, na medida em que se amplie a integralidade de acesso da população do Brasil de da população mundial em direção ao 100%, sem a respectiva ampliação da adoção de soluções operacionais e estruturais de regulação, em âmbito nacionais e internacionais.

Isto porque, o crescimento do número de usuários, em todo o mundo, não tem sido acompanhado de uma segurança progressiva em igual velocidade. Não somente

of special characteristics that distinguish cyber power from the other elements of national power, and point to some of challenges that these special characteristics present in developing a doctrine of cyber power”. Jeffrey Hunker, *Cyber War and Cyber Power: Issues for NATO Doctrine*, No. 62 (Rome: Research Division - NATO Defense College, 2010), 1.

³⁰ “For example, in cyberspace it is unclear what constitutes a weapon, an act of war, or the use of force necessary to trigger UN Charter protections. Perhaps more importantly, the problem of attribution—necessary for a state’s invocation of Article 51’s self-defense provisions—is exceedingly difficult in cyberspace, or at least much more so than in traditional military conflicts. Further, under international humanitarian law, the principles of proportionality and the distinction between military and nonmilitary targets are harder to apply in the cyberwar context, especially if states choose to respond to cyberattacks with conventional military force (or to counter military force with cyberoperations). Cyberattacks on the military infrastructure of telecommunications networks in cyberspace might have severe consequences on civilian networks, further complicating assessments of proportionality and distinction even for states making good faith efforts to comply with international humanitarian law. Finally, in the absence of an international cyberspace treaty to define the relevant terms, many of the technical questions regarding the fit between the Charter and international humanitarian law on one hand, and the complexity of cyberwar on the other, remain unanswered.” Daniel Abebe, “Cyberwar, international politics, and institutional design”, *University of Chicago Law Review* 83 n.1 (Winter 2016): 6-7.

³¹ “The challenges that Brazil is facing can be classified in three categories: Budgets for research, development, and innovation (R&D&I); organization and control of current cybersecurity systems; and reduction of the dependence of foreign countries regarding supplies and acquisitions”. Organization of American States, *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas 2015*, 22.

³² Agência Brasil, “Brasil é o 4º país em número de usuários de internet”, *Exame*, acessado em 14 de junho de 2018, <https://exame.abril.com.br/tecnologia/brasil-e-o-4o-pais-em-numero-de-usuarios-de-internet/>.

porque os incentivos são diferentes (os incentivos, considerando a natureza do mercado, para desenvolvimento de tecnologias são maiores do que os incentivos/investimentos na área de desenvolvimento de sistemas de segurança), mas também porque há, em muitas pessoas, a falsa impressão de segurança, que limita o maior envolvimento dos atores no processo de participação de elaboração e aplicação das políticas públicas de segurança cibernética.

Significa dizer, embora o Estado deva ser o principal agente na elaboração das estratégias e gestão nacional, ele não pode atuar de forma isolada, pois precisa da participação ativa do setor privado.³³ Para que o sistema funcione é necessária uma forte liderança/vontade política e que essa vontade esteja não somente no momento da elaboração das políticas, mas também em sua aplicação, com recursos e estratégias.³⁴

³³ A Resolução 174 da International Telecommunication Union (ITU) enfatiza a importância da colaboração entre o setor público e privado para prevenir, detectar e responder a crimes cibernéticos e uso indevido da tecnologia em âmbito nacional e internacional, por meio da elaboração de normas que contemplem a atuação do setor público e do privado, que permitam investigar e castigar e, com isso propicie sensibilização, educação no âmbito interno e maior cooperação/diálogo no âmbito internacional. Nesse contexto, a World Summit on the Information Society (WSIS), destacou que a ITU tem o papel de facilitador da linha de ação 5.

“Resolution 174

Illicit use of information and communication technologies could have a detrimental impact on a country's infrastructure, national security and economic development. This new resolution, entitled “ITU's role with regard to international public policy issues relating to the risk of illicit use of information and communication technologies”, calls for action to curb such use. It instructs the Secretary-General to raise awareness of Member States regarding the adverse impact that may result from the illicit use of information and communication resources. He should also take the necessary measures to maintain the role of ITU to cooperate within its mandate with other United Nations bodies in combating the illicit use of ICT.

In this regard, the resolution underlines the importance of the outcomes of the World Summit on the Information Society (WSIS), in particular, the role of ITU as facilitator for WSIS Action Line C5 on building confidence and security in the use of ICT. It recalls that WSIS Action Line C5 stipulates that: “Governments, in cooperation with the private sector, should prevent, detect and respond to cybercrime and misuse of ICT by: developing guidelines that take into account ongoing efforts in these areas; considering legislation that allows for effective investigation and prosecution of such misuse; promoting effective mutual assistance efforts; strengthening institutional support at the international level for preventing, detecting and recovering from such incidents; and encouraging education and raising awareness”. International Telecommunication Union. “Landmark Decisions from Guadalajara”.

³⁴ “Propuestas para... gestión eficaces y eficientes de nuestra (Espanha) ciberseguridad... se deberían aplicar los siguientes principios: (1) El gobierno de España debe identificar la seguridad de su ciberespacio como un objetivo estratégico de la Seguridad Nacional... (2) Se debe elaborar una Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la que emane un marco normativo específico que regule el ciberespacio y su seguridad. (3) La dirección de la ciberseguridad debe realizarse de manera centralizada... coordinando a las entidades públicas y privadas implicadas. (4) El gobierno debe fomentar y reforzar la cooperación internacional en materia de ciberseguridad... (5) Las administraciones del Estado se deberán promover una cultura de la ciberresponsabilidad, basada en la concienciación y formación continua en ciberseguridad... (6) El Estado debe promover e invertir en la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) del sector de la ciberseguridad, que proporcione soluciones TIC de primer nivel y empleo cualificado... Todos son corresponsables, pero le corresponde al gobierno el liderazgo y la dirección de la

Nesse contexto, como se trata de um problema do todo governo (em diferentes esferas), e de toda sociedade, mister se faz a identificação de um ponto focal para coordenar as ações interestaduais e as ações entre o setor público e privado, e, assim, construir a confiança necessária a todo processo.³⁵ Para tanto, é preciso a elaboração de um marco legal que oriente toda administração, como política pública, incluindo também o setor privado.³⁶

É importante existir no setor cibernético uma relação de sinergia em que as empresas colaboram ao agregar valor de sua atuação e o Estado investe em tecnologia para “bidireccional: las empresas necesitan crear valor alrededor del negocio de la ciberseguridad y el Estado precisa de tecnología que le permita disponer de una capacidad solvente y vanguardista de ciberseguridad”.³⁷

No Brasil, essa relação encontra-se em processo de considerável evolução, e tem representado incremento progressivo se comparado à América Latina.³⁸ Importante

gestión nacional de la ciberseguridad”. Fojón Chamoro e Sanz Villalba, *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*, 7-8.

³⁵ Neste ponto cabe de forma adicional destacar que, segundo Leiva, as Estratégias de cybersecurity devem ter “d) Participación del sector privado: Participación en la estrategia/política: los actores en sectores claves como energía, transportes, entidades financieras, bolsas de valores, proveedores de servicios de internet, entre otros deben evaluar los riesgos que los afectan y mediante una adecuada gestión de los mismos asegurar que los sistemas de información y las redes son fiables y resistentes. Además deben asumir el compromiso de compartir la información con las autoridades gubernamentales competentes en materia de Ciberseguridad”. Leiva, “Estrategias Nacionales de Ciberseguridad”, 164.

³⁶ Kevin Newmeyer, “Elements of National Cybersecurity Strategy for Developing Nations”, 17.

³⁷ Fojón Chamoro e Sanz Villalba, *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*, 6.

³⁸ “Indeed, Latin American countries are largely absent from wider strategic international debates on cyberspace. According to Camino Kavanagh, with the exception of Brazil, Latin American countries are not actively involved in discussions on internet freedom, internet governance or wider UN debates. For its part, Brazil is largely working on related issues through the India-Brazil-South Africa forum. Interview, May 2012. There is comparatively less publicly available evidence of bilateral cooperation between Latin America countries on managing cyber-security and cyber-defense. While this is a possible area of growth, just one country has signed a treaty – Brazil – with another country outside of Latin America – Russia”. Diniz and Muggah, *A Fine Balance*, 10. “A growing number of Latin American countries have elaborated specific legislation on cyber-crime. Using these criteria, there are at least six Latin American countries reviewed in the preparation of this Strategic paper that have yet to develop clear and specific laws to penalize cyber-crimes – Belize, Brazil, Cuba, El Salvador, Honduras and Nicaragua”. Diniz and Muggah, 12. “One important exception at the regional level is the non-governmental organization *Latin American Cooperation of Advanced Networks* (RedCLARA), which seeks to connect institutions working on the issue of cyber security. Specifically, RedCLARA connects 15 Latin American academic networks, such as Brazil’s RNP (*Rede Nacional de Pesquisa e Ensino*) and Peru’s RAAP (*Red Académica Peruana*)”. Diniz and Muggah, 17. “In Latin America, private corporations and firms appear to be playing a comparatively marginal role in supporting cyber-security initiatives and enhancing public safety in cyber-space. Not a single public-private partnership could be

registro dessa evolução e atuação colaborativa com a sociedade é a Política de Defesa Cibernética, Portaria n. 3.389, de 21 de dezembro de 2012.³⁹ Todavia, estudiosos sobre o tema, como Gustavo Diniz ressaltam algumas dificuldades na cooperação do setor privado com o setor público.⁴⁰

Com esses aspectos, uma maior eficiência das políticas de segurança cibernética passa também pela definição de um marco legal apropriado, como elemento de educação, dissuasão e incentivos de modo flexível (*smart regulation*) no âmbito interno,⁴¹ e elemento de cooperação e formação de uma defesa coletiva no âmbito interno e externo.⁴²

identified in the course of the preparation of this Strategic paper in Latin America. (...) Most are reluctant to share information on the scale of their losses to federal or district level authorities. As noted in the *Security and Defense Agenda's* report: “[t]he problem is that companies are reluctant to talk about these (cyber-crime issues); they aren’t keen to reveal vulnerabilities to competition or to consumers, and they also have data privacy rules to contend with.(..) It should be stressed that a major assessment of the overall engagement of the private sector on issues of cyber-security in Latin America found that its standards and participation were “marginal to poor” when compared to those of other regions.⁶³ both public and private responses to cyber threats in selected Latin American countries are rated as poor according to governmental and industry standards set by groups such as PriceWaterhouseCoopers and the *Security and Defense Agenda*”. Diniz and Muggah, 19.

³⁹ Destaque-se, dentre outros dispositivos desse documento, o item “3.1.2 A eficácia das ações de Defesa Cibernética depende, fundamentalmente, da atuação colaborativa da sociedade brasileira, incluindo, não apenas o MD, mas também a comunidade acadêmica, os setores público e privado e a base industrial de defesa. Nesse contexto, avulta de importância a necessidade de interação permanente entre o MD e os demais atores externos envolvidos com o Setor Cibernético, nos níveis nacional e internacional, conforme estabelece a END”. Ministério da Defesa, *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*, 25. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf.

⁴⁰ “The URCC (The Federal Police’s Unit for Combating Cybercrime) appears to be operating effectively in terms of exchanging information on operational matters with foreign law enforcement agencies and courts. In contrast, when a case requires the cooperation of private Internet companies in the US, including Google and Facebook, there are often long delays and obstructions. These companies tend to avoid collaborating with law enforcement due to contractual and legal obligations in the countries that host their core services and servers.”

Gustavo Diniz, Robert Muggah and Misha Glenny, *Deconstructing Cyber Security in Brazil: Threats and Responses. Strategic Paper 11* (Rio de Janeiro: Igarapé Institute, December 2014), 22. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Strategic-Paper-11-Cyber2.pdf>.

⁴¹ “Must focus on the costs of ensuring Internet health. (...) Industry and government should identify the level of security that markets will naturally provide. Regulation would create processes to fill the gap between what markets will naturally provide and what national security requires. The government’s tool kit for this change should be viewed as expansive and flexible, including the use of policy and economic incentives to reinforce or supplant regulation”. Charney, “Collective defense”, 58.

⁴² Charney: “Partners across the computing ecosystem, including the IT industry, ISPs, and governments, must help foster greater collective defense. Collectively, we can help develop and promote the expected actions and behaviors that will improve Internet safety. (...) We can also begin working through international bodies to standardize what types of information on machine health to share and how to exchange it with appropriate security and privacy protections. As more efforts advance, we can create

Trata-se de um aspecto essencial para conscientização de todos os agentes, sobre seus deveres, para que usem de forma adequada como *public health*, com direitos para tenha as liberdades civis asseguradas, bem como para, no âmbito público, orientar de forma coordenada os órgãos públicos. Esse marco regulatório deve, ainda, estabelecer metas para desenvolvimento das capacidades (físicas e profissionais) adequadas,⁴³ acompanhado de um plano operacional segundo estratégias setoriais e recursos dedicados.⁴⁴

Isto é, uma política de segurança cibernética eficiente requer um marco legal que permita a conscientização e incentive a participação dos atores (nacionais e internacionais, estatais e privados) de forma participativa, colaborativa. Caso contrário, não seremos capazes de atuar contra o crime cibernético e o terrorismo cibernético, bem como evitar escaladas das guerras cibernéticas.

III.Importância da proteção às Infraestruturas Críticas

Vivemos em uma aldeia global em que todos estamos conectados, mas não por uma mera nuvem, mas também por um meio físico. Nossa relação real está cada vez mais conectada com a internet e envolvida pela tecnologia da informação, e qual é nossa visão crítica atual? ⁴⁵ A internet mudou nossa relação com a realidade física, mas sabemos a natureza e amplitude de que impactos no espaço cibernético podem causar no

guidelines to catalyze further action. We must also drive the R&D that will remove barriers to, lower costs for, and incentivize toward the right actions and behaviors. Finally, we can advocate the necessary policy and legislation reform to enable and eventually transition to a state in which collective defense and consumer endpoint health management aren't just feasible, but a reality”.

⁴³ Kevin Newmeyer, “Elements of National Cybersecurity Strategy for Developing Nations”, 17.

⁴⁴ “Apuesta por promover la cooperación con las comunidades autónomas e impulsar un foro social de expertos como órgano consultivo. Asimismo, pide actualizar los instrumentos normativos necesarios, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de crisis, la protección civil, los secretos oficiales y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes. Además, se establecerá una Comisión Coordinadora para luchar contra el crimen organizado y se elaborarán estrategias sectoriales, entre las que cita una sobre ciberseguridad”. María José Caro Bejarano, *La Protección de las infraestructuras críticas* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011), 6. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA21_2011ProteccionInfraestructurasCriticas.pdf.

⁴⁵ Andrew Blum, “Discover the physical side of the Internet”, June 2012, TEDGlobal. http://www.ted.com/talks/andrew_blum_what_is_the_internet_really

mundo real? ⁴⁶ Fato é que, os ataques cibernéticos podem causar danos reais, com especial atenção em infraestruturas críticas e precisamos nos adaptar rapidamente a essa realidade.

As respostas aos questionamentos anteriores, em geral, revelam um baixo conhecimento do público geral, isso, por sua vez, tem o potencial de gerar problemas de ordem multidimensional no âmbito individual e nacional.

Neste ponto, um dos aspectos mais sensíveis está relacionado à proteção das infraestruturas críticas.⁴⁷ Isso porque elas são vitais à política de segurança cibernética e tem potencial de criar enormes danos.⁴⁸

A despeito do Brasil ter um tratamento normativo específico com relação à infraestrutura crítica (dentre outras, a Portaria n. 45 de 8 de setembro de 2009,⁴⁹ que destaca essas infraestruturas como foco de proteção da Segurança Cibernética) e haja ações concretas para fortalecer essa proteção, a OEA pôde identificar impactos no Brasil, México e na Colômbia,⁵⁰ bem como desafios comuns a outros países.⁵¹

⁴⁶ Goldstein ilustra de forma bem interessante como os ataques cibernéticos podem impactar no mundo físico e como conflitos no âmbito digital tem potencialidade que provocar conflitos armados.

Guy-Philippe Goldstein, “How Cyberattacks Threaten Real World Peace”, Paris in January 2010, TEDxParis. https://www.ted.com/talks/guy_philippe_goldstein_how_cyberattacks_threaten_real_world_peace.

⁴⁷ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, § 1016. USA Patriot Act 2001: “systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems and assets would have a debilitating impact on security, national economic security, national public health or safety, or any combination of those matters”. Cada país elenca o considera ser infraestrutura crítica, mas o Professor Newmeyer destaca alguns pontos em comum, quais sejam: “Important to the nation’s economy and security, Provide vital services to population, increasingly reliant on IT systems”. Kevin P. Newmeyer, “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa” (Colegio Interamericana de Defesa, Washington, DC, 3 de março de 2018).

⁴⁸ “A estas infraestructuras les puede afectar entre otros, el terrorismo, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, las ciberamenazas. ‘Es preciso garantizar su funcionamiento y capacidad de resistencia y recuperación ante posibles amenazas’”. Caro Bejarano, *La Protección de las infraestructuras críticas*, 6.

⁴⁹ Presidência da República. Casa Civil. *Diário Oficial da União – Seção 1* (Brasília: Imprensa Nacional, 9 de setembro de 2009). <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=09/09/2009>.

⁵⁰ “Recent data shows that the cost of cybercrime has reached \$8 billion in Brazil, \$3 billion in Mexico, and \$464 million in Colombia. (...) an increased number of cyber-attacks: owners and operators surveyed for the 2015 OAS-Trend Micro report Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas reported a 53% increase of cyber incidents affecting their computer systems over the previous year”. Organization of American States, *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Latin American and Caribbean 2018* (Washington, DC: OAS, 2018), 8. <https://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/cipreport.pdf>.

⁵¹ A esse respeito cabe ressaltar que segundo report da OEA: “America is in Brazil. In addition, Brazil is the first country in Latin America, and the seventh in the world, that invest[s] the most in ITC; investment reached €48.2 billion in 2013. Cybersecurity is one of the key priorities of the National Defense Strategy. This document is inclusive, and it doesn’t just covers military matters but also the

Ainda segundo uma visão mais ampla do continente, a OEA destaca que “Data from Brazil, Chile, and Mexico reveals that most of the vulnerabilities are related to the wrong system configurations, followed by outdated versions and application problems. However, those problems are associated with a higher risk level. 60% of vulnerabilities that expose holes could affect information confidentiality. 30% of vulnerabilities represent a threat against integrity, while 10% of vulnerabilities are weaknesses that can take advantage of attacks against the availability of information and services”.⁵²

Partindo de uma perspectiva técnica, é possível de dizer que, é comum que muitas dessas infraestruturas adotem o sistema SCADA⁵³, que não estão conectadas à internet. Essa característica poderia dar certa segurança, mas hoje sabemos que esta segurança é apenas teórica. Isto porque, o fato de uma infraestrutura não estar conectada à internet não foi suficiente para afastar a utilização de uma poderosíssima arma cibernética, o STUXNET.⁵⁴ O Stuxnet foi uma arma composta:

protection of Brazilian critical infrastructures of the space, ITC and nuclear industries, with the aspiration to reduce the dependence on other countries. Brazil has a wide network of early alert centers and response teams against security incidents. The challenges that Brazil is facing can be classified in three categories: Budgets for research, development, and innovation (R&D&I); organization and control of current cybersecurity systems; and reduction of the dependence of foreign countries regarding supplies and acquisitions... Governments and enterprise should basically promote an all-level cybersecurity culture that fosters threat prevention. International and domestic collaboration between the public and private sectors play a key role in strengthening national cybersecurity frameworks. It is necessary to put in more legislative and regulatory work if progress is expected. Information exchange and operational response should be decisive as well”. Organization of American States, *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas 2015*, 22.

⁵² Organization of American States, 18.

⁵³ Segundo lições do Professor Kevin Newmeyer, SCADA, Supervisory, Control, and Data Acquisition se define como “These circuits control the switches, valves, signals, etc. that are embedded in everything from subway systems to electrical distribution, to traffic lights. Connected to the Internet, they allow remote monitoring and control of systems”. Todavia, considerando que a maior parte desses sistemas que estão em utilização são da década de 80, são sistemas em grande parte desatualizados e não conectados à internet, embora em versões modernas isso seja possível. Kevin P. Newmeyer, “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa” (Colégio Interamericana de Defesa, Washington, DC, 3 de março de 2018).

⁵⁴ “Stuxnet infects Windows systems in its search for industrial control systems, called supervisory control and data acquisition (SCADA) systems. The target systems include code that automates industrial machinery (Falliere, 2010). A majority of the infected computers worldwide were located in Iran, with uranium enrichment factories as the supposed target of the Stuxnet worm (Fildes, 2010). Stuxnet was first observed and spread in early 2010, but the roots were traced back roughly to June 2009. The Russian cyber-security company Kaspersky Lab claimed that the attack could only be conducted with nation-state support (Fildes, 2010). The most likely origin of the virus seems to be either Israel or the United States, though the origin remains disputed (Keizer, 2010). Israeli officials have hinted that their country may be involved (Broad et al., 2011). Iran’s top nuclear negotiator blamed the United States and claimed that an investigation found that the United States was the source of the attack”. Nazli

por duas bombas digitais, uma voltada para acelerar as turbinas de enriquecimento de urânio do Irã e outro um Rootkit voltado para camuflar o ataque e, com isso, retardar a resposta da vítima, ampliando os danos no sistema. Isso foi possível graças à exploração do Zero day, que infectou um computador, cujo software controlava o SCADA. Todavia, depois que infectado o sistema, o malware atuava como Selfreplicating worm. Por essa razão se acredita que embora tenha sido um ataque direcionado ao Iran, acabou por atingir outros países como a Índia e Indonésia, dentre outros. A infecção inicial ao computador ocorreu por meio da utilização de pen drive, e o vírus tinha características tão específicas que deixa evidente que quem criou o malware não somente tinha muita capacidade tecnológica (especialistas dizem que somente Estados poderiam dispor de tal capacidade), mas conhecia profundamente o *modus operandi* do sistema utilizado na matriz energética do Iran. Tratar-se-ia de um malware que carrega uma tecnologia 20 vezes maior daquela até então utilizada, alguns comparam sua grandeza ao advento da internet.⁵⁵

Este malware atingiu centrífugas de enriquecimento de urânio no Irã. A tecnologia utilizada indica a criação por um ou mais Estados, como uma manifestação de uma guerra cibernética. “Stuxnet has effectively fired the starting gun in a new arms race (...) Unlike nuclear or chemical weapons, however, countries are developing cyberweapons outside any regulatory framework”.⁵⁶ Com esse exemplo, é possível verificar uma dissuasão diferenciada da guerra fria,⁵⁷ a utilização de uma arma cibernética pode se voltar contra seu próprio criador.⁵⁸

Instaura-se uma nova racionalidade, a qual não temos ainda exata dimensão ou controle, uma vez que fogem à tradicional governança instaurada à luz do Tratado de

Choucri and Daniel Goldsmith, “Lost in cyberspace: Harnessing the Internet, international relations and global security”, *Bulletin of the Atomic Scientists* 68, n.2 (2012): 76-77. doi:10.1177/0096340212438696.

⁵⁵ Cardoso Viana Gonçalves, “Ensaio Reflexivo”, 21.

⁵⁶ Misha Glenny, “A Weapon We Can’t Control”, *New York Times*, junho 24, 2012, acessado em 31 de março de 2018, <http://www.nytimes.com/2012/06/25/opinion/stuxnet-will-come-back-to-haunt-us.html>.

⁵⁷ “During the cold war, countries’ chief assets were missiles with nuclear warheads. Generally their number and location was common knowledge, as was the damage they could inflict and how long it would take them to inflict it. Advanced cyberwar is different: a country’s assets lie as much in the weaknesses of enemy computer defenses as in the power of the weapons it possesses. So in order to assess one’s own capability, there is a strong temptation to penetrate the enemy’s systems before a conflict erupts”. Glenny, “A Weapon We Can’t Control”.

⁵⁸ Veja: Sean Collins and Steven McCombie, “Stuxnet: the emergence of a new cyber weapon and its implications”, *Journal of Policing, Intelligence, and Counter Terrorism* 7, n. 1 (2012). <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/18335330.2012.653198?scroll=top&needAccess=true>.

Westfalia -1648, com as concepções correntes sobre Estado, territorialidade, soberania e não intervenção.

Essa nova racionalidade, ou irracionalidade, preocupa na medida em que “in cyberspace; once released, virus developers generally lose control of their inventions, which will inevitably seek out and attack the networks of innocent parties. Moreover, all countries that possess an offensive cyber capability will be tempted to use it now that the first shot has been fired”.⁵⁹

Temos assim um grande desafio, que é global, o de regular e construir um espaço seguro e de confiança em que os incentivos ao uso das armas cibernéticas sejam menores do que as possíveis responsabilizações/sanções no âmbito internacional. A resposta não é fácil, uma vez que embora haja iniciativas, elas ainda não se mostram muito eficientes.⁶⁰

Neste ponto, Leiva destaca a importância da “elaboración y adopción de estándares globales, la expansión de la capacidad del sistema jurídico internacional y el desarrollo y la promoción de las mejores prácticas para generar sistemas de alerta y de respuesta a los ciberataques”.⁶¹

No âmbito das Américas é possível ver algumas dessas iniciativas como a “Declaration Strengthening Cyber-Security in the Americas” de 2012⁶² do programa de Cybersecurity da CICTE Inter-American Committee against Terrorism⁶³ e a inclusão do tema na agenda de discussões da UNASUL.

Todavia, subsistiria, na perspectiva da Organização dos Estados Americanos, algumas limitações quanto à “Budgets for research, development, and innovation (R&D&I); organization and control of current cybersecurity systems; and reduction of

⁵⁹ Glenny, “A Weapon We Can’t Control”.

⁶⁰ Embora stuxnet tenha sido um ato contra as leis internacionais (por ser um worm selfreplicating, não discriminatório alcançando civis) a dificuldade de atribuição do ataque e a falta de reconhecimento do Iran tornaram mais difícil a regulação internacional.

⁶¹ Leiva, “Estrategias Nacionales de Ciberseguridad”, 164.

⁶² Organization of American States, *Declaration. Strengthening Cyber-Security in the Americas*, CICTE/DEC.1/12 rev. 1, (Washington, DC: Member States of the Inter-American Committee Against Terrorism (CICTE), March 7, 2012). https://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/Declarations/DEC_1%20rev_1_DECLARATION_CICTE00749E04.pdf.

⁶³ “The OAS/CICTE Cybersecurity Program serves a pivotal role in fostering the public-private partnership that is still maturing in the region. It is in the spirit of such a public-private partnership that OAS and Trend Micro joined forces to provide you with this unique perspective into critical infrastructure attacks that have impacted 25 nations. Collective action is direly needed”. Organization of American States, *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas 2015*, 46.

the dependence of foreign countries regarding supplies and acquisitions”.⁶⁴

A análise, ainda que superficial, do caso Stuxnet permite perceber a importância da elaboração de recomendações claras ao se tratar de infraestruturas críticas para todos os atores envolvidos, tal como a criação de padrões de segurança no setor industrial no contexto de estratégias que reforcem a confiança entre os Estados e permitam a rápida resposta no âmbito político e técnico.⁶⁵

Por tais aspectos, podemos notar que os ataques cibernéticos podem causar danos reais, especialmente em infraestruturas críticas. Atualmente, graças à natureza do ataque cibernético e limitação do ordenamento internacional, temos uma insegurança jurídica que favorece a escalada de conflitos. Precisamos estar preparados para essa realidade, nos adaptar com atuação coordenada e integrada, tanto no âmbito político como técnico.

IV. Conclusão

“What we see, know, and understand today in the cyber domain may not be the same realities of tomorrow”.⁶⁶ Os desafios que hoje conseguimos identificar no âmbito da segurança multidimensional já são inúmeros e preocupantes na medida em que necessitam de uma resposta interdisciplinar e colaborativa.

O problema, contudo, é que a identificação de interesses no âmbito nos países não é algo tão fácil quanto outrora, uma vez que a globalização e o avanço tecnológico criaram uma nova racionalidade que exige a elaboração de novos paradigmas.

Fica então o grande questionamento: uma vez identificado o grande problema/desafio no mundo cibernético, como atuar?

Neste artigo colacionei várias perspectivas e acredito que esse seja um início,

⁶⁴ Organization of American States, 22.

⁶⁵ “Promover campañas de educación básicas y orientadas en infraestructuras críticas. Es necesario invertir en seguridad cibernética. Actualización de las estrategias cibernéticas y fortalecimiento de las capacidades para responder legalmente a ataques cibernéticos. Promoción de International Confidence Building Measures (CBM), protocolos conjuntos, La colaboración entre los sectores público y privado es esencial. Establecimiento de los estándares de seguridad en el sector industrial, Importa crear un procedimiento operativo estándar para una forma simplificada y adecuada de responder a un ataque cibernético. Nivel técnico y político”. Stuxnet Group, “Modulo de Cybersecurity” (Powerpoint presentation, Modulo de Cybersecurity, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, 12 de março de 2018).

⁶⁶ Choucri and Goldsmith, “Lost in cyberspace”, 76.

um subsídio para auxiliar na formação de uma consciência situacional. Todavia, creio que mais importante do que a criação de espaços que permitam o conhecimento das questões suscitadas neste artigo, seja a criação de espaços e oportunidades que promovam de forma efetiva o diálogo.

Este diálogo, precursor da construção de confiança (entre os países e atores integrantes do espaço cibernético), bem como da criação de alternativas construtivas, tem sido buscado e promovido de forma incansável pelo Colégio Interamericano de Defesa, não só por meio do Curso de Segurança Cibernética, mas também por meio da forma integrada com que essa disciplina é inserida dentro de um contexto coordenado com outras matérias como Política de Defesa, Segurança Multidimensional, Economia de Defesa e Pensamento Estratégico. Trata-se de um valor agregado intangível para as nações e para o hemisfério, que permitirá uma melhor preparação futura, proporcional aos desafios que nos esperam.

Bibliografia

- Abebe, Daniel. "Cyberwar, international politics, and institutional design". *University of Chicago Law Review* 83 n.1 (Winter, 2016): 1-22.
- Agência Brasil. "Brasil é o 4º país em número de usuários de internet", *Exame*, acessado em 14 de junho de 2018. <https://exame.abril.com.br/tecnologia/brasil-e-o-4o-pais-em-numero-de-usuarios-de-internet/>.
- Blum, Andrew. "Discover the physical side of the Internet". June 2012. TED Talk, 11:53. http://www.ted.com/talks/andrew_blum_what_is_the_internet_really
- Cardoso Viana Gonçalves, Livia. "Ensaio Reflexivo". Módulo de Economia de Defesa, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, janeiro de 2016.
- . "Fórum #2, Módulo Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa". Moodle, 25 de fevereiro de 2018.
- Caro Bejarano, Maria José. *La Protección de las infraestructuras críticas*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011.
- Center for Strategic and International Studies. "Cybersecurity Report 2016: Are We Ready in Latin America and the Caribbean?" March 2016. CSIS Events, 1:49:13. <https://www.csis.org/events/cybersecurity-report-2016-are-we-ready-latin-america-and-caribbean>.
- Charney, Scott. "Collective defense: Applying the Public-Health Model to the Internet". *IEEE Security and Privacy* 10, n.2 (March-April, 2012): 54-59.
- Choucri, Nazli and Daniel Goldsmith. "Lost in cyberspace: Harnessing the Internet, international relations and global security". *Bulletin of the Atomic Scientists* 68, n.2 (2012): 70 - 77. doi:10.1177/0096340212438696.
- Collins, Sean and Steven McCombie. "Stuxnet: the emergence of a new cyber weapon and its implications". *Journal of Policing, Intelligence, and Counter Terrorism* 7, n. 1 (2012): 80-91.

- <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/18335330.2012.653198?scroll=top&needAccess=true>.
- Craig, Dan, Nadia Diakun-Thibault, and Randy Purse. "Defining Cybersecurity". *Technology Innovation Management Review* 4, no. 10 (October 2014): 13-21. https://timreview.ca/sites/default/files/article_PDF/Craig_et_al_TIMReview_October2014.pdf
- Diniz, Gustavo and Robert Muggah. *A Fine Balance: Mapping Cyber (In)Security in Latin America, Strategic Paper 2*. Rio de Janeiro: Igarapé Institute, June 2012. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/A-fine-balance_Mapping-cyber-insecurity-in-Latin-America.pdf.
- Gustavo Diniz, Robert Muggah, and Misha Glenny. *Deconstructing Cyber Security in Brazil: Threats and Responses. Strategic Paper 11*. Rio de Janeiro: Igarapé Institute, December 2014. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Strategic-Paper-11-Cyber2.pdf>.
- Fojón Chamoro, Enrique e Ángel F. Sanz Villalba. *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.
- Franko, Patrice. *La Economía de la Defensa: Introducción*. Traduzido por o Colegio Interamericano de Defesa como *A Economia da Defesa: Introdução*. Waterville, ME: Colby College, 2000.
- Fronfria Mesa, Antonio. *Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE079-2012_Naturaleza_Economia_Defensa_AFonfria.pdf.
- Glenny, Misha. "A Weapon We Can't Control". *New York Times*, junho 24, 2012. Acessado em 31 de março de 2018. <http://www.nytimes.com/2012/06/25/opinion/stuxnet-will-come-back-to-haunt-us.html>.
- Goldstein, Guy-Philippe. "How Cyberattacks Threaten Real World Peace". Paris in January 2010. TEDxParis, 9:17. https://www.ted.com/talks/guy_philippe_goldstein_how_cyberattacks_threaten_real_world_peace.
- Hunker, Jeffrey. *Cyber War and Cyber Power: Issues for NATO Doctrine*. No. 62. Rome: Research Division - NATO Defense College, 2010.
- International Telecommunication Union. "Landmark Decisions from Guadalajara Cybersecurity". Acessado 10 de junho de 2018. <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/09/20.aspx>.
- "Legislação". Governo do Brasil. Acessado 18 de junho de 2018. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>
- Leiva, Eduardo A. "Estrategias Nacionales de Ciberseguridad: Estudio Comparativo Basado en Enfoque Top-Down desde una Vision Global a una Vision Local". *Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software* 3 no. 4: 161-176. <http://revistas.unla.edu.ar/software/article/view/775/826>.
- Luijff, Eric and Kim Besseling, and Patrick De Graaf. "Nineteen National Cyber Security Strategies". *International Journal of Critical Infrastructures* 9, no. 1 (January 1, 2013): 3–31. doi:10.1504/IJCIS.2013.051608.
- Ministério da Defesa. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md3_1_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf.

- . *Política Cibernética de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. http://idciber.eb.mil.br/images/documentos/doutrina/manual_pol_nac_def.pdf.
- Moore, Tyler. “The Economics of Cybersecurity: Principles and Policy Options”. *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 3, no. 3–4 (December 2010): 103-117.
- Newmeyer, Kevin P. “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa”. Colegio Interamericana de Defesa, Washington, DC, 3 de março de 2018.
- . “Cybersecurity do Colégio Interamericano de Defesa”. Colegio Interamericana de Defesa, Washington, DC, 5 de fevereiro de 2018.
- . “Elements of National Cybersecurity Strategy for Developing Nations”. *National Cybersecurity Institute Journal* 1, no. 3 (2015): 9-19.
- . “Modulo de Cybersecurity”. Powerpoint presentation, Modulo de Cybersecurity, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, 12 de fevereiro no curso de ano 2018.
- . *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Latin American and Caribbean 2018*. Washington, DC: OAS, 2018. <https://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/cipreport.pdf>.
- Organization of American States. *Declaration. Strengthening Cyber-Security in the Americas*. CICTE/DEC.1/12 rev. 1. Washington, DC: Member States of the Inter-American Committee Against Terrorism (CICTE), March 7, 2012. https://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/Declarations/DEC_1%20rev_1_DECLARATION_CICTE00749E04.pdf.
- . *Report on Cybersecurity and Critical Infrastructure in the Americas 2015*. Washington, DC: Organization of American States and Trend Micro, 2015.
- Presidência da República. Casa Civil. *Diário Oficial da União – Seção 1*. Brasília: Imprensa Nacional, 9 de setembro de 2009. <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=09/09/2009>.
- Sánchez Medero, Gema. “Ciberespacio y el Crimen Organizado. Los nuevos desafíos del siglo XXI”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 10, n.16 (2012): 71-87.
- Stuxnet Group. “Modulo de Cybersecurity”. Powerpoint presentation, Modulo de Cybersecurity, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, 12 de março de 2018.
- Tossi, Alejandro Amigo. “Consideraciones sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional”. *Revista Política y Estrategia* 125 (2015): 83-96.
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. Pub. L. No. 107-56. § 1016.

Modernización y democratización de las FFAA argentinas.

Análisis de los cambios legislativos y las transformaciones educativas

(1983-2017)

Jorge SZEINFELD¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar, a través de las transformaciones legales a nivel nacional vinculadas a temas de defensa, seguridad y formación militar el proceso que en Argentina fue denominado de “modernización y democratización de las Fuerzas Armadas”. A través de la descripción y el análisis es posible advertir cómo estas leyes y las transformaciones institucionales a ellas vinculadas estuvieron influenciadas por la historia reciente del país donde los militares tuvieron una activa participación en la vida política y aplicaron el uso de la fuerza al interior de las fronteras. Esto se vislumbra en la clara distinción entre “defensa” y “seguridad interior” que establecen las leyes, en el esfuerzo de los gobiernos democráticos por institucionalizar el gobierno civil de la defensa, la preocupación por “democratizar las fuerzas armadas” y la educación como herramienta para lograrlo.

Abstract:

The purpose of this paper is to illuminate, through the legal changes that pertain to defense, security and military training taking place at a national level, the process known in Argentina as "modernization and democratization of the Armed Forces." Its description and analysis make it possible to surmise how these laws, and the institutional transformations linked to them, were influenced by the recent events in the country's history where the military played an active role in the political ethos leading

¹ Jorge Szeinfeld (UNLP)– Doctor en Seguridad, Abogado y Docente Universitario. Profesor de Derecho Político y de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Director del Programa Defensa y Seguridad de la UNLP. Director Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la República Argentina desde 2016.

to the use of force within the their borders. This is evident in the clear distinction made between "defense" and "internal security" as established by its laws, in the effort of democratic governments to institutionalize civil rule over defense and the concern with "democratizing the armed forces" while employing education as the means to achieve it.

Palabras claves: Argentina, Fuerzas Armadas, Democratización, Formación Militar, Modernización

Keywords: *Argentina, Armed Forces, Democratization, Military Formation, Modernization*

I. Marco político e institucional

1. El sistema político

La Nación Argentina adopta para su gobierno democrático el modelo representativo, republicano y federal. Posee un sistema presidencial y una organización política pluripartidista. La norma máxima que rige la política argentina es la Constitución de la Nación Argentina. Si nos adecuamos a la terminología política imperante en la actualidad, no cabe duda que la forma de gobierno adoptada por la constitución se traduce en un sistema político democrático: “La forma de estado democrática no tiene formulación expresa en la Constitución, pero su ideología, los principios del preámbulo y el desarrollo de la parte dogmática, afirman con certeza, que se adoptó la democracia como forma de estado al fundar el régimen en la dignidad, en la libertad y los derechos de los individuos”.²

La Forma Representativa. La Constitución Nacional instituye una democracia representativa o indirecta, en la que los representantes sólo ejercen el poder del pueblo durante el período que duran en sus mandatos. En el Artículo 22 establece que “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de

² Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo I (Buenos Aires, Editorial Ediar, 1995),115.

sedición”. Quienes asumen la representación y ejercen los cargos gubernamentales son aquellas personas, que como consecuencia de un acto electoral, resultan nominadas por la ciudadanía.³

La Forma Republicana. La república es la forma de gobierno en la cual los magistrados son electivos y temporarios. La forma republicana está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y tiene como fin último la garantía de las libertades individuales. Los principios que la inspiran son: Constitución escrita, separación de poderes, elegibilidad y responsabilidad de los funcionarios, periodicidad de los mandatos, publicidad de los actos de gobierno y existencia de partidos políticos. Todo ello facilita el control ciudadano de los poderes instituidos.

La Forma Federal. Está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Constitución Nacional, Art. 121). La forma de gobierno federal permite el control y la cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal, evitando la concentración de poder a través de su descentralización. Jurídicamente, el Estado Federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo estado con la pluralidad de la autonomía de muchos otros.⁴

2. Las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa de Argentina fue creado en 1958. Si bien la creación de un organismo que agrupe las tres fuerzas armadas ha sido relativamente temprana, comparadas con países como Brasil, la conducción civil no tuvo una injerencia relevante en las decisiones de cada una de las Fuerzas durante las próximas tres décadas posteriores a su creación. Será en la etapa democrática que siguió al gobierno de facto (1976-1983) cuando comenzaron a delinearse las orientaciones para el logro de una democratización de las Fuerzas Armadas. Como destaca Soprano “Entre 1983 y 2001, durante las presidencias democráticas de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de

³ El gobierno nacional está integrado por tres órganos, cuyos miembros son elegidos, ejercen un mandato y una representación. Por otro lado, también se habilitan algunos mecanismos de democracia semidirecta, incorporados en el Capítulo de Nuevos Derechos y Garantías como la iniciativa popular y la consulta popular.

⁴ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Tomo I (Buenos Aires: Editorial La Ley, 2009), 31.

la Rúa, se definió por amplio consenso partidario un nuevo marco normativo para la defensa nacional y seguridad interior que separó taxativamente ambas políticas y sentó bases para la conducción civil de la defensa y su instrumento militar.⁵ El Congreso de la Nación plasmó sus principios con la sanción de las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1991), Servicio Militar Voluntario (1994), Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) e Inteligencia Nacional (2001)⁶. De alguna manera estas leyes tuvieron entre sus objetivos controlar lo que Kruijt y Koonings denominan los “ejércitos políticos”.⁶ De acuerdo con los autores “Los ejércitos políticos son instituciones militares que desempeñan un papel activo y, con frecuencia, decisivo en la política nacional, justificando esta actuación como una extensión legítima de su papel profesional”.⁷ De acuerdo con Rut Diamint de los países de América Latina, Argentina es el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas y el que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. El mayor énfasis dado a la “conducción civil de la Defensa” fue a partir del año 2005, con una serie de medidas entre las que se destaca la reglamentación de la Ley de Defensa. Por otro lado, se completó la reforma del Código de Justicia Militar (supresión del fuero castrense y garantía a los militares de derechos tales como la imparcialidad e independencia del juez, el derecho de defensa y la posibilidad de recurrir la sentencia), se creó una agencia estatal para el control ministerial de todos los gastos del área, se impulsaron las políticas de género con el objetivo de garantizar la equidad entre varones y mujeres. Entre estas medidas también estaba incluida la modernización de la educación en los institutos militares, la readecuación del equipamiento, la participación de los militares en la

⁵ Germán Soprano, “El Ejército argentino en democracia: de la “doctrina de la seguridad nacional” a la definición de las “nuevas amenazas” (1983-2001)”, *Revista Universitaria de Historia Militar* 4 (2015).

⁶ Dirk Kruijt y Kees Koonings, “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras”, *Iberoamericana* II, 8 (2002).

⁷ Kruijt y Koonings distinguen tres “tipos ideales” de militarismo político: “retorno a los cuarteles”, “democracias blindadas” y “hombres fuertes cívico-militares”. Argentina, pertenecería al primero, que los autores definen como “una situación de institucionalización consolidada y exitosa de los gobiernos civiles. En estos casos, la sucesión de los gobiernos se regula por medio de elecciones libres y hay un creciente y masivo apoyo público al sistema democrático”. Kruijt y Koonings, 15.

producción y los desarrollos tecnológicos conectados con instituciones del ámbito universitario.⁸

3. El sistema educativo y la formación de los militares

En Argentina el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional; debiendo garantizar el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, creando y administrando establecimientos educativos de gestión estatal. A su vez, el Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales. La educación es gratuita en las instituciones estatales en los niveles primario, secundario y universitario de grado.

Hasta el año 1968 las Academias Militares de formación (Colegio Militar de la Nación, Escuela Naval, Escuela de Aviación) no pertenecían a una universidad, sino que el sistema educativo para la Defensa existía por fuera de los sistemas educativos provinciales y nacionales. Por ley N° 17.778, sancionada el mencionado año, específicamente a través de su art. 16°, se establece que se incluirán a dicha ley los institutos de enseñanza superior nacionales no pertenecientes a una universidad, tal como era el caso de las academias militares. Fue a partir de este momento que las Academias Militares fueron categorizadas como **institutos universitarios**.

Sin embargo, recién en la década del 90 serán creados los institutos militares bajo esa denominación: Instituto de Enseñanza Superior del Ejército conformado (1990), el Instituto de Estudios Navales y Marítimos (1991) y el Instituto Universitario Aeronáutico (1993). Badaró observa en su trabajo sobre historias del Ejército Argentino que “durante los años noventa, las autoridades militares impusieron nuevos requisitos de formación que provocaron una verdadera fiebre educativa en los cuarteles. Los estudios primarios completos fueron necesarios para el ingreso al servicio militar voluntario; los estudios secundarios, para la escuela de suboficiales o para la continuidad en el

⁸ Rut Diamint, “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”, *Nueva Sociedad* 213 (enero-febrero de 2008): 96.

escalafón; el nivel de licenciatura universitario, para adquirir el grado de oficial y los cursos de maestría para alcanzar los grados superiores del cuerpo de oficiales”.⁹

En el año 1995, la Ley de Educación Superior N° 24.521, establecerá en su art. 77° que “Las instituciones constituidas conforme al régimen del artículo 16 de la ley 17.778, que quedan por esta ley categorizadas como institutos universitarios, **establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales, no siéndoles de aplicación las normas sobre autonomía y sobre gobierno de las instituciones universitarias nacionales que prevé la presente ley**” (destacado propio). Posteriormente, en el año 1998, la ley de Reestructuración de las FFAA N° 24.948 estableció en su art. 13 que los sistemas de educación de las FFAA se adecuaran en consonancia con la estructura educativa nacional y en su art. 14 exige una formación de grado universitario para el ascenso a oficial superior. Lo que como mencionamos el Ejército ya había implementado en su estructura educativa. En este marco, a partir del año 1998, se incorporan los estudios militares, a través de sus diferentes Institutos de Estudios Superiores, en la Enseñanza Universitaria Nacional creando su propio espacio de representación en el Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, Consejo Interuniversitario Nacional, donde están representados a través de sus rectores todas las universidades del país. Asimismo, se convalidan los títulos militares con los de grado académico generando a lo largo de estos años su propia acreditación y evaluación en el sistema nacional.

La educación para la defensa como subsistema del sistema educativo nacional

En el año 2003, mediante decreto N° 545 se aprobó el proyecto denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática" destinado a actualizar el debate sobre el rol de las fuerzas armadas en la consolidación de la gobernabilidad democrática. Mientras que el decreto N° 1336 estableció como atribución del Ministerio de Defensa determinar las políticas de enseñanza de la Defensa Nacional y de formación e instrucción militar en todos sus niveles, lo cual será responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Militares. En el año 2006 se creó la Subsecretaría de Formación dependiente de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa. La

⁹ Máximo Badaró, *Historias del Ejército Argentino: 1990-2010: democracia, política y sociedad* (Buenos Aires: Edhasa, 2010), 59.

Subsecretaría de Formación fue el órgano de gobierno de lo que se denominó “Sistema de Educación para la Defensa”, concebido como parte del sistema educativo nacional.

En ese momento fueron consideradas como competencias de esta Subsecretaría la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles y de participación y colaboración en la dirección y coordinación del funcionamiento de los establecimientos de formación, capacitación y perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas, del manejo de las relaciones con otros países e instituciones y organismos internacionales en lo que respecta a cuestiones atinentes a la educación, cultura, ciencia y tecnología de la defensa y de la asistencia al Ministro de Defensa en las cuestiones atinentes al diseño de las políticas educativas en el ámbito, tanto en la formación del personal militar como civil de la defensa.

Bajo su dependencia estaban la Escuela de Defensa Nacional y la Dirección General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas, responsables en la formulación de las políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas, estableciendo normas y pautas metodológicas acordes con los lineamientos de modernización del Estado y de realizar la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos educativos correspondientes de las Fuerzas Armadas.

A partir del año 2006 se llevaron a cabo varias reformas en los planes de estudio de la formación de oficiales y suboficiales, así como una nueva presentación de estos planes al Ministerio de Educación y la CONEAU. Luego de estos avances en las reformas educativas, en el año 2014 se creará la Universidad de la Defensa que asumirá varias de las competencias, que hasta ese entonces eran propias de la Subsecretaría de Formación.

II. Principales transformaciones legislativas a nivel nacional

El marco legal de las Fuerzas Armadas de la República Argentina lo establece la Constitución Nacional Argentina, donde se establecen las funciones que competen al poder ejecutivo y al poder legislativo a través de los artículos 75° y 99° con previsiones propias sobre la materia militar en su articulado. A continuación, realizaremos un breve análisis de las transformaciones legislativas relacionadas con las Fuerzas Armadas

argentinas a partir de la restauración del orden democrático a fin de mostrar cómo se fueron articulando las dimensiones de lo civil y lo militar y cómo se construyó la delimitación de las competencias y funciones de las Fuerzas Armadas. Analizaremos brevemente las siguientes leyes:

1. Ley de Defensa (N° 23554 de 1988)
2. Ley de Seguridad Interior (Ley N° 24.059 de 1991)
3. Ley de Servicio Militar Voluntario (Ley N° 24.429 de 1994)
4. Ley de Reestructuración de las FFAA (Ley N° 24948 de 1998)
5. Ley de Inteligencia Nacional (Ley N° 25.520 de 2001)
6. Ley de creación de la Universidad de la Defensa (Ley N° 27015 de 2014)

La Ley de Defensa

La estructura actual se basa en la Ley de Defensa Nacional N° 23554 (aprobada en 1988 y reglamentada en el año 2006), en lo relativo a la modernización doctrinaria de las fuerzas armadas, persiguiendo definir su papel entre la sociedad civil y el resto de las instituciones del Estado, procurando (tal y como afirma el texto legal), que las mismas sólo puedan ser utilizadas contra agresiones de origen externo, reduciendo la jerarquía de sus jefes y centralizando la toma de decisiones. En su artículo 9° se establece quiénes son los integrantes del Sistema de Defensa Nacional.

Para la elaboración de esta ley el gobierno, tanto en su faz ejecutiva, como legislativa, trató de elaborar un consenso amplio, ínter partidario, que resultara imprescindible para la sanción de la ley y que contara con el apoyo tanto de las FFAA como de la sociedad civil. Así lo testimonia Pablo Martínez: “Sin el previo mejoramiento de las relaciones civiles – militares, los cambios que pretendían introducir los políticos hubieran sido de resultado imposible cumplimiento, pues en ausencia de un clima de confianza y sin haber generado el necesario conocimiento mutuo, la transformación deseada habría abortado”.¹⁰

El propósito de esta Ley aparece explicitado en el artículo 1° donde “establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional”. El art. 2° define a la Defensa: “La defensa nacional es

¹⁰ Pablo Martínez, *La Reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina* (La Paz: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2002), 59.

la integración y acción desarrollada 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 agresiones de origen externo** (destacado propio). Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. El art. 3° señala: “La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda”. Finalmente, el art. 4° establece la diferencia “fundamental” entre “defensa nacional” y “seguridad interior” y agrega que “La seguridad interior será regida por una ley especial”.

Otros aspectos de esta Ley están vinculados a la creación del mencionado Sistema de Defensa Nacional a través del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) encabezado por el propio Presidente de la Nación, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas según reza en la Constitución. El fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta la experiencia negativa del conflicto del Atlántico Sur. La prohibición de que los militares realicen inteligencia interna, tal como el art. 15° establece: “Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”. El Título IV de esta Ley establece la organización de las Fuerzas Armadas y en otros artículos delimita las competencias de las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval), entre otros aspectos que no viene al caso referir aquí.

Ley de Seguridad Interior (1991)

En el año 1991 fue sancionada la ley que delimitó el concepto de “seguridad interior”. El Artículo 2 expresa que “A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. En una modalidad similar a la de la Ley de Defensa Nacional, establece un Sistema de Seguridad Interior, cuya función es “finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir,

controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas” y un Consejo de Seguridad Interior cuya misión es “asesorar al ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior”. En el caso del primero, su composición fue definida de la siguiente manera: el Presidente de la Nación; los gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley; el Congreso Nacional; los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la ley; Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. Mientras que el Consejo de Seguridad Interior está compuesto por el ministro del Interior, en calidad de presidente; el ministro de Justicia; el secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; el subsecretario de Seguridad Interior; los titulares de: Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema y que rotarán anualmente de acuerdo procurando que queden representadas todas las regiones del país.

Ley de Servicio Militar Voluntario (1994)

Con la Ley de Servicio Militar Voluntario se suspende la ley de servicio militar obligatorio aprobada en Argentina en 1901, que exigía a todos los varones argentinos, entre 18 y 21 años, a cumplir con un entrenamiento militar obligatorio. Esta medida disminuyó la influencia que las fuerzas armadas tenían en todo el territorio nacional. Esta ley, además de cambiar la forma de reclutamiento permitió la incorporación de mujeres como soldados. De acuerdo al artículo 1 “El Servicio Militar Voluntario (SMV) es la prestación que efectúan **por propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados**, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional, brindando su esfuerzo y dedicación personales con las características previstas en la presente ley” (destacado propio).

Ley de Reestructuración de las FFAA (1998)

La ley de Reestructuración de las FFAA N° 24.948 fue sancionada en 1998 y establece las bases políticas y funcionales básicas para dicha reestructuración en el mediano plazo, fijando principios fundamentales, disponiendo modalidades generales de empleo del Instrumento militar, de su organización, despliegue, personal, equipamiento y financiamiento. Establece también la puesta en vigencia de un presupuesto quinquenal a partir de 1999 y una asignación especial para dicho quinquenio a los fines del reequipamiento. La ley prevé el seguimiento de la reforma por una Comisión Bicameral del Congreso y su revisión al cabo de cinco años desde su promulgación. Notamos que existe una correlación y avance en temas legislativos, continuándose con una política de consenso entre las fuerzas políticas que se reflejan en estos temas en el Congreso de la Nación y donde toman parte los interesados, los decisores políticos, partidos y sectores de interés que reflejan un avance en la Política de Estado.

Ley de Inteligencia Nacional (2001)

Al igual que las leyes anteriores, la Ley Nacional de Inteligencia define y delimita el concepto en cuestión. Así, su artículo 2 establece: “A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación”. Lo que nos interesa remarcar en este artículo, además de esta definición inicial es la distinción que esta ley establece entre “inteligencia estratégica militar” e “inteligencia nacional”. Estas definiciones también están contempladas en el artículo 2 de la Ley 25.520: Se entenderá por “Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”. Y por “Sistema de Inteligencia Nacional al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación”. Como así también distingue estas definiciones de la definición de “Inteligencia criminal”. Como expresa Nicolás Dapena “El marco

constitucional, legal y reglamentario interno de la República Argentina exhibe una gran fortaleza institucional, desarrollando claramente los conceptos, competencias, facultades, prohibiciones e interacciones de la defensa nacional y la seguridad interior”.¹¹

Ley de creación de la Universidad de la Defensa Nacional (2014)

A fines de 2014 se creó mediante la Ley 27.015 la institución que nucleó el sistema educativo de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas y la Escuela de Defensa Nacional, se trata de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Actualmente la UNDEF está integrada por siete Unidades Académicas constituidas sobre la base de los institutos militares: Facultad de la Fuerza Aérea; Facultad de la Armada; Facultad del Ejército; Facultad de la Defensa “Fadena”; Facultad de Ciencias de la Administración; Facultad de Ingeniería y la Unidad Académica de Formación Militar Conjunta. Los objetivos de la UNDEF fueron construidos en base a necesidades percibidas años anteriores y a las cuales el Ministerio de Defensa ya había comenzado a dar respuesta a través de distintas estrategias canalizadas en gran parte desde la Subsecretaría de Formación.

III. Transformaciones en la educación militar

1. El Ministerio de Defensa y la profundización de la integración al sistema educativo nacional

Las leyes argentinas definen el Sistema Nacional de la Defensa como una estructura normativa que busca garantizar la supremacía de la autoridad civil sobre la militar, la naturaleza apolítica de las Fuerzas Armadas como institución, una orientación internacional basada en el concepto de defensa estratégica (que no la excluye de sus responsabilidades en la construcción de la paz mundial) y una muy regulada

¹¹ Nicolás Dapena, “La diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. Conceptos, competencias, facultades, límites, prohibiciones e interacciones en el sistema legal argentino”, *Revista de la Defensa Nacional* 1 (2007): 46.

participación en los asuntos de seguridad interior. Este conjunto de misiones y funciones debe ser sostenido por un entramado de valores democráticos y republicanos.

Esos objetivos definen los grandes ejes conceptuales en los que debe basarse la formación del personal militar, que apunta a lograr ciudadanos, servidores públicos y profesionales. Esa visión presupone, en primer lugar, que los oficiales y suboficiales argentinos se identifican con la idea de ciudadanía democrática. En segundo lugar, significa que los militares deben incorporar, a través de su educación, el concepto de servidor público y, en tercer lugar, busca desarrollar una formación profesional especializada en el marco de una organización compleja.

A partir del año 2006, el Ministerio de Defensa tomó una serie de medidas como la puesta en marcha del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas (Resolución MD N° 768/06 del 4 de agosto de 2006); la organización del Centro Educativo de las FFAA (CEFA); la reforma curricular de las escuelas de formación de oficiales y la modificación de programas de las escuelas de suboficiales; el curso de formación de personal militar especialmente capacitado para impartir instrucción militar; la instauración del Sistema de Información y Estadísticas Educativas; el fortalecimiento de los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas; aplicación de un nuevo sistema de ingresos, tanto en las escuelas de oficiales como en las de suboficiales; desarrollo de un programa para la formación de civiles para la defensa nacional e instalación de una perspectiva estratégica de la educación para la defensa.

A partir de esta nueva perspectiva se inauguró el Instituto Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) “Manuel Belgrano”. Su creación fue dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional, en el ámbito del Ministerio de Defensa, con el propósito de promover, coordinar y desarrollar estudios e investigaciones en materia de Defensa Nacional y de Seguridad Internacional.

1.1. Las reformas curriculares de las Escuelas de Oficiales y Suboficiales

- **Escuelas de formación de Oficiales:**

Con el objetivo de generar una reforma curricular en las escuelas de formación de oficiales orientada a fortalecer una cultura democrática, se revisaron los programas de formación inicial de oficiales de las tres Fuerzas buscando, asimismo, la articulación

con los principios del sistema educativo nacional. En el año 2007, mediante las resoluciones 871 y 872 se dispuso una reforma parcial de la currícula de los Institutos de formación básica. Se introdujeron y actualizaron contenidos vinculados con la democratización de la educación universitaria de los oficiales. Esta reforma se materializó con la incorporación de las siguientes asignaturas: Historia Argentina 1810-1990; Nuevos escenarios de las relaciones internacionales, globalización y regionalización; Sociología de las organizaciones; Estado, sociedad y mercado; Derecho constitucional y derecho administrativo; Derecho militar, Código de Justicia militar y Derecho aplicado a cada fuerza; Derecho Internacional Público, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

En el año 2010 el Ministerio de Defensa organizó el *Seminario Internacional la Integración de la Formación Militar en la Educación Superior Universitaria del Siglo XXI*, del cual participaron los siguientes países: España, Alemania, Francia, Estados Unidos y Brasil. Los resultados de este seminario sentaron las bases para construir los ejes orientadores de una reforma curricular cuyo objetivo fue la modernización y la excelencia de la formación de los oficiales argentinos. Posteriormente se creó el ***Comité de la Modernización de la Formación Profesional de Oficiales*** en el ámbito de la Subsecretaría de Formación, orientado a proponer los cambios necesarios para mejorar la formación militar universitaria y adecuarla a los nuevos requerimientos. Este “Proceso de Modernización” se basó en tres conceptos fundamentales: integrar los contenidos teóricos y prácticos combinando la educación académica, la formación profesional y la instrucción militar; profundizar los criterios propios de la educación universitaria tales como el pensamiento creativo, reflexivo, analítico y autónomo con el fin de promover la resolución creativa y eficiente de problemas propios de escenarios inciertos como la guerra y las situaciones de catástrofes; entender que la calidad del proceso de enseñanza/aprendizaje involucra el desarrollo de la responsabilidad del cadete sobre su desempeño y rendimiento. Finalmente, a fines del año 2010 el Ministerio, mediante la resolución 1648, aprobó las pautas para la modernización de la formación profesional básica de los oficiales de las FFAA. El proceso de reforma se desarrolló durante el año 2011.

- **Escuelas de formación de Suboficiales:**

En esta etapa, se reformularon los planes de estudio en las carreras de formación de suboficiales, tratando de que las mismas modificaciones no afectaran las necesidades propias operacionales de cada una de las fuerzas. Cada una de ellas, adaptó los planes recomendados por el Ministerio, con la idea de que asegurara en su formación, un promedio de duración similar. Tal como aconteció con la formación de oficiales en materias humanísticas, lo mismo ocurrió con la incorporación de dichas asignaturas en la carrera de suboficiales.

- **Curso de Formación de Instructores Militares:**

Se implementó entre marzo y junio de 2009, un nuevo Curso para Instructores Militares, tratando de establecer un modelo común en la transmisión de conocimientos, saberes y prácticas, de acuerdo a la formación militar que se requiere. De los temas que se abordaron en el curso, se va a tratar de elaborar un Único Manual de Formación de Instructores Militares de las Fuerzas Armadas Argentinas. Se puede rescatar, que en el mentado Curso, participaron las autoridades de los institutos y los instructores militares que tomaron un rol activo en la propuesta presentada por el Ministerio, *“generando así una instancia de trabajo conjunta en la cual la participación y el compromiso de todos llevó esta iniciativa a un buen término”*¹².

1.2. Reformas en la formación superior

A continuación, analizaremos brevemente los antecedentes y el contexto en que se produjo la reforma, así como la articulación de los comandos y sus Estados Mayores a través de una capacitación común, la integración de la Educación Superior al sistema educativo nacional y la evaluación de carreras de posgrado ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta

¹² Fragmento del discurso pronunciado por la Sra. Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré en el cierre del “Curso de Instructores Militares” en el Colegio Militar de la Nación, 23 de junio de 2009.

La Escuela Superior de Guerra Conjunta (ESGC) es la encargada de ofrecer la capacitación para enfrentar los desafíos de la defensa nacional en el marco de la Acción Militar Conjunta e impartir conocimientos sobre conceptos estratégicos y operacionales, constituyéndose como el instituto de excelencia en el nivel de capacitación y perfeccionamiento de oficiales superiores. La ESGC fue creada a través de Decreto PEN N° 1.169/06. El proyecto, fue elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y elevado al presidente de la Nación. Fue inaugurada en marzo del 2007 y evaluada de modo integral por la Subsecretaría de Formación, en 2008, a los fines de optimizar su funcionamiento. El resultado de dicha evaluación condujo a una reforma y reestructuración del plan de estudios en los dos niveles de enseñanza en que la escuela imparte conocimiento. Durante el año 2009 se revisaron y redefinieron los planes de estudio para mejorar articulación de la formación y la adecuación del último tramo de la educación sistemática de oficiales a los estándares del sistema universitario nacional, en concordancia con las medidas implementadas en el resto de las instituciones educativas que conforman el subsistema de educación para la defensa. A tal efecto los dos cursos que imparte la Escuela: Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto y Curso Conjunto de Estrategia y Conducción Superior fueron rediseñados como carreras de posgrado, Especialización y Maestría respectivamente, y elevados ese año para su acreditación a la CONEAU.

Creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA)

En el año 2006, se creó el Centro Educativo de las Fuerzas Armadas que trató de buscar la articulación de los comandos y sus Estados Mayores a través de una capacitación común. La idea, fue que desarrollaran las Escuelas Superiores de Guerra, con este Centro Educativo, buscando avanzar hacia una actividad conjunta de las FFAA. Se integró, asimismo, el Estado Mayor Conjunto, como organismo integrador y coordinador del instrumento militar. De esta manera, quedaron concentrados, la Escuela Superior de Guerra del Ejército, la Escuela Superior de Guerra Naval, la Escuela Superior de Guerra de la Fuerza Aérea, el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Escuela Superior de Guerra Conjunta. El mismo tiene su sede en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (art. 2° de la Resolución

1427/2006).¹³ En el mismo año, también se creó el Sistema de Información y Estadísticas de Educación para la Defensa, con la idea de contar con un sistema de información que permita evaluar las actividades educativas que se desarrollan en el ámbito del Ministerio de Defensa. Se buscó entonces, articular la actuación de las FFAA, trabajando con el consenso y participación de los representantes de los distintos Institutos y del mismo Ministerio. Asimismo, se instituyó cuyo objetivo fue optimizar la actuación conjunta de las fuerzas. Hasta ese momento, cada una de las fuerzas contaba con datos educativos y glosarios propios, por lo tanto, se trató de orientar a un sistema estadístico común, en lo que se refiere al aspecto educativo en esta área.

2. Acceso de las mujeres a las academias militares de formación e implementación de políticas de género en el ámbito de la Defensa

Como señala Laura Masson el ingreso formal de mujeres a la estructura institucional de las Fuerzas Armadas Argentinas se realizó en dos etapas, una durante el gobierno militar en un contexto histórico que coincide con los últimos años del gobierno de facto y con la Guerra de Malvinas y la segunda se caracterizó por ser una transformación también impulsada por las fuerzas armadas, pero durante un gobierno democrático, y que se inició con la modificación en la modalidad de reclutamiento del personal de tropa que dio lugar Servicio Militar Voluntario.¹⁴ Así, a fines de la década del 70 y principios de los 80 se produjo el ingreso de mujeres al cuerpo profesional de las fuerzas armadas. Específicamente a fines del año 1977 las mujeres se incorporaron a la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), dependiente de la Fuerza Aérea Argentina. Poco tiempo después, a inicios de la década del 80 se incorporaron mujeres profesionales tanto al cuerpo de oficiales como de suboficiales de las tres fuerzas. Entre 1980 y 1983 las tres fuerzas habían incorporado mujeres profesionales a sus filas. La segunda etapa se da en los años 90 cuando se abren las escuelas de formación de oficiales al ingreso de mujeres. El Ejército Argentino fue el primero en permitir el ingreso de mujeres al Colegio Militar de la Nación en el año 1997, pero el último en

¹³ Resolución N° 1427 de 2006, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2006). http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/ministerios/defensa/unidades/docs/Resolucion_1427-06.pdf.

¹⁴ Laura Masson. “La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto”, *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies* 11 (2010).

realizar esa apertura a todas las armas. Las armas de infantería y caballería fueron las últimas en permitir el ingreso de mujeres, que se produjo finalmente en el año 2012. La Fuerza Aérea permitió el ingreso de mujeres a la Escuela de Aviación en el año 2001 y la Armada a la Escuela Naval en el año 2002.

El Ministerio de Defensa y las políticas con perspectiva de género

A partir del año 2006 el Ministerio de Defensa puso en marcha varias iniciativas a fin de implementar una política de género en el ámbito de la Defensa en general y de las Fuerzas Armadas en particular. Cada una de las Fuerzas a su vez sumó iniciativas y realizó transformaciones dentro de sus propias estructuras. El proceso se inició con un trabajo diagnóstico (se realizó un censo sobre condiciones socio-económicas de las mujeres de las fuerzas, se implementó una encuesta de opinión sobre sus percepciones y expectativas, se analizó la situación jurídica de las y la infraestructura edilicia) y se creó el Observatorio sobre Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas. En 2007 se creó el Consejo de Políticas de Género para la Defensa, como órgano asesor del Ministro de Defensa y al año siguiente se crearon las Oficinas de Género de las Fuerzas Armadas. El antecedente de estas oficinas corresponde a una iniciativa de la Fuerza Aérea que creó la Oficina Centralizada de la Mujer de la Fuerza Aérea. En el 2009 se aprobó el funcionamiento de las Oficinas de Género y se creó un Protocolo de Atención a los fines de estandarizar la atención en las oficinas de las tres fuerzas.

En el año 2007 también creó el Grupo de Trabajo para el Diagnóstico y Análisis de Medidas y Acciones para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las Operaciones Internacionales de Mantenimiento de la Paz. Dicho grupo estuvo coordinado por la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, e integrado por la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Defensa, el Departamento de Operaciones de Paz dependiente de la Jefatura III Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz, dependiente del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con Masson “las políticas de género en el ámbito de la defensa en la Argentina se iniciaron en manifiesta articulación con sentidos y saberes vinculados con los derechos de las mujeres y la perspectiva de género previamente construidos, que las dotaron de

inteligibilidad y legitimidad. Los mismos se encuentran materializados en la producción académica, en la normativa internacional, regional y nacional sobre derechos humanos y derechos de las mujeres, en militantes feministas con trayectorias reconocidas, en organizaciones no gubernamentales y en organismos estatales y centros universitarios de estudios de género creados en las décadas del 80 y 90¹⁵. Así, las políticas de género pueden considerarse incluidas en las propuestas más amplias de modernización y democratización de las fuerzas armadas, como así también la integración de saberes académicos al ámbito de la defensa y la articulación de las relaciones cívico-militares.

3. La formación de civiles para la Defensa

Hasta la creación de la UNDEF a fines de 2014, el Ministerio de Defensa, a través de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), ofrecía formación con capacidades técnicas específicas en materia militar para capacitar a funcionarios políticos en el área de defensa. La EDENA, creada en 1950, fue la institución académica del Ministerio de Defensa de la Nación donde se desarrollaba la oferta educativa y la investigación vinculada con la defensa nacional. Entre los años 2005 y 2015 la formación de civiles para la Defensa fue una prioridad para el gobierno argentino, en tanto se hizo especial hincapié en la conducción civil de la defensa. Sin embargo, existen experiencias anteriores y posteriores a la fecha mencionada.

a – Centros, contenidos, docentes y alumnado antes de la creación de la UNDEF

Maestría en Defensa Nacional

La Maestría en Defensa Nacional se dictaba inicialmente en la Escuela de Defensa Nacional y se dicta actualmente en la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA-UNDEF). Sus objetivos principales son proporcionar el conocimiento y la capacidad para el análisis y asesoramiento en cuestiones vinculadas con las políticas de defensa nacional, de cooperación regional e internacional; y conocer el marco jurídico de la defensa y el derecho internacional en relación con los conflictos armados, así como la administración de recursos estratégicos para la defensa y las técnicas de

¹⁵ Laura Masson. “Saberes académicos, experiencias y militancias Buenas prácticas en políticas públicas con perspectiva de género”, *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha* 9 (2015).

negociación en situaciones de crisis. Con respecto a los egresados su objetivo principal es la formación de expertos en el área de defensa.

Universidad de Tres de Febrero: Especialización en Gestión para la Defensa

Esta especialización fue creada con el objetivo específico de capacitar personal civil para desempeñarse en el ámbito del Ministerio de Defensa. Fue dictada entre los años 2009 y 2015 mediante convenio entre la Universidad de Tres de Febrero y el Ministerio de Defensa. Su objetivo era la formación de especialistas en temas referentes a seguridad internacional y a gobierno, organización y administración de la defensa, y el desarrollo de las competencias teóricas, metodológicas e instrumentales necesarias para el diseño de políticas en el área de competencia. El programa de estudios de la carrera abordaba el tema desde una perspectiva multidisciplinaria que combinaba conocimientos y enfoques de diferentes áreas centrados en tres ejes básicos: el gobierno civil de la defensa, la administración pública y las relaciones internacionales. La carrera de Especialización en Gestión para la Defensa ofrecía la oportunidad de articulación con la Maestría en Defensa Nacional.

Universidad Nacional de La Plata: Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI

Como antecedente temprano de articulación de la formación militar con el ámbito universitario, en el año 1992 se firmó en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales con la Escuela Nacional de Inteligencia un convenio de Cooperación Académico que dio origen al “Curso Especial de Perfeccionamiento en Inteligencia Estratégica Nacional” que comenzó a dictarse en marzo de 1994 y en el año 1997 se aprobó por el Consejo Superior de la Universidad, la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional comenzando su primera promoción, en el mes de agosto de 1998.

La Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI ofrece a los graduados universitarios una formación superior, comprendiendo conocimientos generales, específicos e interdisciplinarios y habilidades metodológicas de la inteligencia estratégica para su aplicación en diversas áreas del quehacer público y privado y de formación profesional. El alumnado es muy heterogéneo y está integrado

por abogados, contadores públicos, médicos, licenciados en ciencias políticas, licenciados en psicología y licenciados en matemáticas.

Se espera que los graduados adquieran y apliquen el lenguaje utilizado en la inteligencia estratégica moderna, conozcan las últimas metodologías para su producción y desarrollen criterios integradores entre política, economía, ciencia y tecnología, ciencias sociales, estando en capacidad de efectuar análisis desde la óptica de la inteligencia estratégica tanto en las actividades inherentes al ámbito público como privado.

Las características del tema, la especialidad de las materias cursadas y la alta y comprobada capacidad docente, sitúan a la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI como única en Latinoamérica. Los temas son desarrollados tratando de lograr un equilibrio entre las actividades teóricas y las prácticas, a fin de que los alumnos logren una mejor lectura y mayor comprensión de los temas de actualidad y puedan proyectar escenarios futuros. Se busca dotar a los alumnos de una formación que permita aplicar la inteligencia y la estrategia a cualquier actividad que desarrollen ya sea en forma individual como en el marco del desarrollo estratégico de sus organizaciones.

Esta carrera en su momento se dictó en función de un convenio con la Escuela Nacional de Inteligencia, pero a partir del año 2008, se dicta en la propia Universidad Nacional de La Plata, en su sede de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El título de Postgrado es el de “Magíster en Inteligencia Estratégica Nacional.

Centros de análisis (think tanks)

En Argentina existen varios Centros de Análisis que han investigado en temas de Defensa y/o participado en los debates en el Parlamento Argentino con la Ley de Defensa Nacional, entre ellos podemos mencionar: Universidad Nacional de La Plata y su programa de Defensa y Seguridad. Desde su creación ha realizado asistencia técnica a los Ministerios de Defensa y de Seguridad de la Nación en temas propuestos por estas Instituciones para poder desarrollar un trabajo independiente en el análisis de las líneas de investigación acordadas por las partes.

En la misma Universidad de encuentra el Centro de Estudios e Investigación en Defensa, Estrategia y Comunicación. Básicamente desarrolla tareas de investigación tanto como aporte científico en los temas de defensa y de relaciones internacionales como también, para la formación de recursos humanos y líneas de investigación con

aportes en la docencia. Cabe destacar, que desde el año 1998, vienen realizando estudios específicos aprobados por el Ministerio de Educación de la Nación bajo el programa de incentivos a los docentes. Ha publicado sus investigaciones en distintas revistas nacionales e internacionales como también su participación en simposios, jornadas y seminarios tanto en el orden local, como internacional y se han publicado diferentes libros relacionados a la investigación.

Destacamos también, el Programa de Seminario Conjunto entre la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Escuela Naval Militar que desarrollan un Seminario Conjunto con los alumnos del cuarto año de la carrera militar y alumnos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Grado cuya temática es: Seminario de Relaciones Internacionales, obligatorio para los alumnos de la Escuela Naval y optativo para los alumnos de Grado de la Facultad.

El programa sobre FFAA y Sociedad de la Universidad de Quilmes ha desarrollado una fuerte actividad en materia de investigación de relaciones civiles militares. SER en el 2000, es una Organización No Gubernamental que funciona en forma regular desde el año 1990 y realiza actividades como el debate e investigación en materia de Seguridad y Defensa.

La Universidad del Salvador posee un programa de Defensa y Seguridad que se dedica a temas de investigación. La Universidad Torcuato di Tella ofrece una Maestría en Estudios Internacionales y una Especialización en Política y Seguridad Internacional. Asimismo, posee un Centro de Estudios Internacionales que realiza investigación sobre seguridad internacional.

A partir de mayo del año 2008, el Centro Manuel Belgrano, comenzó a funcionar en el Edificio Libertador, reemplazando a los entes similares existentes en las Fuerzas Armadas, aglutinándolos de esta manera, el Ministerio de Defensa. Su normativa estableció que va a integrarse por representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las Fuerzas Armadas, de Universidades Nacionales y privadas. En la práctica, solamente se reunió en dos oportunidades con representantes de algunas universidades nacionales, miembros de ministerios y del núcleo de centros estratégicos que enviaron cada una de las fuerzas. Si bien sus objetivos, son por demás interesantes, tratando de producir investigaciones en la materia, la realidad marcó que cada uno de los centros de investigación de cada una de las fuerzas, estableciera su línea de investigación, y lamentablemente, todavía no ha podido completarse la posibilidad de

facilitación para una interacción entre los distintos organismos nacionales y extranjeros especializados en la materia.

IV – La Universidad de la Defensa Nacional

Como mencionamos a fines de 2014 se creó la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) cuyos objetivos fueron edificados en base a necesidades percibidas por el Ministerio de Defensa en base a la reestructuración de la formación militar en Argentina. Algunos de estos objetivos estaban a lo que fue denominado como “conjuntes”: 1) articular la formación militar de las distintas fuerzas, especialidades y niveles, otorgándole un tratamiento institucional más pertinente; 2) desarrollar un marco institucional que favorezca la integración y el desarrollo conjunto de la formación de los miembros de las distintas Fuerzas Armadas, al tiempo que garantice la aplicación de los mismos criterios para su educación. Otros a la conducción civil de la defensa, la profesionalización de conducción de la defensa nacional y la integración de civiles y militares a través de la experiencia educativa: a) instrumentar definitiva y cabalmente la conducción civil de la formación militar, disponiéndola en el marco de la formación para la Defensa Nacional; b) profesionalizar la formación de recursos humanos para la Defensa, otorgando a la actividad militar de formación, tanto sea en gestión como en docencia, la misma especificidad que se otorga a las armas, especialidades o escalafones diferenciados de las Fuerzas Armadas; c) desarrollar un marco institucional que favorezca la generación de una verdadera apertura al mundo universitario a través del establecimiento de redes con las universidades nacionales, orientada a la articulación entre trayectos formativos, centros o grupos de investigadores dedicados a temas vinculados a las necesidades de la Defensa y a la cooperación y movilidad estudiantil y docente.

Finalmente y vinculado con el objetivo anterior, la promoción de un perfil universitario y la institucionalización de códigos universitarios para desarrollar parte de la formación militar y en defensa nacional: a) contar con un marco institucional y un perfil organizacional que resulte funcional a la gestión académica del currículum, de la carrera docente y de la investigación; b) asegurar, de manera definitiva, la consecución del nivel universitario para la formación militar, no sólo en el nivel de las titulaciones, sino también implementando una articulación con las universidades nacionales que

permita realizar parte de la formación del personal militar de los distintos niveles y especialidades en esas instituciones, incorporando ambientación, prácticas pedagógicas y de estudio plenamente universitarias; c) desarrollar la investigación académica que requiere la formación universitaria.

Vale destacar tres funciones que se desarrollaron a partir de la creación de la UNDEF desde una lógica institucional propia de las universidades: la creación de un plan de carrera docente; la promoción de la investigación, la extensión universitaria y la movilidad docente y la introducción de nuevas lógicas y criterios en la legitimación del conocimiento. La creación de los Programas UNDEX, PAMA y UNDEFI, así como la aprobación del Estatuto Universitario en 2017, dan cuenta de ello. UNDEX, es un Programa de Extensión Universitaria, que permite acreditar las actividades de extensión y que financia proyectos de extensión universitaria que presentados por docentes de las unidades académicas de la UNDEF. PAMA, es el Programa de Apoyo a iniciativas de Movilidad Académica, que financia la presentación de trabajos en actividades científicas y académicas a nivel nacional e internacional. Finalmente, UNDEFI es el Programa de Acreditación y Financiamiento de Proyectos de Investigación de los docentes-investigadores de la UNDEF.

Articulación de la nueva lógica educativa con las estructuras educativas existentes

El texto del Estatuto Universitario de la UNDEF permite vislumbrar el impacto de algunas de las modificaciones introducidas a la formación militar y la formación para la defensa a partir de la creación de la UNDEF. Por ejemplo, la cuestión de la autonomía universitaria: Artículo 8: La Universidad goza de autonomía académica e institucional, en el marco y de acuerdo a las condiciones establecidas en su ley de creación, y de autarquía administrativa y económico-financiera. **Los límites establecidos a su autonomía y gobierno tienen fundamento en sus características particulares**, vinculadas con la función de formación del personal de las Fuerzas Armadas, el interés público comprometido y la normativa en materia de Defensa Nacional (destacado propio).

La conformación del Consejo Consultivo Académico de las Facultades prevé la representación del claustro docente, del claustro de estudiantes y un representante del personal de apoyo académico. En este sentido el artículo 112 aclara que “La integración

de los órganos colegiados de gobierno se realizará transitoriamente sin los representantes de alumnos, docentes y personal de apoyo académico, hasta que se hayan realizado las elecciones correspondientes de acuerdo a lo establecido en este Estatuto y las reglamentaciones que se dicten al efecto”.

Con respecto a las exigencias para cubrir el cargo de Decano, el artículo 49 del Estatuto dicta “El Decano será un oficial superior que haya desempeñado funciones de gobierno y/o gestión en el Sistema de Educativo de la Fuerza a la que pertenece, y que sea o haya sido profesor concursado de una Universidad Nacional o Instituto Universitario Estatal”. Con el objetivo de articular ambas lógicas el artículo 111 establece la siguiente salvedad “Durante los primeros ocho (8) años de vigencia del presente estatuto el cargo de Decano y Vicedecano de las Facultades para la Formación de Profesiones Militares podrá ser ejercido por un oficial superior con título universitario que, en caso de no cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 48 y 49, haya desempeñado funciones docentes, de gestión o de conducción en instituciones educativas de nivel superior en su Fuerza.

Debates y tensiones en torno a la creación de la UNDEF

Muchos han sido los debates acerca de la articulación de las lógicas del mundo académico-universitario y la formación militar. Citamos a continuación algunas reflexiones sobre aspectos que hemos mencionado anteriormente. Por un lado, lo que Frederic denomina “los límites que la formación militar universitaria impone a la incorporación de las lógicas universitarias organizacionales y políticas”. La autora señala que en la Argentina, la autonomía universitaria en el ámbito castrense es contradictoria con la subordinación militar y que el cogobierno por claustros sería inviable pues los militares tienen prohibida la representación política y gremial y se pregunta cómo evitar en estos agentes la posible confusión de pensar que un instituto universitario no restringe ciertas prácticas democráticas que el cogobierno impone en otras universidades?¹⁶ Por su parte Soprano en su análisis del proyecto de creación de una Universidad de la Defensa Nacional considera que este habilitaba conflictos entre,

¹⁶ Sabina Frederic, “Educación universitaria y formación militar: caminos de conciliación”, *Voces en el Fénix* (2014).

por un lado, la necesaria afirmación de la conducción política civil de la defensa y de su instrumento militar y, por otro, en relación con principios caros a la tradición universitaria argentina del siglo XX como la autonomía, el libre ejercicio de la crítica académica, el co-gobierno de los claustros universitarios y la gratuidad de la educación pública estatal¹⁷. Estas y otras tensiones fueron en parte resueltas y en algunos casos están en vías de resolución. La UNDEF en su corta experiencia institucional ha resuelto con éxito varias de sus propuestas y objetivos, mientras que las tensiones mencionadas requerirán de tiempo y ajustes mutuos entre las lógicas universitarias y de formación militar que se resolverán en función de las experiencias concretas y particulares guiadas por la letra de la nueva ley.

V- Conclusiones

A partir de la reinstauración del régimen democrático en Argentina, los sucesivos gobiernos han ido avanzando, con mayor o menor énfasis, en una delimitación de las funciones específicas de las fuerzas armadas y demostraron la preocupación por lograr la “democratización” y “modernización” de las mismas. Esto puede vislumbrarse a través de la evolución normativa respecto de este tema. Las distintas leyes nacionales, sancionadas en 1988, 1991, 1994, 1998, 2001 y 2014 han ido marcando un rumbo en ese sentido. En este proceso, la educación ha sido considerada una herramienta importante no solo por los gobiernos civiles, sino también por las propias fuerzas armadas que en muchos casos han tomado la iniciativa de articular la formación militar al sistema educativo nacional. Lo mismo ha sucedido con la incorporación de mujeres a las escuelas de formación de oficiales y luego a la carrera militar en las distintas armas. En varios casos las iniciativas han surgido de las propias fuerzas y en otros los impulsos fueron dado desde el Ministerio de Defensa, es decir desde el gobierno civil de la defensa. Como es de esperar todos estos procesos no han estado exentos de tensiones que reflejan no solamente la clásica oposición civiles-militares, sino la diversidad de posiciones ideológicas y miradas institucionales tanto dentro del propio ámbito militar como en la esfera de lo “civil”. Sin embargo, este

¹⁷ Germán Soprano. “La creación de una Universidad de la Defensa Nacional en el siglo XXI. Tensiones entre la afirmación del liderazgo político sobre las Fuerzas Armadas y la adecuación a las tradiciones universitarias de la Argentina”, *RAES* Año 7, N°10 (2015).

proceso ha ido avanzando y se ha consolidado, la creación de la Universidad de la Defensa Nacional puede considerarse una muestra de esto, aún cuando las tensiones no han terminado de resolverse.

Bibliografía

- Badaró, Máximo. *Historias del Ejército Argentino: 1990-2010: democracia, política y sociedad*. Buenos Aires: Edhasa, 2010.
- Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Editorial Ediar, 1995.
- Dapena, Nicolás. “La diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. Conceptos, competencias, facultades, límites, prohibiciones e interacciones en el sistema legal argentino”. *Revista de la Defensa Nacional* 1 (2007): 28- 49.
- Diamint, Rut. “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”. *Nueva Sociedad* 213 (enero-febrero de 2008): 95-111.
- Frederic, Sabina. “Educación universitaria y formación militar: caminos de conciliación”. *Voces en el Fénix* (2014) 110 - 117.
- Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2009.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings. “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras”. *Iberoamericana* II, 8 (2002): 7-22.
- Martínez, Pablo. *La Reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. La Paz: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2002.
- Masson, Laura. “La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto”. *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies* 11 (Otoño-Invierno 2010): 43-55.
- . “Saberes académicos, experiencias y militancias. Buenas prácticas en políticas públicas con perspectiva de género”. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha* 9 (marzo de 2015): 33-40.
- Resolución N° 1427 de 2006. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2006). http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/ministerios/defensa/unidades/docs/Resolucion_1427-06.pdf.
- Soprano, Germán. “El Ejército argentino en democracia: de la “doctrina de la seguridad nacional” a la definición de las “nuevas amenazas” (1983-2001)”. *Revista Universitaria de Historia Militar* 4 (2015): 86-107.
- . “La creación de una Universidad de la Defensa Nacional en el siglo XXI. Tensiones entre la afirmación del liderazgo político sobre las Fuerzas Armadas y la adecuación a las tradiciones universitarias de la Argentina”. *RAES* Año 7, N°10 (2015): 44-68.

*El reto de la seguridad de los Centros de Justicia Penal Federal en México ante el
Nuevo Sistema Penal Acusatorio y el Crimen Organizado*

Nadia Cristina TOVAR CRUZ¹

*“Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo
ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”*

José María Morelos y Pavón

Resumen:

El presente documento pretende generar en el lector la inquietud de conocer desde el punto de vista de la seguridad, lo que implica tener un juicio oral frente a los principales líderes de los cárteles en México. El Nuevo Sistema Penal Acusatorio representa uno de los mayores retos en cuanto a su implementación, ya que representa un cambio de paradigma en la persecución de los delitos y en la impartición de justicia en este país. Este tópico es particularmente relevante cuando se analiza en el contexto de una crisis de seguridad detonada por el crecimiento y empoderamiento del crimen organizado, que tiene cooptadas a muchas estructuras gubernamentales y a la sociedad misma.

Abstract:

This document aims to generate for the reader an integral vision from the security perspective of the implications of an oral trial in front of the main leaders of the cartels in Mexico. The New Adversarial System represents one of the greatest challenges in terms of its implementation, since it represents a paradigm shift in the prosecution of crimes and in the delivery of justice in this country. This topic is particularly relevant when one analyzes it in the context of a security crisis detonated

¹ Nadia Cristina Tovar Cruz es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana de México, con estudios de maestría y doctorado en Administración Pública en la Universidad Anáhuac del Norte de México. Ha ocupado cargos en la Administración Pública Federal en áreas de educación, desarrollo social y seguridad nacional. Responsable de la implementación del esquema de seguridad en los Centros de Justicia Penal Federal pertenecientes al Poder Judicial de la Federación del gobierno mexicano.

by the growth and empowerment of organized crime, which has co-opted many government structures and society itself.

Palabras claves: nuevo sistema penal acusatorio, crimen organizado, seguridad, centros de justicia penal federal

Keywords: *new adversarial system, organized crime, security, federal criminal justice center*

En este artículo se realizará una breve relatoría del funcionamiento del nuevo sistema penal acusatorio, enfocándose al tema de la seguridad en sus instalaciones, sus vulnerabilidades y retos. Este ejercicio analítico contribuirá a dar una perspectiva integral de la situación que prevalece en México respecto al serio problema que implica el enjuiciar a los capos de la droga. Una visión demasiado local nos impide ver con frecuencia que nuestros problemas no son tan especiales como creemos. En realidad, el diseño y operación de los sistemas de justicia penal en todo el mundo están sufriendo cambios que cuestionan las bases de los modelos que los soportan. Por ejemplo, en América Latina, desde hace por los menos dos décadas, se ha puesto en duda el modelo inquisitorio en que se basaban la mayor parte de los sistemas penales de los países de la región y comenzó un proceso de transición hacia un modelo de corte acusatorio. Aunque con diferencias importantes y con resultados diversos, una buena parte de los países del área han adoptado o están en proceso de modificar sus modelos de justicia penal. Este es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, entre otros países.

Datos clave de la reforma penal

Específicamente en México, en la reforma constitucional aprobada en el año 2008, se estableció un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, que plantea los principios relativos a la **publicidad** (en donde se prevé que los periodistas y los medios de comunicación puedan acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el órgano jurisdiccional), a la **contradicción** (que señala que las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte), el de **concentración**,

continuidad e inmediatez (que prevé que las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión), el de **igualdad ante la ley** (en donde todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admite discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas), el de **igualdad entre las partes** (que garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen), el de **juicio previo y debido proceso** (ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de resolución dictada por un órgano jurisdiccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen), el de **presunción de inocencia** (toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el órgano jurisdiccional), el de **prohibición de doble enjuiciamiento** (la persona condenada, absuelta o cuyo proceso haya sido sobreseído, no podrá ser sometida a otro proceso penal por los mismos hechos), los cuales se encuentran contenidos en el **Código Nacional de Procedimientos Penales**.²

Como se puede advertir, es una reforma que da un giro total a la forma en que se ha venido procurando e impartiendo justicia en México desde hace muchos años. Es un cambio de paradigma en la forma de impartir justicia, un reto de política pública por la implementación y capacitación que requiere este nuevo esquema, un cambio de cultura tanto en los actores como en la sociedad misma que involucra nuevos términos y un nuevo manejo de la información. En resumen, podemos afirmar que esta reforma se ve legitimada en la desconfianza, lentitud y altos niveles de impunidad que prevalecen en la justicia penal ordinaria, así como en la insuficiencia de los instrumentos legales que existen en contra de la delincuencia organizada. Es por ello que, el desafío más

² Código Nacional de Procedimientos Penales, Cámara de Diputados (Última reforma publicada DOF 17 de junio de 2016). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf.

importante de la reforma constitucional al sistema de justicia penal es su implementación, ya que se requiere una transformación integral de los modelos de investigación y persecución del delito, de la legislación secundaria aplicable, así como de ajustar los procesos y actividades de las distintas instituciones en los tres órdenes de gobierno, las cuales contemplen para su óptimo funcionamiento nuevas estructuras, así como la formación y capacitación de los cuerpos de seguridad que tendrán la gran responsabilidad de proteger las instalaciones y a los jueces especializados en el nuevo sistema penal acusatorio. La dinámica que impone un proceso penal adversarial, contrastado con un desbordamiento del crimen organizado que todos los días amenaza la paz y la tranquilidad de la población y pone a prueba tanto la fortaleza de sus estructuras de seguridad como la de sus instituciones jurídicas y políticas en donde las decisiones de mérito se resuelven en audiencias públicas y orales, con presencia del juez y de las partes, requiere contar con cuerpos especializados para la seguridad en las salas de audiencia, así como para la custodia y traslados de imputados, acusados y sentenciados y el resguardo de los testigos y la evidencia. Lo anterior se describe como una tarea fácil, pero tiene implicaciones que abarcan desde el diseño de la infraestructura de los edificios que albergan a los Centros de Justicia Penal Federal, los cuales deben contar con las medidas de seguridad necesarias dependiendo de su ubicación, tamaño, capacidad, incluso hasta blindaje de los mismos. Posteriormente se deben ocupar con mobiliario adecuado a las circunstancias que se pudiesen llegar a presentar, por ejemplo, no se pueden utilizar escritorios de vidrio, se deben instalar bancas pegadas al piso que sean de plástico, el escritorio del juez debe incluso estar blindado, tener una salida de emergencia especial para el juez, etc. Es por ello que su implementación es el mayor reto a lograr, ya que se enfrenta a un presupuesto que no alcanza para proveer la seguridad que el sistema requiere y por el otro lado, a un crimen sumamente organizado, con un poder económico altísimo, y el cual se pudiese ver beneficiado por las características que presenta este nuevo esquema. Es un sistema de impartición de justicia penal que actualmente, no beneficia a nadie (salvo, desde luego, a los delincuentes). Los acusados se quejan de abusos interminables por parte de las autoridades aprehensoras, las víctimas alegan injusticia, los policías no tienen equipo, capacitación ni seguridad, los defensores públicos trabajan sin recursos, los ministerios públicos no investigan y los jueces enfrentan serias limitaciones para realizar su labor. Pero tristemente para nadie es un secreto que el sistema en su conjunto enfrenta una profunda crisis. Las diferencias surgen de inmediato en el diagnóstico del problema y en

las alternativas para solucionarlo. Simplemente tres poderes se deben poner de acuerdo, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, con sus visiones, colores partidarios e intereses diversos, lo que en el corto y mediano plazo no refleja buenos resultados, porque desafortunadamente se toman decisiones con base a intereses particulares y no nacionales. La reforma es muy compleja y resulta imposible dar cuenta de cada uno de sus detalles en este espacio. Sin embargo, podemos sintetizar su contenido en dos grandes vertientes. La primera modifica el funcionamiento del sistema de justicia penal. La segunda se refiere a las cuestiones de seguridad pública, en particular a la delincuencia organizada, así como a las funciones y mecanismos de coordinación de las policías. El cambio más visible es el que obliga a los jueces, al ministerio público y a la defensa a estar presentes en la audiencia pública del juicio, en la cual se deberán valorar las pruebas y dictar la sentencia. Lo anterior implica muchas otras modificaciones, por ejemplo, la reducción del estándar para vincular a una persona a proceso o el cambio de las reglas para dictar la prisión preventiva y su éxito dependerá en gran medida de la manera en la que los jueces decidan aplicar e interpretar los nuevos principios constitucionales que rigen al proceso. Evidentemente, ello no quiere decir que los demás actores, defensores, agentes del ministerio público y policías, permanecerán sin cambio. Por el contrario, la nueva actividad de los jueces deberá producir los incentivos necesarios para que cada una de las partes asuma un nuevo rol en el proceso. En el caso de la defensa, la expectativa es que su actividad constituya un mecanismo que permita a los jueces generar resoluciones en donde se haga efectiva la presunción de inocencia y en donde las pruebas presentadas por los agentes del ministerio público sean efectivamente debatidas. Para los agentes del ministerio público y las policías la señal consiste en modificar prácticas. Se espera que el nuevo sistema obligue a las autoridades a realizar verdaderas investigaciones criminales y con ello sustituir una cultura en la que los formalismos se emplean como el arma principal para ocultar abusos y negligencia.

La creación de un régimen especial para el combate a la delincuencia organizada no es una novedad propiamente dicha, pues desde hace algunos años se habían incorporado al texto constitucional disposiciones en la materia. Sin embargo, en esta ocasión la reforma reconoce la existencia de un fenómeno que afecta la estabilidad de las instituciones del Estado. El objetivo principal es establecer mecanismos procesales que permitan ampliar el margen de maniobra del Estado en la investigación del crimen organizado. Como contrapeso a la creación de este régimen, la reforma contiene dos elementos encaminados a acotar sus alcances. El primero consiste en federalizar la

materia. El segundo es la introducción de una definición constitucional de delincuencia organizada para asegurar que las nuevas facultades únicamente se empleen contra los delincuentes que en efecto representen una verdadera amenaza para el Estado. Con ello se busca evitar que las autoridades federales usen el régimen de delincuencia organizada para combatir la criminalidad ordinaria. La reforma en materia de justicia penal y seguridad pública es una modificación de alto calado para el Estado mexicano. Por más evidente que parezca esta afirmación, es necesario tenerla presente a lo largo de todo el proceso de su implementación. Un paso crucial son las acciones de coordinación para el cambio. La dificultad se encuentra en lograr una conducción política eficaz del proceso para evitar un fracaso de proporciones inimaginables. Existen otros retos importantes. En el caso del nuevo sistema de justicia penal, el desafío consiste en la transformación cultural de los actores del sistema como ya se había mencionado con anterioridad. El cambio debe afectar tanto a las escuelas de derecho como a los jueces, agentes del ministerio público y abogados. El cambio también tiene que impactar a la sociedad. El funcionamiento del sistema debe ser auditado en forma permanente por la opinión pública. Los medios de comunicación, la academia y las organizaciones no gubernamentales deben encabezar este esfuerzo que detone acciones de mejora. Por lo que respecta a la delincuencia organizada, el reto rebasa el ámbito normativo. El Estado mexicano debe resolver la crisis que enfrentamos, pero evitar caer en la tentación de extender sus nuevas atribuciones para el combate de la delincuencia ordinaria o para cualquier otro fin. El desafío planteado por la reforma es enorme. Supone uno de los cambios más profundos en una de las cuerdas más sensibles del Estado, que es el monopolio del uso legítimo de la fuerza para mantener la seguridad pública. En este campo existe una deuda histórica del Estado mexicano. Hoy reina la desconfianza, la injusticia, la ineficacia, la corrupción. Se nos presenta la oportunidad de revertir estas tendencias y construir, uno de los pilares del Estado de derecho que tanto requiere este país.

Retos en materia de seguridad

Una vez que ha quedado señalado en términos generales en qué consiste la reforma al sistema penal acusatorio, es importante empezar a desagregar los procesos que la integran y plantear los retos en materia de seguridad a los que nos enfrentamos.

Como ya se puntualizó en líneas anteriores, el reto de la seguridad empieza desde el diseño y ubicación del inmueble que albergará al Centro de Justicia Penal Federal, en este sentido, no muchas personas tienen conocimiento de la situación pero el Poder Judicial de la Federación como responsable principal de la implementación del nuevo sistema, debe allegarse de convenios y donaciones de terrenos que realizan los gobiernos de los estados de la República para que en ellos se construyan dichas salas de oralidad, los cuales no muchas veces cuentan con la ubicación correcta, la cual puede vulnerar la seguridad del mismo; por citar un ejemplo, hay Centros de Justicia que se encuentran ubicados al lado de una gasolinera, o de una zona escolar, entre otras (lo que se pretende es construirlos cerca de los Centros Federales de Readaptación Social “CEFERESOS”, con el objeto de minimizar los riesgos en cuanto a los traslados de los imputados, de hecho, en algunos CEFERESOS se construyeron túneles que conectan el centro penitenciario con el centro de justicia); lo cual de alguna manera representa áreas de oportunidad para la delincuencia organizada. Sin ser alarmista ni con tintes de exageración, pueden provocar un incendio en la gasolinera, tomar rehenes en la escuela, etc, en un intento de liberar a un delincuente; asimismo, es fundamental tomar como referencia las mejores prácticas internacionales, como lo es el poner vidrios blindados, barreras de seguridad en las salidas y entradas, así como materiales de construcción resistentes ante una posible irrupción con vehículos pesados. Estos señalamientos guardan congruencia con eventos que han ocurrido en años anteriores en las instalaciones que albergan los órganos jurisdiccionales en diferentes lugares del país, en donde si bien no se encontraba físicamente el delincuente en las instalaciones, el grupo delictivo al que pertenecía o el rival, simplemente querían hacer presente su poder frente a las posibles determinaciones del juzgador y tomaban acciones como el aventar granadas fuera de los inmuebles, balacearlos, entre otros actos de vandalismo, también no podemos dejar de lado las acciones que desarrollan de amenazas telefónicas, enviar cartas con ultimátums, etc. Ahora, imaginemos un escenario en donde el delincuente independientemente de su grado de peligrosidad, se encuentra frente a la persona que lo puede sancionar por sus conductas con muchos años de prisión, con sanciones pecuniarias o simplemente quitándole sus bienes materiales y alejarlos de su familia y negocios.

Con el objeto de contextualizar lo que se ha manifestado en líneas anteriores, el Poder Judicial de la Federación, para diciembre de 2018 tendrá 181 salas de oralidad distribuidas en 44 Centros de Justicia Penal Federal en los 32 estados de la República

Mexicana, y simplemente a manera de ejemplo, de 2013 a la fecha, han ingresado más de 20 mil causas penales, de las cuales sobresalen los delitos contra la salud o portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, según las estadísticas del Consejo de la Judicatura Federal,³ que por lo general son cometidos por los miembros de la delincuencia organizada. Por lo anterior, las áreas administrativas competentes del Consejo de la Judicatura Federal en el 2014, como parte de la implementación del nuevo esquema de justicia, se dio a la tarea de la elaboración de los protocolos de seguridad para los Centros de Justicia Penal Federal que operan actualmente. Esta tarea requirió de la colaboración y coordinación de las distintas áreas de seguridad del gobierno mexicano que por sus atribuciones constitucionales tienen la responsabilidad de brindar seguridad a las instalaciones, a los jueces, a los imputados, a los testigos y al público en general que acude a la sala de audiencia. Cabe señalar que la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tuvo que crear una división especial para proveer dicha seguridad, denominada Policía Procesal. Conforme al artículo 22 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,⁴ la Policía Procesal es una unidad que depende o bien de la Policía Federal o bien de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas, cuyas funciones principales son: realizar los traslados de personas procesadas y sentenciadas a los recintos judiciales en donde se celebrarán sus audiencias; prestar la seguridad y custodia de la persona privada de su libertad en los recintos judiciales, en coordinación con las demás autoridades de seguridad competentes y cumplir los mandamientos judiciales relacionados con las personas sentenciadas y aquellas que hayan obtenido la libertad condicional.

En este sentido, el Consejo Nacional de Seguridad Pública⁵ emitió el Protocolo Nacional de Actuación para la Seguridad en las Salas, donde se establecen los ámbitos de responsabilidad de las autoridades involucradas en la seguridad de los Centros de Justicia Penal Federal. En este sentido, es preciso señalar que dentro de un análisis

³ Consejo de la Judicatura Federal, *Tercer Informe al Congreso de la Unión* (Ciudad de México: Consejo de la Judicatura Federal, 2017). <http://www.cjf.gob.mx/reformas/plugins/pdf.js/web/viewer.html?file=/Reformas/data/documentos/informesCongreso/12-2017.pdf>.

⁴ Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados (16 de junio de 2016). <http://www.diputados.gob.mx>.

⁵ El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

jurídico, se deben fijar los ámbitos de competencia y responsabilidad de las distintas áreas del gobierno que intervienen en este tema. En primer lugar, la responsabilidad de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia depende del Poder Judicial de la Federación,⁶ desde el aspecto de la infraestructura física, dotación de mobiliario y equipo, capacitación y contratación de personal tanto jurisdiccional como de seguridad (en este aspecto vale la pena hacer un paréntesis para señalar que el Consejo de la Judicatura Federal debe contratar empresas de seguridad ya sean públicas o privadas para que presten los servicios de seguridad y vigilancia de las instalaciones, situación que se vuelve muy compleja porque la realidad es que no hay buenos cuerpos de seguridad, sobre todo, no cuentan con la capacitación ni con el armamento adecuado para el desempeño de sus funciones), elaboración de los lineamientos y protocolos correspondientes, entre otras muchas tareas inherentes a la operación de los mismos. Por otro lado, se encuentra el Poder Ejecutivo Federal que a través de la Administración Pública Federal –entendiéndose las actividades que desarrollan las Secretarías de Estado- y en este caso específico la Secretaría de Gobernación a través de sus órganos desconcentrados como la Comisión Nacional de Seguridad, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal, fungen como co-responsables en brindar la seguridad y recursos necesarios para proteger las instalaciones y los servidores públicos que ahí laboran, así como al público en general asistente. Y por último y no menos importante, el Poder Legislativo, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, quienes son los responsables de elaborar las leyes y aprobar el presupuesto de egresos que hace posible la implementación de dicha reforma, también tienen la gran tarea y responsabilidad de hacer las reforma normativas necesarias a la legislación secundaria para que sean congruentes con las nuevas disposiciones constitucionales.

Por lo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal estableció ciertas reglas y restricciones a través de los protocolos de seguridad correspondientes, para normar el acceso, permanencia y egreso a los Centros de Justicia Penal Federal. Por ejemplo, no

⁶ Que se ejerce por: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el tribunal electoral; los tribunales colegiados de circuito; los tribunales unitarios de circuito; los juzgados de distrito; el Consejo de la Judicatura Federal; el jurado federal de ciudadanos, y los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

se permite en el Centro el ingreso a personas en estado de ebriedad o bajo la influencia aparente de alguna droga o enervante, personas que porten gorra o sombrero, lentes oscuros (con excepción de personas con discapacidad visual), así como distintivos gremiales o partidarios y aquellos que lleven atuendos o accesorios sugestivos que atenten contra el respeto y la dignidad humana. Asimismo, no se pueden introducir cámaras, micrófonos, radios, teléfonos móviles, beepers, audio o video grabadoras, videojuegos y cualquier aparato que permita captar, grabar o transmitir voz, sonido o imágenes al interior del Centro o durante el desarrollo de la audiencia. Por otro lado, obviamente no se permite el ingreso de armas de fuego, artefactos punzocortantes o cualquier elemento punzante, cortante o contundente que pueda poner en riesgo la integridad física de las personas que laboren o acudan al Centro o que puedan utilizarse como elemento de presión psicológica en contra de las mismas o en su caso, puedan alterar o afectar el desarrollo de la audiencia. Asimismo, se señala que no se pueden introducir botellas o recipientes que contengan bebidas alcohólicas, así como materiales inflamables, explosivos, corrosivos o tóxicos. Un tema controversial surge respecto al ingreso de los periodistas y las armas de fuego, ya que, si se analiza desde un esquema preventivo, se pueden introducir artefactos explosivos, punzocortantes, etc, que en una situación de posible fuga o evasión pueden ser utilizados por el procesado o por sus ayudantes en contra del Juez, del público o de la propia policía procesal. Por lo anterior, se determinó para el caso de los periodistas que deberá contar con autorización previa. Estos se ubicarán en un lugar adecuado para tal fin, mismos que deberán abstenerse de grabar y transmitir por cualquier medio la audiencia (este tema constituyó muchas controversias, ya que viola de alguna manera el principio de publicidad, pero a su vez, vulnera la seguridad de los jueces). Por lo que toca al tema de las armas de fuego, se determinó permitir el ingreso al personal de vigilancia que proporcione el servicio de seguridad y vigilancia en el Centro; al personal de la Procuraduría General de la República que tiene una oficina de representación en cada uno de ellos, como parte fundamental dentro del proceso), al de la Policía Procesal y demás autoridades debidamente identificados y que tengan la responsabilidad del traslado, vigilancia, custodia y presentación de imputados, siempre que permanezcan en el área de esclusa (esta área es una zona confinada dentro del Centro de Justicia Penal Federal que es por donde ingresan los vehículos especiales que trasladan a los imputados, para luego alojarlos en una especie de celda, donde deberán permanecer hasta que se lleve a cabo la audiencia). Por otro lado, está el personal de custodia y traslado de valores

debidamente identificado a través del catálogo fotográfico proporcionado por la empresa prestadora del servicio y por último, el personal encargado de proteger y custodiar a servidores públicos (escoltas) del Consejo de la Judicatura Federal, en la inteligencia de que no podrán deambular por las instalaciones.

Antes de seguir avanzando es importante hacer notar la dificultad que se presenta respecto al hecho de que este nuevo sistema tiene como uno de sus principales estandartes la publicidad, apertura y transparencia pero que en la práctica son completamente antagónicos a los conceptos de seguridad, ya que representan vulnerabilidades que se deben acotar para minimizar los riesgos que se pudiesen presentar antes, durante o después de una audiencia. Como es conocido por todos, cualquier sistema de seguridad, por complejo o fuerte que sea, es susceptible de ser vulnerado. En este aspecto cabe señalar que todos los Centros de Justicia Penal Federal cuentan con dispositivos de seguridad tanto humanos como tecnológicos, los cuales desafortunadamente se ven ceñidos por un aspecto de tipo presupuestal. Los sistemas tecnológicos de vanguardia, resultan poco costeados para las instituciones gubernamentales que se deben de ajustar a procedimientos de adquisición poco competitivos, con un presupuesto sumamente limitado y en algunos casos por procesos no transparentes, por lo que el equipamiento con el que cuentan actualmente es insuficiente y no es capaz de soportar y menos contrarrestar una posible evasión o fuga con la capacidad de fuego con que actualmente cuenta la delincuencia organizada. A manera de ejemplo, simplemente un arco detector de metales o un detector de metales manual mal calibrado (ya sea que lo hayan puesto a propósito o no) puede ser el ingreso fácil de bombas, armas, sustancias tóxicas, etc, que pondrían en grave riesgo a la impartición de justicia en su conjunto.

Por otro lado, se tiene una figura clave a proteger dentro de los juicios orales, el o los testigos colaboradores, para los cuales se debe implementar un dispositivo de seguridad específico acorde a la fecha, hora y cantidad de testigos colaboradores que participarán en la audiencia, por lo que se deberá prever el grado de seguridad que se requiera para, en su caso, solicitar los apoyos correspondientes, cabe señalar que el Centro de Justicia está diseñado para que su ingreso y egreso del mismo sea por rutas diferentes a las del imputado y tiene un espacio específico destinado para permanecer previo a la audiencia, asimismo, estos testigos no acuden físicamente a la sala, sino que por protección se quedan en una sala contigua y rinden su declaración mediante video donde su cara y voz son distorsionadas, con el objeto de maximizar la seguridad. Otra

situación que no puede dejarse de lado, es el hecho de la entrada y salida de personal de empresas contratadas para la realización de obras o la prestación de servicios, las cuales también pueden ser infiltradas por el crimen organizado. Por lo anterior, se pusieron ciertas reglas de ingreso que las empresas deben cumplir, pero la realidad es que México aún no cuenta con bases de datos y mecanismos tan avanzados como en los Estados Unidos de Norteamérica, para contar con una lista de empresas previamente revisadas (pasadas por un proceso de vetting) donde se analizan sus antecedentes, estados financieros, fiscales, el personal contratado, sus procesos de contratación, etc, con el objeto de realizar un examen previo y crítico en todos sus aspectos para considerar a la empresa, proveedor o prestador de servicios como un ente confiable y minimizar los posibles riesgos que se pudiesen presentar en el desempeño de sus labores al interior de los Centros de Justicia Penal Federal. Como parte de las medidas adoptadas en este tema, sin realizar este proceso estricto de verificación, se tomaron las siguientes medidas como la presentación de un documento emitido por la Administración del Centro de Justicia Penal Federal que corresponda, en el que se deberá especificar: nombre de la persona física o moral, nombre del personal autorizado, tipo de servicio contratado, el lugar y tiempo autorizado para la realización del servicio, características del uniforme o distintivo que utilizará su personal y la relación de equipo, herramienta y materiales que introducirán al inmueble. Asimismo, se solicitará a la persona física o moral de que se trate que proporcione una identificación con fotografía, datos generales y vigencia mínima de un año de todo su personal comisionado en el inmueble, que notifique por escrito según sea el caso, sobre el personal de nuevo ingreso que aún no cuente con uniforme, para que se le permita el ingreso a las instalaciones a laborar, en la inteligencia de que dicha irregularidad deberá subsanarse máximo en tres días, además deben portar a la vista desde su ingreso al inmueble y hasta la salida del mismo, su identificación de la empresa, así como el uniforme distintivo que le fuera proporcionado para el desempeño de sus labores. Parecería algo irrelevante pero es importantísimo evitar dejar utensilios, materiales y artículos de trabajo en pasillos, escaleras, áreas de oficina y cualquier otro lugar que no sea el establecido para tales efectos (en una posible situación de riesgo, cualquier persona puede disponer de alguno de ellos y causar un grave daño). Otra situación que puede vulnerar la seguridad es que debe existir una persona destinada a verificar antes de hacer uso de los utensilios de trabajo (pulidoras, taladros, entre otros), que no se encuentren en mal estado, con conexiones improvisadas, fallas mecánicas, eléctricas,

entre otros, a fin de evitar siniestros, los cuales pueden ser intencionalmente provocados. En esta lógica preventiva, el personal de las empresas contratadas para la realización de obras o la prestación de servicios tiene prohibido portar dentro de las instalaciones y durante su jornada laboral artículos personales tales como: walkman, discman, cámaras fotográficas, cámaras de video, laptop, mp3, ipod, televisiones portátiles, mochilas, bolsas de mano y todos aquellos artículos que no correspondan a su encomienda laboral. Bajo esta lógica del ingreso de personas, nos encontramos con el tema de la entrada de los vehículos tanto de los imputados, como de los servidores públicos que ahí laboran, del público que asiste y visitantes. En primer lugar es preciso señalar que en el caso de la entrada y salida de imputados, se cuenta en algunos Centros de Justicia Penal Federal con sistemas interconectados entre los CEFERESOS y ellos que permiten dar seguimiento y certeza al traslado del imputado. Por ejemplo, se da aviso respecto al día, hora y número de sala en donde se deberá presetar el o los imputados. En este sentido, el Jefe de la Policía Procesal entregará al personal de seguridad del Centro, la relación de los elementos de custodia que contendrá el distintivo del personal y datos del o los vehículos de traslado. Respecto del imputado deberá contener nombre, fotografía, causa penal, nivel de riesgo y alguna otra consideración relevante (discapacidad o atención médica). Este aspecto es fundamental para el tema de seguridad, ya que de conformidad con el grado de peligrosidad con el que esté clasificado el imputado, dependerá del dispositivo de seguridad para tal efecto. En la práctica, la clasificación penitenciaria es muy ligera, por poner un término, ya que se realiza con base en el análisis de ciertas cuestiones psicológicas, tipo de delito cometido, género y algunos exámenes de personalidad, lo que no necesariamente es suficiente para conocer el verdadero grado de peligrosidad, ya que en ese primer análisis no se estudia a profundidad el grupo delictivo al que pertenece, la capacidad económica y la capacidad de fuego y respuesta bélica que pudiese llegar a tener, con el objeto de prever las diferentes situaciones de riesgo que las que se pudiesen enfrentar los cuerpos de seguridad encargados de su traslado y custodia. Existen ocasiones en que uno o varios imputados deben ser trasladados del CEFERESO o CERESO en el que se encuentran reclusos al Centro de Justicia Penal Federal que les corresponde durante un trayecto terrestre de más de 3 o 4 horas, donde deben de transitar por carreteras desiertas o por tramos inseguros. Lo anterior aunado a que no es la única audiencia que requiere de trasladar a imputados, lo que hace que la Policía Procesal no cuente con el número de personal necesario para cubrir todos esos requerimientos. Esas son valiosas

oportunidades para la delincuencia organizada para liberar a sus integrantes. También debe existir una estrecha coordinación y comunicación entre autoridades con el fin de tener todos los datos de identificación tanto del vehículo, como de los policías encargados del traslado y por supuesto del imputado. Así también se presentan situaciones en las que los elementos de la Policía Procesal responsables del traslado, custodias y protección de imputados, por cuestiones de seguridad personal deban ocultar su identidad (facial), el personal de vigilancia solicitará al Jefe de la Policía Procesal, acreditar a su personal y a su vez, permitirá que los elementos a su cargo, muestren su rostro, ello con el fin de validar su identidad. Los elementos de la Policía Procesal que no estén debidamente identificados o acreditados, no podrán ingresar al Centro de Justicia. El personal de seguridad en coordinación con el Jefe de la Policía Procesal, de manera conjunta implementarán el dispositivo de seguridad (distribución del personal, rutas de evacuación y acciones a seguir en caso de presentarse un evento de riesgo), acorde a la fecha, hora y cantidad de imputados que sean citados para asistir a las audiencias. Como otra medida de seguridad, los elementos de la Policía Procesal, evitarán que el imputado tengan contacto con cualquier persona en el Centro de Justicia, salvo con su Defensor. En este caso, el personal autorizado, determinará el lugar, el momento y la forma en que esta reunión debe realizarse lo cual deberá comunicar al personal de seguridad, a efecto de que coordine lo conducente. Un aspecto que no muchos consideran es en el caso de que la audiencia se prolongue, previa autorización del Titular del órgano jurisdiccional, se podrán ministrar alimentos y/o medicamentos al imputado. El Jefe de la Policía Procesal, se encargará de revisar y entregar la comida, bebidas o los medicamentos al mismo. Esta tarea tan sencilla puede conllevar graves consecuencias, ya que se pudiese dar el caso de que alguien coopte a algún servidor público y le ministren comida a la cual es alérgico, o con algún veneno o en el caso de los medicamentos se puede presentar la misma situación. Como puede haber audiencias muy rápidas puede haber unas muy largas de más de 12 horas. También se tienen previstos procedimientos de evacuación para casos de incendio, sismo o alguna otra eventualidad, la cual debe estar perfectamente coordinada entre los cuerpos de seguridad involucrados. Durante el egreso de imputados de las instalaciones del Centro de Justicia, el personal de vigilancia verificará que el número de imputados y de la Policía Procesal coincida con el registro de ingreso. En caso de que algún imputado le sea concedida su libertad inmediata, se deberá comunicar y proporcionar al personal de seguridad la información que con suficiencia permita coordinar con los elementos de la

Policía Procesal su salida del Centro. Respecto a este mismo rubro, nos encontramos con el caso de audiencias en las que se presenten a imputados de alta peligrosidad o relacionados con eventos de trascendencia en el país, que por su propia naturaleza implique la presencia de periodistas, los cuales requieren un dispositivo de seguridad especial al caso concreto. Por último, se puede presentar el ingreso de detenidos al Centro de Justicia en los casos de flagrancia, caso urgente u orden de aprensión, previo aviso al personal de seguridad. Asimismo, el órgano jurisdiccional puede ordenar la prisión preventiva al detenido, lo cual requiere de la implementación de otro dispositivo de seguridad para su egreso del Centro de Justicia y su traslado e ingreso al CEFERESO correspondiente.

Una vez que ha ocurrido lo anterior, podemos señalar lo correspondiente a la celebración de la audiencia, para lo cual se debe considerar que previo al inicio de la misma (al menos con 30 minutos de anticipación, de ser posible), el personal de vigilancia, deberá realizar una revisión de la misma (interior y exterior) a fin de detectar fuentes de peligro que representen un riesgo para los asistentes a la audiencia, a fin de garantizar la preparación de sala y la aplicación oportuna de acciones emergentes que correspondan. A partir de este momento el acceso a la sala de audiencia queda restringido. La presentación del imputado (modo y forma) en la audiencia es responsabilidad del Jefe de la Policía Procesal, conforme al procedimiento que tenga establecido para tal fin. Previo al ingreso a una sala de audiencia, el personal de vigilancia en coordinación con el de la Policía Procesal, realizan una revisión física a los asistentes, con la finalidad de cerciorarse de que no ingresen con cámaras, micrófonos, radios, teléfonos móviles, beepers, audio o video grabadoras, videojuegos y cualquier aparato que permita grabar o transmitir voz, sonido o imágenes o que distraiga la atención, genere molestias o interrumpa el curso de las diligencias. Una vez que todos ingresan a la sala de audiencia es el Juez es el que manda en ella. El es el único que puede ordenar el desalojo de la sala por alguna situación de receso, desorden, riesgo o conclusión de la audiencia. Es importante puntualizar que el ingreso a la sala estará limitado a la capacidad de las mismas. Una vez iniciada la audiencia, no se permite el ingreso de ninguna persona, salvo aquella que forzosamente tenga intervención en la misma. Puede haber situaciones en las que se presente alguna determinación del Titular del órgano jurisdiccional, relativa a las excepciones previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por la que tenga que resolver total o parcialmente a puerta cerrada, el personal de seguridad o de vigilancia en coordinación con el Jefe de la

Policía Procesal permanecerán alertas de las indicaciones, a fin de realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a dicha determinación, lo que incluirá, en su caso, el ingreso de nueva cuenta de los asistentes. De conformidad con el nivel de riesgo del imputado y en función de la clasificación establecida para ello, el esquema de seguridad general al interior de la sala de audiencias se maneja de la siguiente forma: como mínimo se dispone de 1 elemento de seguridad o de vigilancia dentro de la sala para proteger al Titular del órgano jurisdiccional y los elementos que determine el Jefe de la Policía Procesal para vigilar, custodiar y proteger al imputado, así como para preservar el orden en la sala de audiencia. Por otro lado, el personal de seguridad coordinará con el de vigilancia, así como con el de la Policía Procesal, los casos debidamente justificados en los que podrán ingresar portando armas de fuego a la sala de audiencia, lo anterior, con el fin de garantizar la seguridad de los asistentes. Durante el desarrollo de la audiencia, el personal de seguridad o de vigilancia y los elementos de la Policía Procesal, no pueden portar ningún artículo o instrumento que oculte su identidad. Cuando se trate de audiencias de alto riesgo, el personal de seguridad coordina con el Jefe de la Policía Procesal, el número de elementos, distribución de los mismos y equipamiento de seguridad necesario, en función de las necesidades de la misma. En resumen, el orden en la audiencia está a cargo del Titular del órgano jurisdiccional. El personal de seguridad o de vigilancia y los elementos de la Policía Procesal de manera conjunta y coordinada y en sus respectivos ámbitos de competencia, auxilian a éste a preservar el orden en la sala de audiencia, cuando así les es solicitado.

Asimismo, con el objeto de preservar el orden y la seguridad, el personal de vigilancia efectúa recorridos para verificar que no exista la presencia de fuentes de peligro en las colindancias y el perímetro inmediato del Centro de Justicia, que vendedores no autorizados estén en las áreas, que ninguna persona se encuentre en el Centro sin el gafete correspondiente, que el personal de las empresas prestadoras de servicios no deambule fuera del área o perímetro autorizado para la ejecución de los trabajos contratados, que toda persona se encuentre dentro de las áreas establecidas conforme al gafete asignado y que ninguna de éstas deambule en las instalaciones o permanezca en áreas restringidas y que los vehículos estén correctamente estacionados en el lugar asignado, que el tarjetón permanezca en un lugar visible dentro del vehículo y que no deambulen o permanezcan personas en el estacionamiento sin la justificación correspondiente. No se puede soslayar el hecho de que se presenten ciertas situaciones de emergencia que pueden ser cuando se suscite una emergencia médica, el personal de

seguridad o de vigilancia, solicitará al servicio médico del Centro (en caso de contar con éste), apoyo para prestar los primeros auxilios a aquél que lo requiera. En caso de que la emergencia médica rebase la actuación del médico del Centro, el personal de seguridad o de vigilancia, solicita el apoyo de los servicios de emergencia de la localidad. Tratándose de imputados, la atención médica al interior del Centro debe estar supervisada en todo momento por el Jefe de la Policía Procesal, quien con base al procedimiento que tenga establecido determina en su caso, la forma en que se realizará el traslado del imputado a un Hospital. El personal de seguridad o de vigilancia, auxilian al Jefe de la Policía Procesal, proporcionando el directorio telefónico de emergencias, así como de los nosocomios y las rutas viales más próximas a éstos. Cuando se presenten agresiones o altercados, el personal de seguridad o de vigilancia con el auxilio de los elementos de la Policía Procesal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben garantizar la seguridad del Titular del órgano jurisdiccional, del imputado y de la víctima u ofendido. Ante posibles agresiones o altercados, deben de conservar la calma y tratar de contener la situación, sólo en caso de ser necesario y observando en todo momento los derechos humanos de las personas, podrán hacer uso de la fuerza, así como de los medios de contención y protección que tengan a su disposición. Controlado el evento, se está a lo que dispone el Titular del órgano jurisdiccional, respecto de los medios de apremio que éste dicte para asegurar o restablecer el orden en la audiencia. Como se señaló en líneas previas, puede presentarse un ataque a las instalaciones del Centro de Justicia en donde el personal de seguridad y de vigilancia cierran todos los accesos al Centro, establecen un perímetro de seguridad en el inmueble para lo cual dispone de los medios y personal para repeler y contrarrestar el ataque, así como evitar una intrusión al mismo. Pero puede ser que precisamente sea eso lo que quiere la delincuencia organizada, que se quede todo el personal adentro del inmueble para llevar a cabo alguna otra amenaza. Para empezar a cerrar el tema, la realidad es que hay un gran número de situaciones que se pueden presentar dentro, fuera, antes, durante o después de una audiencia, las cuales no todas pueden ser previsibles ni contar con elementos materiales y humanos suficientes para contrarrestarlas en dado caso. Por más que se trate de prevenir una situación de riesgo, siempre habrá personas o cosas que alteren el rumbo de la acción o respuesta que se tenía planeada originalmente y derivado de ello se presenten resultados desfavorables. Hasta el momento podemos afirmar que no se ha presentado una audiencia con delincuentes de alto calibre porque los que están bajo proceso, su situación jurídica será resuelta bajo al sistema de justicia anterior. Pero

aún así existen delincuentes integrantes de grupos criminales sumamente sanguinarios y que por sus crímenes pareciera que han perdido todo sentimiento humano, que literalmente no tienen conciencia y no se tentarían el corazón en cometer actos que atentaran en contra de la vida e integridad de los jueces y de las demás personas. Según estadísticas actuales que no todas se hacen públicas, los incidentes más relevantes que se han presentado en lo que va de la implementación del nuevo sistema, han sido que ciertos delincuentes han visto áreas de oportunidad para intentar escaparse pero han sido atrapados antes de salir del Centro de Justicia Penal Federal.

Conclusiones

Después de haber analizado brevemente en qué consiste la reforma al sistema penal mexicano, sus principales retos y vulnerabilidades en materia de seguridad, se puede concluir que si bien se han realizado los esfuerzos necesarios para implementarlo y cumplir con los plazos establecidos en la Carta Manga, aún faltan muchas cosas por hacer. Se deben realizar análisis más profundos, ver otras prácticas en otros países, aprender de los errores e ir mejorando en la marcha. Nunca habrá presupuesto suficiente para hacer frente a todas las necesidades que se requieren atender, pero con una correcta planeación y programas transexenales se pueden lograr muchos avances. Simplemente sería importante considerar el modelo norteamericano de los US Marshals que son una dependencia del gobierno especializada en la seguridad en su conjunto del sistema de justicia de ese país. En una revisión rápida de su estructura se puede ver que cuentan con áreas de seguridad específicas para los jueces y magistrados, para los testigos, para los imputados, así como una división de investigación, información y operaciones tácticas. Es una instancia que depende del Abogado General que cuenta con su academia y campo de entrenamiento. En un breve paréntesis se ha de reconocer que la Policía Procesal se ha estado capacitando con los Marshals, lo que hace patente que el esquema que ellos manejan es una muy buena opción. Es una estrategia integral el contar con un cuerpo como el de los Marshals ya que al englobar todas las tareas de seguridad inherentes al sistema judicial, permite tener en principio mayor información, generar inteligencia, y con ello podemos desarrollar esquemas y programas de seguridad más precisos, bajo una capacitación y entrenamiento permanente. Es una de las mejores prácticas internacionales a la que debemos transitar.

Bibliografía

- “5 principios básicos del Nuevo Sistema de Justicia Penal,” Secretaría de Gobernación. <http://setec.gob.mx>
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Cámara de Diputados (Última reforma publicada DOF 17 de junio de 2016). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf.
- Consejo de la Judicatura Federal. Accedido en 4 de junio de 2018. <http://www.cjf.gob.mx>
- Consejo de la Judicatura Federal. *Tercer Informe al Congreso de la Unión*. Ciudad de México: Consejo de la Judicatura Federal, 2017. <http://www.cjf.gob.mx/reformas/plugins/pdf.js/web/viewer.html?file=/Reformas/data/documentos/informesCongreso/12-2017.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx>.
- González, Arely Gómez, coordinadora. *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016. <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/novedades/ReformaPenal2008-2016.pdf>.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Cámara de Diputados (Última reforma publicada DOF 18 de julio de 2016, Ley abrogada a partir del 19 de julio de 2017). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf.
- Ley Nacional de Ejecución Penal. Cámara de Diputados (16 de junio de 2016). <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de La Federación. Cámara de Diputados (Última reforma publicada DOF 21 de febrero de 2018). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_210218.pdf.

O Programa de Construção de Submarinos (PROSUB) do Brasil

CMG Marcos Aurélio de ARRUDA¹

Resumo

A decisão brasileira de construir um submarino de propulsão nuclear foi resultado da confluência de aspectos geopolíticos e geoestratégicos que se desenrolaram a partir da década de 1960 alinhados às vantagens que o investimento em defesa pode trazer para a economia nacional. A dificuldade em obter meios navais junto aos EUA aliada a uma política externa mais independente foram os precursores de decisões e de ações que culminariam, décadas depois, no domínio do ciclo inicial do urânio e na construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro.

Abstract

The Brazilian decision to construct a nuclear-powered submarine was the result of the confluence of geopolitical and geostrategic aspects that have been happening since 1960s, and the advantages that the defense investments can bring to the national economy. The difficulty in obtaining naval assets from the US combined with a more independent foreign policy were the forerunners of decisions and actions whose climax were the acquaintance of the uranium cycle and the construction of the nuclear propelled submarine.

Palavras-chave: PROSUB, investimentos em defesa, submarino de propulsão nuclear

Key words: PROSUB, defense investments, nuclear propelled submarine

INTRODUÇÃO

¹ Capitão de Mar e Guerra Marcos Aurélio de Arruda - foi Capitão dos Portos do Espírito Santo e Chefe da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar do Estado Maior da Armada. Possui Mestrado em Ciências Navais e em Segurança e Defesa Interamericana, Pós-graduação em Direito Internacional Marítimo, e MBA em Gestão Empresarial e em Finanças.

O presente artigo visa apresentar o programa de construção de submarinos (PROSUB) como consequência da dinâmica geopolítica e ações geoestratégicas brasileira – a partir da década de 1960 –, o que fez com que se tornasse um objeto da política de Estado, capaz de satisfazer as necessidades no setor de defesa e estimular a economia nacional, com a participação da sociedade, e cujo resultado se vislumbrará em um futuro próximo com a construção de quatro submarinos de propulsão convencional e um de propulsão nuclear, toda estrutura de apoio, e a capacitação e desenvolvimento da indústria nacional.

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE SUBMARINOS (PROSUB)

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) é um programa brasileiro que visa a construção de quatro submarinos convencionais e um submarino de propulsão nuclear, e estimular o desenvolvimento da indústria nacional, por meio de um acordo de transferência de tecnologia entre o Brasil e França. O PROSUB visa aumentar a capacidade da Marinha do Brasil de proteger o patrimônio marítimo brasileiro e garantir sua soberania no mar.

O PROSUB “fortalece setores da indústria brasileira de importância estratégica para o desenvolvimento econômico do país”, por meio da priorização na utilização de componentes e equipamentos nacionais nas diversas fases do programa, que além da construção dos submarinos, incorpora “a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos”.²

GEPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA

A geopolítica é a ciência que interpreta e antecipa os efeitos que terão algumas variáveis geográficas sobre a constituição e desenvolvimento do Estado,³ e a

² Marinha do Brasil, “O PROSUB”, Ministério de Defesa, acessado 3 de junho de 2018, <https://www.marinha.mil.br/prosub/institucional>.

³ Rodolfo A. Ortega Prado, “Geopolítica, evolución y espacio”, *Escenario y Estrategia* (Santiago de Chile: Escuela de Guerra del Ejército de Chile, 2010), 65.

geoestratégia cuida do planejamento das ações políticas, econômicas e militares para se atingir um objetivo geopolítico.⁴

A geopolítica tem um aspecto dinâmico, pois, apresenta os objetivos futuros, a condução política do Estado a partir de uma análise geográfica do território. Essa se ocupa do Estado dentro de um ambiente dinâmico internacional.⁵ Um Estado, por exemplo, cujo território é uma ilha com poucos recursos econômicos, deverá priorizar a construção de portos para manter seu comércio exterior, pois o comércio internacional é fonte de riquezas e essencial para uma economia globalizada. Do mesmo modo, um Estado, cujo território marítimo é rico em combustíveis fósseis, terá, pelo aspecto geopolítico, que priorizar a pesquisa na extração desses combustíveis e a proteção e defesa dessa área marítima.

As águas jurisdicionais brasileiras (AJB) são a porção marítima do que se sobrepõe à Plataforma Continental e vão além do limite de 200 milhas náuticas, correspondendo a cerca de 4,5 milhões de km², quase a metade do território terrestre brasileiro.⁶ Geopoliticamente, as AJB são importantes para o Brasil, pois, nela circula quase 95% das importações e exportações brasileiras⁷, e, é nela que são produzidos a maior parte do petróleo e gás natural do Brasil (94,2% e 76,6%, respectivamente).⁸ Ademais, o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar e assumiu compromissos como responsabilidades para gestão dos recursos vivos e não vivos quanto à exploração, conservação e gestão dentro de sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE).⁹

É, pois, natural que o Brasil, de modo a assegurar a utilização de suas AJB tome medidas que garantam o aproveitamento de suas vantagens geopolíticas. Nesse sentido,

⁴ Roberto Pereyra Bordón, “Seción 1” (apresentação, Módulo de Pensamento Estratégico para a Defesa e Segurança Hemisférica, Washington, D.C., 6 de setembro de 2016).

⁵ Pereyra Bordón.

⁶ Marinha do Brasil, “Definição: Amazônia Azul”, Ministério de Defesa, acessado em 17 de outubro de 2016, <https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>.

⁷ Marinha do Brasil.

⁸ Brasil, “Produção de petróleo e gás bate novo recorde no Brasil”, *Governo do Brasil*, 2 de setembro de 2016, acessado em 17 de outubro de 2016, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/09/producao-de-petroleo-e-gas-bate-novo-recorde-no-brasil>.

⁹ “Programa ReviZee antecedentes”, Ministério do Meio Ambiente, acessado em 18 de outubro de 2016, <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/-programa-revizee/item/7598>.

são justificáveis as ações geoestratégicas do Brasil, que investe no desenvolvimento de um submarino de propulsão nuclear.¹⁰

O HISTÓRICO GEOPOLÍTICO

Em 1952, o Brasil assinou com os EUA o “Acordo de Assistência Militar entre a República dos Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América”. Nesse acordo, os EUA se comprometiam a fornecer material militar ao Brasil em troca de minerais estratégicos.¹¹

Esse acordo, embora bastante combatido por nacionalistas brasileiros, perdurou por mais de duas décadas. Com o desenrolar da guerra do Vietnã, porém, o Congresso dos EUA passou a criar cada vez mais dificuldades para a venda de equipamentos militares modernos para a América Latina.¹²

O Brasil que, no final da década de 1960, buscava comprar fragatas para sua Marinha, percebeu o desinteresse dos EUA na fabricação e venda de duas fragatas classe “Bronstein” norte-americanas. Como a diplomacia brasileira do final daquela década e por toda a seguinte propugnava um País mais independente dos EUA, em 1970, o País assinou com o estaleiro Vosper do Reino Unido, contrato para a construção e aquisição de seis fragatas (duas delas seriam construídas no Brasil).¹³ A construção dessas fragatas reduziu a relevância do processo de aquisição de navios norte-americanos chamado de *lend-lease*.¹⁴

¹⁰ “Primeiro Submarino Nuclear Brasileiro Será Usado em 2023”, Revista Galileu, acessado em 20 de outubro de 2016, <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI275468-17773,00-PRIMEIRO+SUBMARINO+NUCLEAR+BRASILEIRO+SERA+USADO+EM.html>.

¹¹ Maria Celina d’Araújo, “Acordo Militar Brasil-Estados Unidos (1952)”, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, acessado 20 de maio de 2017, <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-militar-brasil-estados-unidos-1952>.

¹² d’Araújo.

¹³ João Roberto Martins Filho, “Relações Navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Fria: o caso da aquisição das Fragatas Vosper”, *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 4, nº 7 (junho de 2015): 73–80.

¹⁴ Lend-Lease Act - Essa lei autorizava os EUA a “vender, transferir o título de propriedade, arrendar, emprestar qualquer artigo de defesa ou informação para qualquer país cuja defesa seja julgada essencial pelo presidente à defesa dos Estados Unidos. As condições para a transferência seriam aquelas consideradas satisfatórias pelo presidente e o pagamento poderia ser através de qualquer benefício direto ou indireto julgado adequado pelo presidente”. Marcelo de Paiva Abreu, “Lend Lease Act”, *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*, acessado 1 de junho de 2018, <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/-dicionarios/verbete-tematico/lend-lease-act>.

Outro exemplo de tendência de se tornar mais independente dos EUA ocorreu em 1975. Com a crise do petróleo, o Brasil assinou com a então República Federal da Alemanha um acordo que previa a construção de reatores nucleares no País para a produção de energia até meados da década seguinte. Nessa época, o Brasil já dominava o ciclo inicial do urânio.¹⁵

Em 04 de março de 1977, durante o governo Jimmy Carter (EUA) e Geisel (Brasil), o País recebeu um memorando norte-americano “avaliando negativamente a situação dos direitos humanos no Brasil”, e a informação de que a ajuda militar de cerca de US\$50 milhões para o próximo ano fiscal estava vinculada à verificação da dita situação. Considerando o memorando interferência indevida nos assuntos nacionais, em 11 de março de 1977, através do Decreto nº 79.376, o governo brasileiro denunciou o Acordo Militar de 1952. Essa denúncia, no entanto, não “implicou o rompimento das relações militares entre Brasil e Estados Unidos”.¹⁶

O PRESENTE GEOESTRATÉGICO

No final da década de 1960, o Brasil passou a vislumbrar a potencialidade econômica dos oceanos, pois pesquisas indicavam que a plataforma continental brasileira se estendia a cerca de 200 milhas marítimas.¹⁷ A partir daí, o País passou a participar de fóruns na Organização das Nações Unidas (ONU), que visavam o estabelecimento dos limites do Mar Territorial (MT)¹⁸ e da Plataforma Continental

¹⁵ João Roberto Martins Filho, “O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro”, *Revista Contexto Internacional* 33, nº 2 (2011): 278, <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/02%20Joao%20Roberto%20Martins%20-%20Vol%2033%20n%202.pdf>.

¹⁶ d’Araújo, “Acordo Militar de 1952”.

¹⁷ Fernanda das Graças Corrêa, “O submarino de propulsão nuclear e a estratégia nacional”, *Premissa Eletrônica*, junho de 2008, 101–3, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-3b6O2Fds5U4J:www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/3/submarino.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=us&client=safari>.

¹⁸ Mar Territorial – CNUDM, art. 2 e 3, região marítima adjacente a um Estado costeiro, onde sua soberania se projeta ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao leito e ao subsolo do mar e tem o limite máximo de 12 milhas náuticas a partir de uma linha base estabelecida na CNUDM. Presidência da República do Brasil, “Decreto No. 1.530/1995 - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, L. Pub. No. Dez. 1.530/1995, acessado 21 de maio de 2017, <http://www.iea.usp.br/noticias/documentos-/convencao-onu-mar>.

(PC),¹⁹ e a criação de uma Zona Contígua (ZC)²⁰ e de uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE).²¹

Como resultado desses fóruns, foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em Montego Bay na Jamaica em 1982. Essa Convenção foi internalizada no Brasil pelo Decreto No. 1.530, de 22 de junho de 1995.²²

Com vistas a estender sua plataforma continental além das 200 milhas, como permitido pela CNUDM, o Brasil iniciou um “minucioso programa de mapeamento científico da plataforma continental brasileira” (Levantamento da Plataforma Continental Brasileira – LEPLAC), que foi concluído em 2004. Esse estudo foi encaminhado à “Comissão de Limites das Nações Unidas a fim de pleitear o prolongamento da plataforma continental brasileira, o que foi parcialmente aceito.”²³

Em 2007, o Brasil anunciou a descoberta de reservas de petróleo na camada do Pré-Sal de sua Plataforma Continental, o que fez com que o governo alterasse sua percepção sobre ameaças no ambiente marítimo. A partir daí, ganha mais relevância a construção de um submarino de propulsão nuclear para defender os interesses nacionais na Amazônia Azul.²⁴

¹⁹ Plataforma Continental – CNUDM, art. 76, compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do território terrestre, até o bordo exterior da margem continental (até o limite de 350 milhas), ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base. Presidência da República do Brasil.

²⁰ Zona Contígua – CNUDM, art. 33, zona adjacente ao mar territorial em que o Estado costeiro tem poder de fiscalização para evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários; e reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial. Sua máxima extensão é de 12 milhas a partir do limite externo do mar territorial. Presidência da República do Brasil.

²¹ Zona Econômica Exclusiva – CNUDM art. 56, região marítima além do mar territorial onde o Estado possui 1. Na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos; colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; investigação científica marinha; proteção e preservação do meio marinho. Presidência da República do Brasil.

²² Presidência da República do Brasil.

²³ Corrêa, “Submarino e Estratégia Nacional”, 103.

²⁴ Naiane Inez Cossul e Michelly Sandy Geraldo, “O Submarino de Propulsão Nuclear e o seu Papel na Estratégia de Dissuasão Brasileira: um Olhar para o Pré-Sal” (IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ENABED, Florianópolis/SC, 6 de julho de 2016), 7, http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466389595_ARQUIVO_COSSUL-GERALDO-ENABED2016.pdf.

À “região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da PC brasileira”, deu-se o nome de “Amazônia Azul”, pois é tão vasta e rica e quase tão grande quanto a Amazônia verde.²⁵

A Doutrina Básica da Marinha do Brasil, ao considerar o mar “um aspecto essencial para o desenvolvimento das nações”²⁶, e o Atlântico Sul uma área “de interesse prioritário do Brasil”, em virtude do comércio marítimo, dos recursos vivos e não vivos e dos “interesses de defesa e segurança”, estabelece que é necessário deter ou dissuadir forças adversas “além dos limites dos espaços marítimos brasileiros”, por meio do “monitoramento/controle, mobilidade e presença”.²⁷

Ainda de acordo com a Doutrina Básica da Marinha do Brasil, face à vastidão da Amazônia Azul e às tarefas básicas do Poder Naval (negar o uso do mar ao inimigo; controlar áreas marítimas; projetar poder sobre terra; e contribuir para a dissuasão), a prioridade da Marinha é “assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima”, defendendo proativamente as plataformas de petróleo e as “instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras”.²⁸

Os submarinos seriam então as unidades navais para o emprego prioritário em tarefas de negação do uso do mar ao inimigo e redução do controle por este exercido.²⁹

POLÍTICA DE DEFESA É POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA DE ESTADO

As primeiras conceituações do termo política vêm dos filósofos gregos Sócrates, Platão e Aristóteles. Para Sócrates, “a finalidade última da ação política só pode ser o que é melhor para a alma humana”.³⁰ Platão, no entanto, vê a política como sendo “a

²⁵ Marinha do Brasil, *Doutrina Básica da Marinha* (Brasília: Marinha do Brasil, 2014), 1–2, http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/418525/RESPOSTA_PEDID_O_EMA-305_2014.pdf.

²⁶ Cossul e Geraldo, “Submarino e Pré-Sal”, 4.

²⁷ Marinha do Brasil, *DBM*, VI.

²⁸ Marinha do Brasil, *DBM*, 1-6-1–8.

²⁹ Marinha do Brasil, *DBM*, 1-6-1–8.

³⁰ Antonio Manuel Martins, “Filosofia e Política em Platão”, *HUMANITAS* (1995), http://www.uc.pt/fluc/eclassicos/publicacoes/ficheiros/humanitas47/26_Antonio_Martins.pdf.

arte através da qual a alma (o homem) chega a sua efetiva realização”.³¹ E, de acordo com Aristóteles, a política é uma característica inata do cidadão que, através da vida em comunidade, buscará que o Estado satisfaça suas necessidades. Por intermédio da política, o Estado buscará satisfazer essas necessidades, o que pode significar o atendimento do bem comum por ações ou pela imposição de um certo tipo de conduta.³² Um conceito mais atual, que é coerente com o pensamento dos filósofos gregos, define política como “o ato de governar, de administrar e cuidar das instituições públicas, ou seja, do Estado”, proporcionando ao povo as benesses de que necessita, como escolas, hospitais, estradas, segurança etc.³³ Esses conceitos correspondem, em virtude de sua amplitude, à política pública, que é um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas encontrados na sociedade³⁴ ou aquilo que os governantes escolhem fazer ou não fazer.³⁵

Em virtude dessa amplitude conceitual, faz-se necessário individualizar a atuação política no tempo e em áreas. Quando vislumbrada no tempo, a política pode ser de Estado ou de Governo. Política de Estado é aquela que possui caráter mais permanente, atuação interagências, e que representa a vontade nacional. Por outro lado, a Política de Governo responde a desafios do presente e representam “escolhas de ocasião ou medidas conjunturais para responder a desafios do momento seguidas por um governo específico”.³⁶

A Política de Defesa é Política Pública e de Estado, pois atinge a todos indistintamente e é conduzida “acima de simples rivalidades” partidárias. A política de defesa é política pública e “pode ser entendida sob a forma dos conceitos político, jurídico e econômico”. É política pública no contexto político porque só ocorre pela intervenção do Estado e é uma atividade típica do Estado. No contexto jurídico,

³¹ Marcelo Rocha Contin, “A Concepção Política de Platão”, *Web Artigos*, 13 de fevereiro de 2009, <http://webartigos.com/artigos/a-concepcao-politica-de-platao/14384>.

³² Maria José Figueiredo, “Bases da Filosofia Política de Aristóteles”, *Centro de Filosofia*, acessado 20 de fevereiro de 2017, <http://www.centrodefilosofia.com/uploads/pdfs/philosophica/26/7.pdf>.

³³ Ministério Público Federal Brasil, “O que é política?”, EBC, 28 de abril de 2016, <http://www.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2016/04/o-que-e-politica>.

³⁴ Centro de Referência em Educação Integral, “Políticas Públicas”, *Educação Integral* (blog), acessado 21 de fevereiro de 2017, <http://educacaointegral.org.br/glossario/politicas-publicas/>.

³⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 14^o ed (NJ: Pearson, 2012).

³⁶ Paulo Roberto de Almeida, “Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias”, *Instituto Millenium* (blog), 7 de abril de 2016, <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>.

identifica-se o alinhamento das ações com os preceitos constitucionais de modo a impedir a violação de direitos e garantias. Já, no contexto econômico, percebe-se a defesa como um bem público, não-rival e não-exclusivo, pois o usufruto da defesa por um cidadão não impede que outro cidadão dela usufrua. Pode-se também aduzir que defesa é política pública, segundo o contexto econômico, observando-se que o *free rider* (aquele que sonega impostos) “usufrui da paz, garantida pela política de defesa, na mesma medida em que aquele que paga seus impostos dela também goza”.³⁷

Em face do caráter público da política de defesa, o Brasil procurou envolver a sociedade com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996, ao afirmar que esta era tema de interesse da sociedade, que tinha como premissas os fundamentos e objetivos constitucionais brasileiros e era voltada para as ameaças externas.³⁸

A primeira atualização da PDN brasileira foi feita em 2005 e veio seguida da publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que visava concretizar as ações no “campo da defesa”.³⁹ Em 2012, foi feita a segunda atualização na PDN, que passou a ser denominada Política Nacional de Defesa, e a primeira atualização da END.

O PROSUB COMO CATALISADOR DA ECONOMIA

Com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), o Ministério da Defesa brasileiro estabeleceu como objetivos do investimento nas Forças Armadas buscar a autonomia tecnológica, criar oportunidades favoráveis à inovação e ao crescimento econômico e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira⁴⁰ e que eventuais aquisições de produtos de defesa no exterior seriam realizadas somente por empresas nacionais capacitadas a absorver tecnologia.⁴¹ A reorganização da Base Industrial de Defesa deveria atender “às necessidades de equipamento das Forças

³⁷ Carlos Wellington de Almeida, “Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas”, *Opinião Pública* 16, nº 1 (junho de 2010): 220–50, <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009>.

³⁸ “Política de Defesa Nacional”, Governo do Brasil, 1996, <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>.

³⁹ Almeida, “Política de defesa no Brasil”.

⁴⁰ Ministério da Defesa, “Indústria de Defesa”, Ministério da Defesa, acessado 4 de dezembro de 2016, <http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa>.

⁴¹ Maura Curci, “COMDEFESA - Defense Industry Day – FIESP 2013”, *Brazil Soberano e Livre* (blog), 6 de dezembro de 2012, <http://brasilsobranolive.blogspot.com/2013/02/comdefesa-defense-industry-day-fiesp.html>.

Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil)”.⁴²

Investimentos em defesa, tanto nos modelos keynesiano como neoliberal, embora com propostas diversas, convergem no sentido de que contribuem para o desenvolvimento da economia. Para Keynes, o investimento privado é incapaz de resolver crises econômicas e é dever do Estado intervir na economia, gerando demanda⁴³, assim sendo, o investimento em defesa é bem-vindo, pois, proporcionará mais empregos.⁴⁴ Milton Friedman leciona que a intervenção do Estado na economia é prejudicial e deve ser cada vez menor⁴⁵. Embora Friedman valorize a capacidade de o Estado projetar poder, propõe que qualquer atividade militar que não seja *core* deva ser privatizada, pois é oportunidade de lucro para o setor civil.⁴⁶ Suporte teórico ao investimento em defesa também é encontrado na abordagem cíclica de Kondratiev⁴⁷, que afirma que esse tipo de investimento é capaz de atenuar um ciclo de depressão econômica, por meio de políticas anticíclica,⁴⁸ através da ação monopsônica governamental na demanda dos produtos.⁴⁹

O investimento em defesa é, pois, capaz de estimular a economia nacional e, indiretamente, criar um ambiente estável favorável a investimentos estrangeiros no país. O orçamento de defesa deverá ser definido como gasto ou investimento, pois, momentos em que a economia vai mal vão demandar maior racionalidade na aplicação dos recursos. Esse orçamento passa a ser considerado investimento e contribuinte para o crescimento da economia nacional quando cria um ambiente mais estável que estimula

⁴² “Estratégia Nacional de Defesa”, Ministério da Defesa, acessado 3 de junho de 2018, <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>.

⁴³ Rômulo Soares Polari, “A concepção keynesiana das crises econômicas e sua crítica com base em Marx”, *Revista de Economia Política* 36, nº 3 (junho de 1984): 94-95.

⁴⁴ James M. Cypher, “La reestructuración de la política económica armamentista en EEUU”, *Revista Oikos* 11, nº 24 (2007), http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/administracion/docentes/documentos_personales/12913Cypher-La_reest_de_la_pol_eco.pdf.

⁴⁵ Alessandro André Leme, “Neoliberalismo, globalização e reformas do Estado: reflexões acerca da temática”, *Barbaroi*, nº 32 (junho de 2010): 114–138.

⁴⁶ James M. Cypher, “From Military Keynesianism to Global-Neoliberal Militarism”, *Monthly Review*, (1º de junho de 2007), <http://monthlyreview.org/2007/06/01/from-military-keynesianism-to-global-neoliberal-militarism/>.

⁴⁷ Christopher Quigley, “Kondratieff Waves and the Greater Depression of 2013 - 2020”, *Financial Sense*, 24 de fevereiro de 2012, <http://www.financialsense.com/contributors/christopher-quigley/kondratieff-waves-and-the-greater-depression-of-2013-2020>.

⁴⁸ Cypher, “Reestructuración económica armamentista”.

⁴⁹ Antonio Fonfría Mesa, “Efectos del Gasto Militar sobre la Rentabilidad de la Industria de Defensa en España”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 23 (2009), 12.

os investimentos estrangeiros e proporciona o crescimento da indústria nacional e o aumento da criação de empregos através do desenvolvimento da capacidade produtiva e da transferência de tecnologia.⁵⁰

O orçamento de defesa brasileiro, desde 2003, se mantém na faixa entre 1,4% e 1,6% do PIB⁵¹, e, desde 2008, o Ministério da Defesa está entre as quatro maiores dotações orçamentárias ministeriais brasileiras, competindo com os setores de saúde, previdência e educação.⁵² No esteio do interesse estatal em defesa, foi criado no estado de São Paulo, em 2007, o Comdefesa (Departamento da Indústria de Defesa da Federação das Indústrias de São Paulo – FIESP), que visa, por meio do investimento na indústria de defesa, estimular o desenvolvimento da indústria nacional.⁵³

O PROSUB está alinhado com os pensadores acima ao contribuir para o aumento da integração do setor de defesa com a indústria através de incentivos econômicos como, por exemplo, imunidade tributária e priorização da indústria nacional na aquisição dos produtos⁵⁴ (20% de todo material a ser empregado nos submarinos e tudo que puder ser produzido por um custo inferior ou equivalente serão produzidos no Brasil)⁵⁵.

A indústria de defesa deve cooperar com o crescimento da economia do país; e disponibilizar novas tecnologias às Forças Armadas, segundo Simon Enger. As novas tecnologias, com alto componente de inovação teriam um uso dual (tecnologia de defesa em aplicações civis e tecnologia civil para usos militares). Isso geraria externalidades (*spill over*) em outros setores do mundo civil.⁵⁶

⁵⁰ Juliano da Silva Cortinhas, “O orçamento de defesa dos EUA: racionalidade X pressões domésticas”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, nº 2 (dezembro de 2014): 58–81, <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400304>.

⁵¹ “SIPRI Military Expenditure Database”, Stockholm International Peace Research Institute, acessado 3 de dezembro de 2016, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

⁵² Vitelio Brustolin, “O Orçamento de Defesa do Brasil em perspectiva comparada” (Universidade da Força Aérea), acessado 26 de novembro de 2016, https://www.unifa.aer.mil.br/seminario-/artigos_mt4/Vitelio%20Brustolin.doc.

⁵³ “Comdefesa – Departamento da Indústria de Defesa”, FIESP, acessado 4 de dezembro de 2016, <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/departamentos/industria-da-defesa-comdefesa/>.

⁵⁴ Graciliano Toni, “Ministro da Defesa propõe a Skaf diálogo com a indústria”, FIESP, 7 de novembro de 2016, <http://www.fiesp.com.br/noticias/ministro-da-defesa-propoe-a-skaf-dialogo-com-a-industria/>.

⁵⁵ Júlio Soares de Moura Neto, “A importância da construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro”, *Defesa Aerea Naval*, 7 de março de 2013, <http://defesaaereanaval.com.br/a-importancia-da-construcao-do-submarino-de-propulsao-nuclear-brasileiro/?print=print>.

⁵⁶ Simen Enger, “Dual-Use Technology an Defence-Civilian Spillovers: Evidence from the Norwegian Defence Industry” (tese de mestrado, University of Oslo, 2013), 15, acessado em 10 de

O PROSUB incorpora as teorias de Enger, pois, além da construção dos submarinos, prevê a qualificação de mão de obra, a transferência de tecnologia, a construção de uma fábrica de estruturas metálicas e de um estaleiro e base naval.⁵⁷ Ele não afeta apenas o setor de defesa, pois possui um efeito multiplicador sobre a economia, uma vez que há milhares de itens que serão fabricados ou construídos no Brasil por mais de uma centena de empresas nacionais, atingindo setores de “criação de sistemas, equipamentos e componentes, treinamento para o desenvolvimento e integração de softwares específicos e suporte técnico para as respectivas empresas durante a produção desses componentes”.⁵⁸ Um dos aspectos relevantes é que a nacionalização de alguns produtos aumentará a capacidade tecnológica das empresas brasileiras, possibilitando que venham a alcançar novos mercados.⁵⁹ O PROSUB prevê a “nacionalização dos produtos e sistemas adquiridos em todas as fases do programa, desde a construção da fábrica de estruturas metálicas até a manutenção do submarino com propulsão nuclear”, representando € 400 milhões em *offset* (contrapartida referente à transferência de tecnologia e *know-how*) para capacitação de empresas”, além de “encomendas de sistemas, equipamentos e componentes para construção dos submarinos convencionais feitas ao parque nacional da ordem de € 100 milhões”.⁶⁰

Outros conceitos importantes são a “inovação é a chave para o desenvolvimento econômico”; e os *clusters* de defesa atraem pequenas e médias empresas, universidades e centros de investigação, desenvolvendo a região onde estão instalados.⁶¹ A maior parte da estrutura tecnológica do PROSUB se localiza no estado de São Paulo, onde também

novembro de 2016, <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35932/EngerxMaster.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁵⁷ Marinha do Brasil, “Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)”, 1, acessado em 10 de novembro de 2016, https://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf.

⁵⁸ “Brasil começa a construir seus próprios submarinos”, Inovação Tecnológica, 22 de janeiro de 2015, <http://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=brasil-comeca-construir-seus-proprios-submarinos#.WCdAftwyyCM>.

⁵⁹ Virginia Silveira, “PROSUB - Desenvolvimento de submarino eleva patamar tecnológico”, *Defesa Aerea Naval*, 22 de outubro de 2015, acessado em 10 de novembro de 2016, <https://www.defesaareanaval.com.br/prosub-desenvolvimento-de-submarino-eleva-patamar-tecnologico/?print=pdf>.

⁶⁰ “Nacionalização”, Programa de Desenvolvimento de Submarinos, acessado 3 de junho de 2018, <https://www.marinha.mil.br/prosub/nacionalizacao>.

⁶¹ Mirlis Reyes, “Los Cluster Industriales de Defensa como Impulsores de la Innovación Tecnológica en América Latina”, *Revista de Colegio Interamericano de Defensa* 1 (2015), 102, acessado em 10 de novembro de 2016, http://www.colegio-id.org/docs/IADC%20REVIEW_WebVersion.pdf

existem os Parques Tecnológicos de São José dos Campos e da Univap, criados para “fomentar o surgimento, o crescimento e a consolidação de empresas inovadoras, em segmentos de elevada densidade tecnológica”, propiciando a melhoria da situação econômica da região; por intermédio da integração e da disponibilidade de centros empresariais e de desenvolvimento tecnológicos, estabelecimentos de pesquisa e de ensino em áreas como energia, aeronáutica e saúde.⁶² O que vem contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e econômico da região e seu entorno.

O HISTÓRICO DO PROGRAMA DO SUBMARINO DE PROPULSÃO NUCLEAR

Em 1975, o Brasil assinou um acordo de cooperação nuclear com a Alemanha. No ano seguinte, a Alemanha informou ao Brasil ter interesse no desenvolvimento conjunto de propulsão nuclear para navios de guerra, que posteriormente foi alterado para a construção de submarinos nucleares. O interesse alemão levava em consideração as restrições à produção de armamento nuclear em seu território impostas pelos acordos de Paris de 1954.⁶³

Nesse mesmo período, a Marinha enviou um Oficial para estudar energia nuclear no *Massachusetts Institute of Technology* – MIT. Após seu regresso, em 1978, a Marinha decidiu “levar adiante o programa do submarino de propulsão nuclear”, a ser desenvolvido com esforço estritamente nacional e que teria duas metas: “domínio do ciclo de enriquecimento do combustível nuclear e a construção de um reator piloto para testes”.⁶⁴ Menos de cinco anos depois, em 1982, a Marinha anunciou ser capaz de controlar o ciclo de enriquecimento de urânio.

O sigilo em que o programa de construção do submarino de propulsão nuclear estava envolto fez com que seus recursos financeiros fossem viabilizados através de contas secretas.⁶⁵ Em virtude dos altos custos envolvidos e da escassez de dinheiro, na década de 1980, o governo brasileiro decidiu que o financiamento do Programa seria

⁶² “Inovação e Tecnologia”, Prefeitura Municipal de São José dos Campos, acessado 11 de novembro de 2016, http://www.sjc.sp.gov.br/negocios/inovacao_tecnologia.aspx.

⁶³ Protocol No. III (and Annexes) on the Control of Armaments, October 23, 1954, acessado 20 de maio de 2017, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/we005.asp.

⁶⁴ Martins Filho, “Submarino Nuclear Brasileiro”, 282.

⁶⁵ Martins Filho, 285.

compartilhado entre o Conselho de Segurança Nacional⁶⁶ e a Marinha do Brasil: aquele estaria incumbido de financiar “os experimentos com o enriquecimento do urânio [...], enquanto a Marinha patrocinaria [...] o projeto dos reatores”.⁶⁷

A falta de participação do Congresso Nacional e da sociedade sujeitou o progresso do Programa às decisões unilaterais do Poder Executivo. Assim, a partir de 1990, em face da conjuntura econômica da época, a Marinha viu minguar seu orçamento e deixou de receber o aporte financeiro do Conselho de Segurança Nacional para o Programa.⁶⁸

Desse modo, a alta Administração da Marinha decidiu priorizar os demais programas de manutenção e modernização da Força Naval em detrimento da construção do submarino de propulsão nuclear. Embora o Programa tenha passado mais de uma década com baixa prioridade orçamentária, a Marinha anunciou, em 2006, “a montagem do vaso de pressão e componentes internos do protótipo de reator do futuro submarino”.⁶⁹

A partir de 2007, o Poder Executivo prometeu investir no Programa cerca de US\$550 milhões.⁷⁰ No ano seguinte, 2008, o Brasil promulgou sua Estratégia Nacional de Defesa, aproximando os assuntos de defesa da sociedade e estabelecendo como diretrizes dissuadir a “concentração de forças hostis [...] nos limites das águas jurisdicionais brasileiras”; e “levar a cabo, entre outras iniciativas que exigem independência tecnológica em matéria de energia nuclear, o projeto do submarino de propulsão nuclear”.⁷¹

Destarte, o programa do submarino de propulsão nuclear deixou de ser uma meta da Força Naval e passou a ser interesse do Estado. Isso iria garantir, ao menos

⁶⁶ Conselho de Segurança Nacional – “Pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, o CSN tornou-se o ‘órgão de mais alto nível no assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional’. Os amplos poderes concedidos ao conselho por esse decreto foram reafirmados pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro do mesmo ano. O funcionamento do conselho foi regulado pelo Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, enquanto sua Secretaria Geral teve seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 69.314, de 5 de outubro de 1971. Mônica Kornis, “Conselho de Segurança Nacional”, *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*, acessado 1 de junho de 2018, <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios-verbete-tematico/conselho-de-seguranca-nacional-csn>.

⁶⁷ Martins Filho, “Submarino Nuclear Brasileiro”, 285.

⁶⁸ Martins Filho, 288–91.

⁶⁹ Martins Filho, 291.

⁷⁰ Martins Filho, 293.

⁷¹ Brasil, “Decreto No. 6.703/2008, Estratégia Nacional de Defesa”, L. Pub. No. 6.703 (2008), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

teoricamente, que mais atores pudessem discutir o Programa, e que seu fluxo financeiro se adequaria aos interesses e objetivos nacionais, sujeitos às mudanças dos cenários interno e externo.⁷²

SITUAÇÃO ATUAL

Em 2008, o Brasil assinou parceria estratégica com a França para a construção de “quatro submarinos diesel-elétricos da classe Scorpene e do casco do submarino que abrigará a propulsão nuclear, a serem fabricados no Brasil, além da construção, na Baía de Sepetiba, litoral do Rio de Janeiro, de uma nova base para a Força de Submarinos”.⁷³

A construção dos submarinos convencionais no Brasil começou em julho de 2011 e está sendo realizada em seções. Em fevereiro de 2018, foi realizada a cerimônia de integração das seções do primeiro dos quatro submarinos convencionais que estão sendo construídos.⁷⁴

O complexo industrial é a infraestrutura de apoio ao PROSUB, e inclui um Batalhão de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica, estaleiro para montagem, lançamento, operação e manutenção dos submarinos, um complexo radiológico para a troca de combustível nuclear.⁷⁵

O projeto de construção do submarino com propulsão nuclear (SN-BR) iniciou-se em 2012 e foi dividido em etapas:⁷⁶

Fase A – concepção e estudo de exequibilidade encerrou-se em julho de 2013;

Fase B – projeto preliminar terminou em janeiro de 2017;

Fase C – projeto de detalhamento – iniciar-se-á um ano antes da fase D;

Fase D – construção, prevista para iniciar em 2020 e terminar em 2029.

⁷² Roberto Pereyra Bordón, “Planeamiento para la Defensa - Sesión 12” (apresentação, Políticas de Defensa y Seguridad Hemisférica, Inter-American Defense College Washington DC, 10 de março de 2017).

⁷³ Martins Filho, “Submarino Nuclear Brasileiro”, 290–94.

⁷⁴ Fernando De Martini, “Submarino Riachuelo: coletiva de imprensa e mais detalhes sobre o início da integração”, *Poder Naval - A informação naval comentada e discutida* (blog), 22 de fevereiro de 2018, <http://www.naval.com.br/blog/2018/02/22/submarino-riachuelo-coletiva-de-imprensa-e-mais-detalhes-sobre-o-inicio-da-integracao/>.

⁷⁵ Marinha do Brasil, “Estaleiros e Base Naval”, acessado 21 de maio de 2017, <https://www1.mar.mil.br/prosub/estaleiro-e-base-naval>.

⁷⁶ Marinha do Brasil, “Projeto e Construção”, Programa de Desenvolvimento de Submarinos, acessado 21 de maio de 2017, <https://www1.mar.mil.br/prosub/projeto-e-construcao>.

Atualmente, entre as Fases B e C, está sendo efetuada “a elaboração dos contratos definitivos de aquisição do Pacote de Materiais e da Construção do SN-BR”, o que possibilitará chegar “ao custo global para a obtenção do SN-BR e propiciará as condições técnicas para o desenvolvimento da Fase C”.⁷⁷

CONCLUSÃO

A decisão brasileira de iniciar um programa de construção de um submarino de propulsão nuclear ocorreu na década de 1970, dentro do contexto geopolítico da Guerra Fria e da tentativa brasileira de se tornar mais independente do apoio norte-americano.

A conjuntura mundial mudou acentuadamente a partir da última década do século passado, porém, o reconhecimento da potencialidade econômica dos oceanos e a descoberta das reservas de petróleo no pré-sal alterou a percepção brasileira das potenciais ameaças à Amazônia Azul, dando maior relevância ao programa do submarino de propulsão nuclear. Essa relevância foi importante na medida em que, a partir da Estratégia Nacional de Defesa, compartilhou-se o PROSUB com a sociedade.

O PROSUB também é sinônimo de impulso ao desenvolvimento da economia nacional ao estimular a capacitação tecnológica nacional, bem como a nacionalização de componentes e equipamentos que serão utilizados em todas as fases do programa.

Bibliografia

- Almeida, Carlos Wellington de. “Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas”. *Opinião Pública* 16, nº 1 (junho de 2010): 220–50. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009>.
- Almeida, Paulo Roberto de. “Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias”. *Instituto Millenium* (blog), 7 de abril de 2016. <http://www.institutomillenum.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>.
- Brasil. “Decreto No. 6.703/2008, Estratégia Nacional de Defesa”, L. Pub. No. 6.703 (2008). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.
- . “Produção de petróleo e gás bate novo recorde no Brasil”. *Governo do Brasil*, 2 de setembro de 2016. Acessado em 17 de outubro de 2016,

⁷⁷ Marinha do Brasil. “Projeto e Construção”.

- <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/09/producao-de-petroleo-e-gas-bate-novo-recorde-no-brasil>.
- “Brasil começa a construir seus próprios submarinos”. *Inovação Tecnológica*, 22 de janeiro de 2015. <http://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=brasil-comeca-construir-seus-proprios-submarinos#.WCdAFtwyyCM>.
- Brasil, Presidência da República do. Decreto No. 1.530/1995 - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, L. Pub. No. Dez. 1.530/1995. Acessado 21 de maio de 2017. <http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>.
- Brustolin, Vitelio. “O Orçamento de Defesa do Brasil em perspectiva comparada”. (Universidade da Força Aérea). Acessado 26 de novembro de 2016. https://www.unifa.aer.mil.br/seminario/artigos_mt4/Vitelio%20Brustolin.doc.
- Centro de Referência em Educação Integral. “Políticas Públicas”. *Educação Integral* (blog). Acessado 21 de fevereiro de 2017. <http://educacaointegral.org.br/glossario/politicas-publicas/>.
- “Comdefesa – Departamento da Indústria de Defesa”. FIESP. Acessado 4 de dezembro de 2016. <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/departamentos/industria-da-defesa-comdefesa/>.
- Corrêa, Fernanda das Graças. “O submarino de propulsão nuclear e a estratégia nacional”. *Premissa Eletrônica*, junho de 2008. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3b6O2Fds5U4J:www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/3/submarino.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=us&client=safari>.
- Cortinhas, Juliano da Silva. “O orçamento de defesa dos EUA: racionalidade X pressões domésticas”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, nº 2 (dezembro de 2014): 58–81. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400304>.
- Cossul, Naiane Inez, e Michelly Sandy Geraldo. “O Submarino de Propulsão Nuclear e o seu Papel na Estratégia de Dissuasão Brasileira: um Olhar para o Pré-Sal”. Apresentado em IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ENABED, Florianópolis/SC, 6 de julho de 2016. http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466389595_ARQUIVO_COSSUL-GERALDO-ENABED2016.pdf.
- Curci, Maura. “COMDEFESA - Defense Industry Day – FIESP 2013”. *Brasil Soberano e Livre* (blog), 6 de dezembro de 2012. <http://brasilsobranoelivre.blogspot.com/2013/02/comdefesa-defense-industry-day-fiesp.html>.
- Cypher, James M. “La reestructuración de la política económica armamentista en EEUU”. *Revista Oikos*, 2007. http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/administracion/docentes/documentos_personales/12913Cypher-La_reest_de_la_pol_eco.pdf.
- D'Araújo, Maria Celina. “Acordo Militar Brasil-Estados Unidos (1952)”. CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Acessado 20 de maio de 2017. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-militar-brasil-estados-unidos-1952>.
- De Martini, Fernando. “Submarino Riachuelo: coletiva de imprensa e mais detalhes sobre o início da integração”. *Poder Naval - A informação naval comentada e discutida* (blog), 22 de fevereiro de 2018. <http://www.naval.com.br/blog/2018/02/22/submarino-riachuelo-coletiva-de-imprensa-e-mais-detalhes-sobre-o-inicio-da-integracao/>.

- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 14^o ed. NJ: Pearson, 2012.
- Enger, Simen. “Dual-Use Technology and Defence-Civilian Spillovers: Evidence from the Norwegian Defence Industry”. Tese de mestrado, University of Oslo, 2013. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35932/Enger-xMaster.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- “Estratégia Nacional de Defesa”. Ministério da Defesa. Acessado 3 de junho de 2018. <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>.
- Figueiredo, Maria José. “Bases da Filosofia Política de Aristóteles”. *Centro de Filosofia*. Acessado 20 de fevereiro de 2017. <http://www.centrodefilosofia.com/uploads/pdfs/philosophica/26/7.pdf>.
- Fonfría Mesa, Antonio. “Efectos del Gasto Militar sobre la Rentabilidad de la Industria de Defensa en España”. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n^o 23 (2009): 1-40.
- James M. Cypher. “From Military Keynesianism to Global-Neoliberal Militarism”. *Monthly Review* (1^o de junho de 2007). <http://monthlyreview.org/2007/06/01/from-military-keynesianism-to-global-neoliberal-militarism/>.
- “Inovação e Tecnologia. Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Acessado 12 de novembro de 2016. http://www.sjc.sp.gov.br/negocios/inovacao_tecnologia.aspx.
- Kornis, Mônica. “Conselho de Segurança Nacional”. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Acessado 1 de junho de 2018. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios-/verbete-tematico/conselho-de-seguranca-nacional-csn>.
- Leme, Alessandro André. “Neoliberalismo, globalização e reformas do Estado: reflexões acerca da temática”. *Barbaroi*, n^o 32 (junho de 2010): 114–38.
- Marinha do Brasil. “Definição: Amazônia Azul”. Ministério de Defesa. Acessado em 17 de outubro de 2016. <https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>.
- . *Doutrina Básica da Marinha*. (Brasília: Marinha do Brasil, 2014). http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/418525/RESPOSTA_PEDIDO_EMA-305_2014.pdf.
- . “Estaleiros e Base Naval”. Acessado 21 de maio de 2017. <https://www1.mar.mil.br/prosub/estaleiro-e-base-naval>.
- . “Nacionalização”. Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Acessado 3 de junho de 2018. <https://www.marinha.mil.br/prosub/nacionalizacao>.
- . “O PROSUB”. Ministério de Defesa. Acessado 3 de junho de 2018. <https://www.marinha.mil.br/prosub/institucional>.
- . “Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)”. Ministério de Defesa. Acessado 10 de novembro de 2016. https://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf.
- . “Projeto e Construção”. Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Acessado 21 de maio de 2017. <https://www1.mar.mil.br/prosub/projeto-e-construcao>.
- Martins, Antonio Manuel. “Filosofia e Política em Platão”. *HUMANITAS* (1995): 385-396. http://www.uc.pt/fluc/eclassicos/publicacoes/ficheiros/humanitas47/26_Antonio_Martins.pdf.
- Martins Filho, João Roberto. “O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro”. *Revista Contexto Internacional* 33, n^o 2 (2011). <http://contextointernacional.iri.puc>

- rio.br/media/02%20Joao%20Roberto%20Martins%20-%20Vol%2033%20n%202.pdf.
- . “Relações Navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Fria: o caso da aquisição das Fragatas Vosper”. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 4, nº 7 (junho de 2015): 73–103.
- Ministério da Defesa. “Indústria de Defesa”. Ministério da Defesa. Acessado 4 de dezembro de 2016. <http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa>.
- Ministério Público Federal Brasil. “O que é política?” EBC, 28 de abril de 2016. <http://www.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2016/04/o-que-e-politica>.
- Moura Neto, Júlio Soares de. “A importância da construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro”. *Defesa Aerea Naval*, 7 de março de 2013. <http://defesaaereanaval.com.br/a-importancia-da-construcao-do-submarino-de-propulsao-nuclear-brasileiro/?print=print>.
- Ortega Prado, Rodolfo A. “Geopolítica, evolución y espacio”. *Escenario y Estrategia*. Santiago de Chile: Escuela de Guerra del Ejército de Chile, 2010.
- Paiva Abreu, Marcelo de. “Lend Lease Act”. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Acessado 1 de junho de 2018. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/-dicionarios/verbete-tematico/lend-lease-act>.
- Pereyra Bordón, Roberto. “Planeamiento para la Defensa - Sesión 12”. Apresentação, Políticas de Defesa y Seguridad Hemisférica, Inter-American Defense College Washington DC, 10 de março de 2017.
- . “Sesión 1” (apresentação, Módulo de Pensamento Estratégico para a Defesa e Segurança Hemisférica, Washington, D.C., 6 de setembro de 2016).
- “Política de Defesa Nacional”. Governo do Brasil. 1996. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>.
- “Primeiro Submarino Nuclear Brasileiro Será Usado em 2023”. *Revista Galileu*. Acessado em 20 de outubro de 2016, <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI275468-17773,00-PRIMEIRO+SUBMARINO+NUCLEAR+BRASILEIRO+SERA+USADO+EM.html>.
- “Programa ReviZee antecedentes”. Ministério do Meio Ambiente. Acessado em 18 de outubro de 2016. <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/-programa-revizee/item/7598>.
- Protocol No. III (and Annexes) on the Control of Armaments. October 23, 1954. Acessado 20 de maio de 2017. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/we005.asp.
- Quigley, Christopher. “Kondratieff Waves and the Greater Depression of 2013 - 2020”. *Financial Sense*, 24 de fevereiro de 2012. <http://www.financialsense.com/contributors/christopher-quigley/kondratieff-waves-and-the-greater-depression-of-2013-2020>.
- Reyes, Mirlis. “Los Cluster Industriales de Defensa como Impulsores de la Innovación Tecnológica en América Latina”. *Revista de Colegio Interamericano de Defensa* 1 (2015): 102-116.
- Rocha Contin, Marcelo. “A Concepção Política de Platão”. *Web Artigos*, 13 de fevereiro de 2009. <http://webartigos.com/artigos/a-concepcao-politica-de-platao/14384>.
- Silveira, Virgina. “PROSUB - Desenvolvimento de submarino eleva patamar tecnológico”. *Defesa Aerea Naval*, 22 de outubro de 2015.

<https://www.defesaereanaval.com.br/prosub-desenvolvimento-de-submarino-eleva-patamar-tecnologico/?print=pdf>.

“SIPRI Military Expenditure Database”. Stockholm International Peace Research Institute. Acessado 3 de dezembro de 2016. <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Soares Polari, Rômulo. “A concepção keynesiana das crises econômicas e sua crítica com base em Marx”. *Revista de Economia Política* 36, nº 3 (junho de 1984): 87-110.

Toni, Graciliano. “Ministro da Defesa propõe a Skaf diálogo com a indústria”. FIESP, 7 de novembro de 2016. <http://www.fiesp.com.br/noticias/ministro-da-defesa-propoe-a-skaf-dialogo-com-a-industria/>.

Las Fuerzas Armadas y su contribución a la seguridad humana: participación en la seguridad ambiental frente a los desastres naturales

Capitán de Navío Alfredo BETALLELUZ Murillo¹

Resumen

La Declaración de Seguridad de las Américas, brinda un nuevo panorama a la seguridad hemisférica logrando como aspecto importante consensuar un concepto de seguridad multidimensional que incluye enfrentar nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones de los Estados en el hemisferio. Al respecto, la seguridad en la región es de naturaleza diversa y carácter multidimensional, por lo que el concepto y enfoque tradicional se ha ampliado para incluir nuevas amenazas nuevas. Para estar adecuados a los nuevos enfoques, se ha planteado la necesidad que las Fuerzas Armadas asuman nuevos roles a los tradicionales relacionados a la defensa de la soberanía e integridad territorial y en apoyo a las Fuerzas Policiales en el control del orden interno. Uno de estos nuevos roles donde se ha evidenciado la participación activa de las Fuerzas Armadas, es en la gestión de riesgos de desastres ante la ocurrencia de fenómenos naturales.

Abstract

The Declaration of Security of America, provides a new panorama to hemispheric security, achieving as an important aspect the consensus of

¹ El Capitán de Navío Alfredo Betalleluz Murillo egresó de la Escuela Naval del Perú el año 1991 obteniendo al grado de Alférez de Fragata y el título de Bachiller en Ciencias Navales. Se especializó en Guerra de Superficie, Electrónica y Comunicaciones. Estudió el Curso Básico de Estado Mayor y el Curso de Comando de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval. Participante del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa (CID) Clase 53. Tiene 4 estudios de posgrado, siendo Master en Ciencias de Seguridad y Defensa Hemisférica del CID, Master en Defensa y Seguridad de las Américas de ANEPE de Chile, Master en Estrategia Marítima de la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú y graduado de la Maestría en Gobernabilidad y Democracia de la Universidad San Martín de Perú. Fue Presidente de la Asociación de Egresados, Asesores y Cursantes del CID y Editor General de la Revista del CID 2014-2015. Es colaborador de la Revista Hemisferio del CID.

multidimensional security concept that includes facing new threats, challenges and concerns of the states in the hemisphere. Regarding this, security in the region is of diverse nature and multidimensional matter, which is why the traditional concept and approach has been extended to include new and unconventional threats. In order to be adapted to the new approaches the Armed Forces need to assume new roles in the traditional ones related to the defense of sovereignty and territorial integrity has been raised and in support of the police forces in control of internal order. one of these new roles where active participation of the armed forces has been demonstrated is in the management of in the face of the occurrence of natural disasters.

Palabras Claves: seguridad multidimensional, seguridad humana, seguridad ambiental, Fuerzas Armadas, desastres naturales

Keywords: *multidimensional security, human security, environmental security, Armed Forces, natural disasters*

1) Introducción

La Declaración de Seguridad de las Américas,² aprobado por consenso en la Organización de Estados Americanos (OEA), establece que la seguridad en el hemisferio es de naturaleza diversa y alcance multidimensional variando el enfoque tradicional de las amenazas, considerando nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, estando este concepto alineado con el enfoque de seguridad humana que impulsa la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al respecto, la seguridad multidimensional abarca tres aspectos: la seguridad nacional, cuyo enfoque es el Estado, la seguridad pública, cuyo enfoque es la sociedad, y la seguridad humana, cuyo enfoque es el individuo.

En lo que respecta a la seguridad nacional, según Kennan (1948), se refiere a la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria o amenaza de interferencia de potencias extranjeras. El objetivo es garantizar la soberanía e integridad territorial, asegurando la supervivencia del Estado.

² Organización de los Estados Americanos, “Declaración Sobre Seguridad En Las Américas”, CES/dec. 1/03 rev. 1 (2003).

En lo relacionado a seguridad pública, se refiere a la seguridad de las personas construida desde el Estado, es decir la obligación del Estado de salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger sus derechos de problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas.³ El propósito es brindar a la sociedad en su conjunto, seguridad ciudadana y orden público, mejorando la calidad de vida de la comunidad.

El concepto de **seguridad humana**, promueve medidas centradas en las personas, amplias, específicas para cada contexto y orientadas a la prevención con el fin de reducir la probabilidad de conflictos, contribuir a superar los obstáculos al desarrollo del individuo y promover los derechos humanos para todos.⁴

Bajo ese concepto, en el marco de la ONU, se consideran las amenazas a la seguridad humana bajo un enfoque de 7 dimensiones: la seguridad económica cuyas principales amenazas son la pobreza y desempleo, la seguridad alimentaria cuyas amenazas son el hambre y la escasez de alimentos, la seguridad sanitaria teniendo como amenazas desnutrición, ausencia a servicios básicos, enfermedades, pandemias, la seguridad ambiental teniendo como amenazas la degradación ambiental, los desastres naturales, contaminación, la seguridad personal cuyas amenazas son violencia física, crímenes, terrorismo, trabajo infantil entre otros, la seguridad comunitaria cuyas amenazas son las tensiones interétnicas, religiosas y similares, la seguridad política siendo la represión política, los golpes de estado y la violación a los derechos humanos como principales amenazas.⁵

Por otro lado, el cambio climático y el calentamiento global son fenómenos de carácter global y presentan enormes desafíos para la humanidad en su conjunto que originan una serie de peligros a la seguridad ambiental, las cuales se están presentando con mayor frecuencia en el mundo; asimismo, los desastres de origen natural o inducidos por el hombre, ocasionando un gran impacto en la población mundial.

Según las Naciones Unidas, anualmente, más de 221 millones de personas resultan afectadas por las sequías, inundaciones, ciclones, terremotos, incendios forestales y otras amenazas; además de la pobreza, la creciente densidad de la

³ “Seguridad Pública”, Organización de Estados Americanos, http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp

⁴ “¿Qué es la Seguridad Humana?” Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, <http://www.un.org/es/index.html>.

⁵ “¿Qué es la Seguridad Humana?”

población, la falta de alimentos y la degradación ambiental están logrando que el impacto de las amenazas naturales empeore aún más.⁶ Por ese motivo, la ONU se plantea un enfoque estratégico y sistémico internacional para la reducción de la vulnerabilidad a los peligros y riesgos que estos conllevan que contribuyan al desarrollo sostenible en las naciones del mundo.

En ese sentido, más allá que los desastres naturales sean una amenaza directa a la seguridad ambiental, los efectos de estos y su impacto, han demostrado que también afectan directamente a otras dimensiones de la seguridad humana, como la seguridad económica, seguridad sanitaria y seguridad alimentaria, lo que ha obligado a los países a emplear todos sus medios públicos y privados para la preparación, respuesta y rehabilitación ante un desastre con el fin de actuar oportunamente y de la mejor forma, incluyendo en esta participación, a las Fuerzas Armadas (FFAA) por su disposición inmediata de recursos humanos y materiales, principalmente en la etapa de preparación y respuesta de acuerdo a sus competencias, en coordinación y apoyo a las autoridades.

2) El contexto internacional con relación a la seguridad

La evolución de las relaciones internacionales han transitado de un sistema bipolar posterior a la Segunda Guerra Mundial, característica principal de la Guerra Fría, a un sistema unipolar dominado íntegramente por los Estados Unidos de América luego de la caída del Muro de Berlín y la Ex – Unión Soviética,⁷ aunque algunos autores señalan que nos encontrarnos en la segunda década del siglo XXI en un sistema de no polaridad⁸; sin embargo, el escenario actual, sea un mundo unipolar o no polar, ha originado que al no existir una amenaza convencional definida, los organismos internacionales busquen nuevas amenazas a la seguridad, que en realidad nunca han sido nuevas, con un nivel de importancia tan bajo que pasaban desapercibidas,

⁶ “Las Naciones Unidas y la asistencia humanitaria”, Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/disaster.shtml>.

⁷ Charles Krauthammer, “El momento unipolar”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 8, No. 3 (julio 1990).

⁸ Richard N. Haass, “La era de la no polaridad”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 8, No. 3 (julio 2008).

habiéndose convertido en el aspecto más importante a tener en cuenta cuando hablamos de seguridad.⁹

Al respecto, los cambios en el sistema internacional y los desafíos impuestos por las nuevas amenazas no tradicionales, sumados a los nuevos enfoques sobre seguridad y los conceptos que se derivan de ellos provenientes de la ONU y OEA, plantean la necesidad a las FFAA, de mantener una agenda de seguridad que no solo se limite a sus funciones tradicionales de seguridad nacional puramente militares, sino que abarquen nuevos roles, como la seguridad ambiental, para enfrentar justamente estas nuevas amenazas como son los desastres naturales, sin perder su esencia, necesaria para mantener los niveles de seguridad requeridos relacionados a la defensa nacional.

3) El marco internacional con relación a la amenaza de los desastres naturales

En el ámbito internacional con relación a la seguridad ambiental, debemos considerar la proclamación del Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales (DIRDN) a partir de 1990, como parte de la cuadragésima cuarta sesión de las Naciones Unidas, como la primera acción internacional concertada para reducir la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por desastres a consecuencia del impacto de fenómenos naturales.¹⁰

Asimismo, en el marco del DIRDN, se desarrolló en Yokohama la Conferencia Mundial “Por un mundo más seguro en el siglo XXI” en 1994, con participación de los Estados miembros de la ONU, organismos internacionales, ONG, comunidad científica, entre otras instituciones, donde se expresó la preocupación por las pérdidas humanas, materiales y económicas causadas por los desastres de origen natural, por lo que establecieron como objetivo primordial, mitigar las consecuencias de los desastres naturales, creando la voluntad de trabajar a largo plazo para la reducción de desastres.¹¹

⁹ Jorge Montoya, “¿Es posible enfrentar las nuevas amenazas en las Américas?”, *Revista del Colegio Interamericano de Defensa* 1 (junio 2015).

¹⁰ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión*, diciembre de 1987, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169>

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales*. A/CONF.172/9, septiembre de 1994, https://www.unisdr.org/files/10996_N9437607.pdf.

Posteriormente, como parte de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se acordó cumplir para el 2015, una serie de metas y objetivos medibles, orientados a combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación de la mujer, constituyendo una agenda mundial conocida como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹² En lo relacionado a la protección del medio ambiente, no cabe duda que la amenaza de los desastres naturales, se encuentra íntimamente relacionados con los procesos de desarrollo humano.

La experiencia adquirida durante el DIRDN, impulsó a la aplicación de un cambio conceptual ante los desastres naturales, promoviéndose la implementación de una Estrategia Internacional para la reducción de los desastres (EIRD), teniendo como propósito reducir los efectos de los desastres causados por los peligros naturales para construir resiliencia en las naciones y las comunidades, aplicando un enfoque global para la reducción de pérdidas humanas, ambientales, económicas y sociales.¹³

Luego, se desarrolló en Johannesburgo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en el 2002, la cual tuvo como objetivo revitalizar los compromisos globales sobre desarrollo sostenible y fortalecer las acciones internacionales para erradicar la pobreza, reconociéndose entre otros, como requisito fundamental para el desarrollo social y económico, la protección de los recursos naturales,¹⁴ siendo uno de los aspectos con mayor énfasis, el de dar atención prioritaria a las amenazas al desarrollo sustentable de la población, como son los desastres de origen natural.

A continuación, se desarrolló en Hyogo, la Cumbre Mundial sobre la reducción de los desastres en el 2005, aprobándose el “Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015”, donde se puso de relieve la necesidad de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres de origen natural y los ocasionados por el hombre, con la finalidad de reducir considerablemente las pérdidas producidas por los desastres,

¹² “Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015”, Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

¹³ “Marco de Acción”, Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>.

¹⁴ “La Cumbre de Johannesburgo: panorama general”, Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre_ni.htm.

tanto las vidas humanas como la de bienes sociales, económicos y ambientales de los países.¹⁵

Posteriormente, se desarrolló en Sendai, la Tercera Cumbre Mundial sobre la reducción de los desastres en el 2015, aprobándose un nuevo marco denominado el “Marco de Sendai 2015 – 2030”, donde se ratificó el compromiso contraído; así como, la intensificación de los esfuerzos para fortalecer la reducción del riesgo de desastres con el fin de reducir la pérdida de vidas y bienes derivados de la ocurrencia de desastres en todo el mundo y el aumento de la resiliencia ante los desastres en el contexto del desarrollo sostenible, a través una gestión eficaz del riesgo del desastre, contando con la cooperación internacional y otros mecanismos de colaboración.¹⁶

En el ámbito hemisférico, la OEA estableció en el 2016, su política institucional para la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, en concordancia con el “Marco de Sendai”, reforzando el compromiso con el fortalecimiento de la resiliencia en las naciones del continente americano, como un factor integral en los programas y proyectos de desarrollo a nivel regional.¹⁷

4) Rol de las Fuerzas Armadas frente a los desastres naturales

La experiencia internacional ha comprobado que en situaciones de grandes catástrofes ocasionadas por desastres naturales, los organismos encargados de la defensa civil o gestión de riesgos de desastres para atender las emergencias, son sobrepasados en sus capacidades y en especial, cuando la situación de emergencia producto de un desastre natural se presenta en alguna zona remota alejadas de las metrópolis, e impacta fuertemente. Es por esta razón, que en la mayoría de los países del mundo, las FFAA son empleadas para tener una respuesta rápida, coordinada y apropiada a fin de

¹⁵ Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, enero de 2005, <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.

¹⁶ Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, marzo de 2015, https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

¹⁷ “OEA establece Política Institucional para la Gestión del Riesgo de Desastres”, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, accedido en 6 de junio de 2018, <http://eird.org/americas/noticias/oea-establece-politica-institucional-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres.html#.WxhplvmFPIU>.

salvaguardar la vida de las personas afectadas en las zonas de desastres y garantizar el envío efectivo de ayuda humanitaria que contribuya a mitigar la crisis presentada.

A nivel mundial, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Respuestas en Situaciones de Emergencia (OCHA),¹⁸ es responsable a nivel internacional de la coordinación de respuestas en situaciones de emergencia y busca propiciar el marco en que los diferentes actores que intervienen en una situación de desastre, puedan desarrollar su labor coadyuvando al esfuerzo general, siendo una parte importante la promoción de la interacción eficiente y efectiva entre los actores civiles y militares.

A nivel hemisférico, la Junta Interamericana de Defensa, órgano de asesoramiento técnico, consultivo y educativo de la OEA en asuntos militares y de defensa en el hemisferio, contribuye en este aspecto, habiendo elaborado un manual para la participación activa, oportuna y coordinada entre las Fuerzas Navales Interamericanas en Operaciones de Ayuda Humanitaria para respuesta a desastres de origen natural o generados por el hombre, a través de una Fuerza de Tarea Naval Multinacional.¹⁹

A nivel local, la mayoría de las FFAA de Latinoamérica de acuerdo a los marcos legales de sus propios países, participan en la atención de situaciones de emergencia ante la ocurrencia de un desastre natural y que requieran de una acción inmediata de respuesta.²⁰ Al respecto, a continuación se presenta el marco normativo de la participación de las FFAA de la región en la asistencia en caso de desastres naturales:

¹⁸ “United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs”, Organización de las Naciones Unidas, accedido en 6 de junio de 2018, <http://www.unocha.org/>.

¹⁹ Junta Interamericana de Defensa, *Manual de Ayuda Humanitaria para una Fuerza de Tarea Multinacional Interamericana*, 2013, https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwZUNkb2dQUUZiaUE/edit.

²⁰ Marcela Donadio y Samanta Kussrow, *Atlas Comparativo De La Defensa En América Latina*. (Buenos Aires: RESDAL, 2016): 74, http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_07.pdf.

Gráfico 1: Participación de las FFAA en casos de desastres²¹

País	Agencia	Base legal	Autoridad superior inmediata	Adscripción institucional
Argentina	Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes	Decreto N° 1.045-2001 misiones y funciones de la dirección nacional, y Decreto N° 48 - 2014. Decreto N° 13-2015, modificaciones a la ley de ministerios (11/12/2015).	Ministro de Seguridad	Ministerio de Seguridad
<p>La Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes es la encargada de formular la política y el planeamiento de la protección civil, y coordinar el apoyo de las Fuerzas de seguridad, la Policía Federal y las Fuerzas Armadas para mitigar los desastres. El Ministerio de Defensa participa de la estructura de respuesta ante catástrofes naturales bajo el marco jurídico del Sistema Federal de Emergencias -SIFEM- (coordinado por el Ministerio de Seguridad). La Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes es la secretaria permanente del SIFEM para la prevención, capacitación y organización en emergencias. El SIFEM se activa cuando el Poder Ejecutivo declara una emergencia nacional, y articula el accionar de los órganos competentes con las provincias y los municipios. En caso de uso de las Fuerzas Armadas, el EMCO asume la coordinación y conducción de las operaciones y actividades.</p>				
Bolivia	Viceministerio de Defensa Civil	Ley No 1.405 orgánica de las Fuerzas Armadas (30/12/1992). Ley N° 3.351 de organización del Poder Ejecutivo, regulada mediante D.S. N° 28.631. Ley de gestión de riesgos (N° 602 - 14/11/2014) y su reglamentación D. S. N° 2342 - 29/04/2015.	Viceministro de Defensa Civil	Ministerio de Defensa
<p>Se rige por el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias y/o Desastres (SISRADE). La máxima instancia de decisión del Sistema, es el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (CONARADE); en canalización de recursos financieros, el Ministerio de Planificación del Desarrollo; y en el nivel de decisión y coordinación, el Ministerio de Defensa a través del Viceministro de Defensa Civil (VIDECI). El Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas coordina con el VIDECI la participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de los planes de defensa civil.</p>				
Brasil	Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil	Ley N° 12.608, que instituye la política nacional de protección y defensa civil y el CONPDEC (10/04/2012).	Secretario Nacional de Protección y Defensa Civil	Ministerio de Integración Nacional
<p>La Política Nacional de Protección y Defensa Civil es elaborado por el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (CONPDEC), coordinado por el Ministerio de Integración Nacional e integrado por la Casa Civil, el Gabinete de Seguridad Institucional y la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia; los Ministerios de Defensa, de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, de las Ciudades, de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, y de Salud; y representantes de los Estados, de la sociedad civil, y de las comunidades que fueran afectadas por desastres. El Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SNPDEC) actúa sobre todo el territorio nacional coordinando con autoridades estatales. El Ministerio de Defensa es parte del CONPDEC y coordina las operaciones combinadas de las fuerzas especiales en las acciones de defensa civil.</p>				
Chile	Oficina Nacional de Emergencia	Decreto Ley N° 369, que crea la oficina nacional de emergencia (18/03/1974); Decreto N° 156, que aprueba el Plan Nacional (12/03/2002).	Director	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
<p>El Plan Nacional de Protección Civil dispone una planificación multisectorial en materia de protección civil frente a catástrofes naturales. Las provisiones contenidas en dicho plan son ejecutadas a través de la Oficina Nacional de Emergencia -ONEMI- que constituye los Comités de Protección Civil a nivel regional, provincial y comunal. Para cada nivel, en los Comités están representados los diferentes servicios, organismos y cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros del área jurisdiccional respectiva. En 2009 se creó una Academia de Protección Civil, para formar especialistas en la materia. En noviembre de 2014 se presentó la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.</p>				
Colombia	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Ley N° 1.523, Adopta la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional (24/04/2012) y el Decreto N° 2.672 del 20/11/2013.	Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Presidencia de la República
<p>El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) es coordinado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. El Ministerio de Defensa Nacional forma parte del Comité Nacional para la atención y prevención de desastres (junto con el Presidente, los Ministros de Interior y Justicia, Hacienda, Protección Social, Comunicación, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). Puede delegar su responsabilidad en el Comandante General de las Fuerzas Militares. A ellas les compete el alistamiento y la seguridad del área del desastre, el control aéreo y la identificación y atención de puertos y helipuertos en situación de desastre.</p>				
Costa Rica	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Centro de Operaciones de Emergencia.	Ley N° 8.499, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (22/11/2005) y su Reglamento, Decreto N° 2.461-MP (21/11/2007).	Junta Directiva de la Comisión	Presidencia de la República
<p>El órgano rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Articula y coordina la política nacional referente a la prevención de riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE) es la instancia permanente de coordinación, adscrita a la Comisión; que reúne en el nivel nacional todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta a la emergencia. Su responsabilidad es preparar y ejecutar labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia.</p>				

²¹ Donadio y Kussrow, 68.

Gráfico 2: Participación de las FFAA en casos de desastres²²

País	Agencia	Base legal	Autoridad superior inmediata	Adscripción institucional
Cuba	Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	Ley N° 75 de la defensa nacional (21/12/1994) y Decreto-Ley N° 170 del sistema de medidas de defensa civil (20/05/1997)	Jefe Nacional del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil	Presidencia del Consejo de Estado, a través de las Fuerzas Armadas Revolucionarias
<p>El Sistema de Defensa Civil comprende todos los niveles del ordenamiento jerárquico militar: Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, estados y Estados Mayores Provinciales y Municipales. Los presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular son los jefes de la defensa civil en el territorio correspondiente y se apoyan para su trabajo en los órganos de la defensa civil de los Estados Mayores Provinciales y Municipales. Hay Consejos de Defensa en cada una de las 15 provincias y el municipio especial. El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de las Fuerzas Armadas Revolucionarias es el principal órgano del Sistema de Medidas de Defensa Civil y está encargado de velar por el cumplimiento de las medidas de defensa civil y de coordinar los programas de cooperación y ayuda internacional en caso de catástrofes.</p>				
Ecuador	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos	Decreto Ejecutivo N° 42 (10/09/2009) que crea la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos	Secretario Nacional	Ministerio Coordinador de Seguridad
<p>La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos lleva el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para garantizar la protección de personas de los efectos negativos de desastres. Cada región cuenta con un Comité de Operaciones de Emergencia (COE) integrado, entre otros, por miembros de las Fuerzas Armadas. A fines de 2014 fue publicada la Agenda Sectorial de Gestión de Riesgos 2014 – 2017.</p>				
El Salvador	Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	Decreto N° 777, Ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres (18/08/2005) y el Decreto N° 56 (24/05/2006): Reglamento de organización y funcionamiento de la dirección general de protección civil, prevención y mitigación de desastres.	Director General	Ministerio de Gobernación
<p>El Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, depende de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que obedece al Ministerio de Gobernación. Según las contingencias, la Dirección activa centros de operaciones de emergencias que, en sus planes involucran a la Fuerza Armada principalmente mediante el despliegue de recursos materiales y humanos. El Sistema está integrado por la Comisión Nacional, las comisiones departamentales, las comisiones municipales y comunales. La Comisión Nacional de Protección Civil es presidida por el titular de Gobernación, y es acompañada por el Director General de Protección Civil, así como los titulares o representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Obras Públicas, Defensa Nacional y Educación, y el Director de la Policía Nacional Civil.</p>				
Guatemala	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado	Decreto Legislativo N° 109-06, Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado (06/11/1996) y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo N° 40-2012 (14/03/2012) y Plan de Acción y Estrategia Nacional de gestión para la reducción en riesgo de desastres, Acuerdo Gubernativo N° 06-2011 (18/05/2011)	Ministro de la Defensa Nacional	Ministerio de la Defensa Nacional
<p>La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado (CONRED) está integrada por dependencias y entidades del sector público y del sector privado. Su órgano supremo es el Consejo Nacional, coordinado por el Ministerio de Defensa Nacional. Está organizada por las coordinadoras regionales, departamentales, municipales y locales en el proceso de reducción de desastres. Ha establecido una Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres, que se implementa a través del Plan de Acción y Estrategia Nacional de gestión para la reducción en riesgo de desastres (Acuerdo Gubernativo N° 06-2011 – 18/05/2011).</p>				
Haití	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres	Decreto del 31 de mayo de 1986, atribuyendo la responsabilidad de la protección civil al Ministerio del Interior.	Director de Protección Civil	Ministerio del Interior y Colektividades Territoriales
<p>El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y de Desastres (SNRD) es coordinado por un Comité Nacional de Gestión de Riesgos y de Desastres. La Dirección de Protección Civil es el órgano de ejecución del sistema, y lleva además adelante los proyectos de cooperación internacional destinados al tema.</p>				
Honduras	Comisión Permanente de Contingencias Nacionales	Decreto N° 9-90-E, Ley de contingencias nacionales (26/07/1990) y Acuerdo N° 661-91, Reglamento de la Ley de contingencias nacionales (12/12/1990); Acuerdo Ejecutivo N° 151-09 (28/08/2009); Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAUSER) y su Reglamento (Acuerdo Ejecutivo N° 132-2010).	Comisionado Nacional	Presidencia de la República
<p>El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAUSER), creado en 2010, cuenta con un Consejo Directivo encabezado por el Presidente de la República e integrado, entre otros, por el Comisionado Permanente de Contingencias Nacionales. La Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) depende del Gobierno de Honduras. Es el organismo responsable de coordinar los esfuerzos públicos y privados orientados a la prevención, mitigación, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción por emergencias y desastres a nivel nacional. Desde su creación en 1990, tuvo únicamente comisiones militares, hasta 1999 cuando se designó el primer Comisionado Civil. Se organiza en 7 oficinas regionales y se rige por planes de emergencia. El Secretario de Defensa integra la Comisión Permanente. La Ley Constitucional establece que las Fuerzas Armadas colaboran con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y sus bienes. Sin embargo, ni esta ni la Ley de Contingencias Nacionales precisan los niveles de dirección o la relación operativa con la Comisión Nacional.</p>				
México	Consejo Nacional de Protección Civil	Ley general de protección civil (06/06/2012)	Secretario de Gobernación	Secretaría de Gobernación
<p>El Sistema Nacional de Protección Civil establece los mecanismos y procedimientos de las dependencias y entidades federales, de los municipios y las delegaciones. La coordinación ejecutiva recae en la secretaria de la Coordinación Nacional, de la Secretaría de Gobernación. El Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano gubernamental consultivo, que está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside y por los Secretarios de Estado, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la Mesa Directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados. El Secretario de Gobernación es su Secretario Ejecutivo. En una situación de emergencia, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implementen los planes de auxilio correspondientes (Plan de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres de la Secretaría de Defensa y el Plan General de Auxilio a la Población Civil de la Secretaría de Marina).</p>				

²² Donadio y Kussrow, 69.

Gráfico 3: Participación de las FFAA en casos de desastres²³

País	Agenda	Base legal	Autoridad superior inmediata	Adscripción Institucional
Nicaragua	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua	Ley N° 337, Ley de creación del sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres (LVI/FAA) como ítem de la Ley N° 166 - 1990 (LVI/1990) y su Reglamento, Decreto N° 23.200 (DIN/2000), Ley de la defensa nacional N° 748 - 13/12/2010, Ley N° 787, Código de organización, jurisdicción y división social militar (LVI/FAA) como ítem de la Ley N° 655 - 11/02/2014, y Ley N° 337 y su Reglamento.	Secretario Ejecutivo Jefe del EMDC	Presidencia de la República Ejército de Nicaragua
El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), cuyo ámbito de acción está a cargo de un Comité Nacional encabezado por un Secretario Ejecutivo, responde directamente al Presidente de la República. Cuenta con delegados departamentales, de gubernación y coordinadores regionales. El Comandante en Jefe del Ejército acompaña al Ministro de Defensa en la integración del Comité. La Comisión de Operaciones Especiales surge de los ocho Comités Sectoriales de Trabajo del Sistema, es presidida por un delegado permanente del Ejército. El Estado Mayor de la Defensa Civil asegura la participación efectiva de las diferentes unidades del Ejército, y las coordinaciones con las instituciones del Estado y la población en los planes de protección en casos de desastres naturales, catástrofes u otras situaciones similares. El Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua creó el Centro de Operaciones de Desastres adscrito al Sistema Nacional. La Secretaría Ejecutiva del Sistema, en coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Civil, declara los estados de alerta correspondientes.				
Paraguay	Sistema Nacional de Protección Civil	Ley N° 7 que Organiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROCC), Resolución N° 177 (23/09/2008).	Director General de Protección Civil	Ministerio de Gobierno y Justicia
El Sistema Nacional de Protección Civil tiene bajo su responsabilidad la ejecución de las políticas y planes de prevención, mitigación, preparación, intervención y recuperación para desastres. Administra todas las acciones de Gestión de Riesgos según su comprensión territorial; incorpora en los planes operativos y de desarrollo la Gestión del Riesgo, mantiene actualizada una base de datos sobre la información de riesgos en el ámbito nacional y gestiona recursos para apoyar el desarrollo de planes, programas y proyectos de gestión de riesgos. Define por medio del Plan Nacional de Gestión de Riesgos las responsabilidades de las entidades públicas y privadas en materia de prevención, mitigación, preparación e intervención en casos de desastres o emergencia y seguir las estrategias, programas, actividades relacionadas con dicho plan. La Dirección General de Protección Civil es la entidad permanente del Sistema y es el ente coordinador del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), una estructura permanente del Sistema, responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre las diferentes áreas, jurisdicciones y funciones de las instituciones involucradas en la preparación y respuesta a emergencias o desastres.				
Paraguay	Secretaría de Emergencia Nacional (S.E.N.)	Ley N° 2019 "que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)", Decretos N° 11.627 y Decretos N° 17.075 (SEN/2019).	Ministro secretario ejecutivo	Presidencia de la República
La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) tiene un Secretario Ejecutivo y un Secretario Adjunto. El Consejo Ejecutivo está integrado por: Secretario Ejecutivo de la SEN, que lo preside, el Ministro del Interior, Secretario General de la Presidencia, el Comandante de las Fuerzas Armadas, el Comandante de la Policía Nacional, los Ministros de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Salud Pública y Bienestar Social, el Presidente de la Cruz Roja, el presidente de la Junta Nacional de Bomberos, el presidente del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, la Secretaría Ejecutiva de la Niñez y Adolescencia, el Director de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), y un gobernador, designado por sus pares del Consejo de Gobernadores. Las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, las instituciones públicas de la administración central y entidades descentralizadas, así como las gobernaciones y municipalidades, proporcionarán a la SEN la cooperación que ésta requiera para el cumplimiento de los objetivos asignados.				
Perú	Instituto Nacional de Defensa Civil	Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), N° 29484 (DIN/2011). Orden modificatorio, Decreto Legislativo N° 1.200 - 23/09/2015, y su Reglamento Decreto Supremo N° 048-2011 (DIN/2011), Decreto Supremo N° 043-2013.	Jefatura del INDEC	Ministerio de Defensa
El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDEC) es un organismo público ejecutor que conforma el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), presidido por el Consejo de Ministros. Es el responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Entre sus funciones está la de apoyar y facilitar la operación conjunta de los actores que participan en la respuesta en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, y administrar sus instalaciones e instrumentos de soporte. Las Fuerzas Armadas también son parte del SINAGERD, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades.				
República Dominicana	Oficina de la Defensa Civil	Ley N° 217-06, que crea la Oficina de Defensa Civil (17/06/1966).	Director Ejecutivo	Presidencia de la República
La Oficina de la Defensa Civil depende de la Secretaría de Estado de la Presidencia, y está a cargo de un Director Ejecutivo. A su vez, se organiza por medio de direcciones provinciales y municipales. Dirige las acciones de coordinación, preparación y operación de todas las funciones de emergencias ante la ocurrencia de un evento natural o antrópico, garantizando el control de las operaciones. La Oficina dirige el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, que cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencia compuesto, entre otros, por el Ministerio de Defensa. Este también integra el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, presidido por el Presidente de la República (o su delegado), así como el Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos. Las Fuerzas Armadas también tienen representación en los comités regionales, provinciales y municipales de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.				
Uruguay	Dirección Nacional de Emergencias	Ley N° 18.621, Sistema Nacional de Emergencias, creación como sistema público de carácter permanente (25/10/2009).	Director Nacional	Presidencia de la República
El Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) es un sistema público de carácter permanente cuya finalidad es la protección en situaciones de desastre. Se encuentra integrado por el Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Emergencias, la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, Ministerios, áreas autónomas y servicios descentralizados, Comités Departamentales de Emergencias y el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales. Su órgano central es la Dirección Superior dependiente del Presidente de la República. El Ministro de Defensa es miembro del SINAE, del Comité Nacional de Emergencias (presidido por el Presidente de la República), y del Consejo Nacional de Emergencias (presidido por el Secretario de la Presidencia). También participan los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, y el Director de la Dirección Técnica Operativa Permanente.				
Venezuela	Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres	Decreto Presidencial N° 1.557, Ley de la organización nacional de protección civil y administración de desastres (13/11/2001).	Director General	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Internas, Justicia y Paz Ministerio para la Gestión de Riesgo y Protección Civil
La Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres depende del Ministerio de las Relaciones Internas, Justicia y Paz. Su Director General es el encargado de elaborar y presentar el Plan Nacional para la Protección Civil y Administración de Desastres para que sea aprobado por el Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Cuenta con direcciones estatales. Se compone, entre otras dependencias, por un Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres que forma parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y de la Coordinación Nacional de Seguridad Ciudadana. En él participa un representante de alto nivel del Ministerio de la Defensa. La Ley no hace referencia a las Fuerzas Armadas.				

²³ Donadio y Kussrow, 70.

Como se puede apreciar, la participación de las FFAA es requerida en la mayor parte de los países de Latinoamérica para actuar en gestión de riesgos de desastres, fundamentalmente por ser instituciones especializadas para intervenir mediante acciones inmediatas cuando se presenta la emergencia o desastre, debido a que dispone de personal militar y medios listos en todo momento para actuar de forma rápida y eficiente.

Los antecedentes de las últimas catástrofes ocasionadas por fenómenos naturales, demuestran que ante la ocurrencia de un desastre natural, son las FFAA las instituciones que primero que han actuado, empleando sus recursos humanos y materiales a través de sus medios aéreos, terrestres y navales, debido principalmente porque cuando se recibe el primer impacto del desastre natural, esto origina caos, y por más que estén preparados los organismos responsables de la gestión de riesgos de desastres y protección de la población civil, las FFAA están preparadas, entrenadas y diseñadas para actuar y trabajar en situación de caos, además de aportar capacidades únicas y disponibilidad permanente desde el primer instante del desastre, por ese motivo, actúan como entidades de primera respuesta.

Por otro lado, los miembros de las FFAA durante su proceso académico de formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento, reciben instrucción orientada al cumplimiento de su misión institucional, la cual se complementa con la preparación y entrenamiento operacional, relacionado en todos los casos a salvaguardar la soberanía e integridad territorial del país, es decir, la seguridad nacional, su razón de ser; sin embargo, esta preparación de las FFAA se adapta perfectamente ante los nuevos roles como es la participación en situaciones de emergencia ante la ocurrencia de desastres naturales en la etapa de respuesta.

Por esa razón, es que en los diferentes países se cuentan con Planes Operativos que dispone su participación, en coordinación con las autoridades competentes en los respectivos niveles de gobierno y de acuerdo al marco legal vigente de cada país, primordialmente, en rescate de heridos, en los puentes aéreos y puentes marítimos, en el traslado de damnificados en vehículos militares terrestres, en la búsqueda y rescate de desaparecidos, en evacuación de la población, en la distribución de ayuda humanitaria, en evaluación de daños, en atenciones médicas; etc.

En adición, las FFAA han adquirido conocimientos y práctica para ser empleadas durante los desastres naturales en los casos donde se requiera su actuación, como brigadistas para rescate de personas, en remoción de escombros, para el traslado

de emergencia de heridos; etc., preparándose principalmente en ejercicios de simulación, simulacros, cursos, en primeros auxilios, control de averías, lucha contra incendio, uso de instrumentos y maquinarias destinadas para desastres naturales, en intercambio de experiencias; etc.

El empleo de las FFAA en estas situaciones, se convierte en uno de los recursos clave, debido a su disponibilidad inmediata y en cualquier lugar, derivada del despliegue de unidades terrestres, aéreas y navales que cubren todo el espacio del territorio de cada país, además de contar con una organización jerárquica y adiestramiento especializado para llevar a cabo acciones relacionadas con la atención a desastres naturales.

Estas características de las FFAA del hemisferio y su participación ante la ocurrencia de desastres naturales, han sido valoradas y apreciadas por los responsables de la gestión de emergencias en cada país, por su óptimo desempeño y profesionalismo, adicionalmente, porque en la mayoría de los casos, el desastre ha ocurrido en zonas alejadas de las grandes urbes, no encontrándose los organismos encargados de la gestión del desastre con los medios necesarios disponibles de forma inmediata; sin embargo, siempre han estado presente destacamentos militares listos para actuar.

5) Participación de las Fuerzas Armadas del Perú en desastres naturales

En el Perú, país del autor del presente artículo, por su ubicación geográfica, es un territorio propicio para la ocurrencia de fenómenos naturales como terremotos, tsunamis, inundaciones, deslizamientos, inundaciones, sequias, heladas, friaje y la presencia del fenómeno “El Niño”, cada vez más recurrente.

En los últimos años, se ha producido en los últimos años una serie de desastres naturales de gran envergadura, afectando a la población más vulnerable de manera directa; así como, dañando considerablemente la infraestructura existente, como las vías de comunicación, servicios básicos, instalaciones industriales y comerciales, instalaciones médicas y educativas; asimismo, afectando seriamente el sector agricultura, pesquería, ganadería, entre otros.

La legislación peruana vigente,²⁴ establece que producida la emergencia o desastre natural, las FFAA participan de oficio y desarrollan acciones inmediatas como entidad de primera respuesta del sistema nacional de gestión de riesgos de desastres (SINAGERD), a fin de lograr el restablecimiento de las condiciones que permitan el normal desarrollo de las actividades cotidianas de la población damnificada en las zonas afectadas.

En ese sentido, las FFAA han emitido sus Planes de Operaciones de emergencia para situaciones de desastres, de acuerdo a su respectivo nivel de participación en el SINAGERD, concurrente con las acciones dispuestas por el Ministerio de Defensa, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Planes de Operaciones de Emergencia de los Centros de Operaciones de Emergencia Regional, Provincial o distritales según corresponda.

En los últimos 20 años, en base a la experiencia y participación del autor del presente artículo, las FFAA del Perú han actuado permanentemente en respuesta ante situaciones de emergencia producto de la ocurrencia de desastres naturales, en especial, por su impacto en el país y por su envergadura en la movilización de efectivos militares y medios logísticos como en el Fenómeno “El Niño” del año 1997, en el terremoto de Pisco del año 2007 y en el Fenómeno del “Niño Costero” del año 2017, para la prestación oportuna de apoyo a las organizaciones encargadas de la defensa civil y para la asistencia humanitaria a la población civil, enviando brigadas de rescate, médicos militares, personal especializado del Ejército, Marina y Fuerza Aérea a las zonas de desastres; así como, medios materiales como maquinaria de Ingeniería, hospitales de campaña, vehículos tácticos, aeronaves para los puentes aéreos, buques para los puentes marítimos, buques hospitales, bases modulares móviles; etc. Incluso en la implementación de albergues donde se proporciona alojamiento, alimentación, seguridad y atención médica; asimismo, como apoyo exterior, en el año 2016 apoyaron a las FFAA del Ecuador a consecuencia del terremoto ocurrido, con el envío de maquinaria pesada de Ingeniería del Ejército Peruano (camiones, tractores, montacargas, volquetes, tráileres; etc.) a bordo de un buque de transporte de la Armada Peruana, para apoyar en los trabajos de ayuda humanitaria en dicho país.

²⁴ Ley N° 29664, 18 de febrero del 2011, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Evaluación de daños en zonas afectadas por inundaciones pluviales producidas por el fenómeno del “Niño Costero” año 2017



Foto del autor

Traslado de ambulancias militares y camiones del Ejército en buque de la Armada para apoyo a damnificados del fenómeno del “Niño Costero” año 2017



Foto del autor

6) Fortalecimiento de las relaciones civiles – militares con la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la gestión de riesgos de desastres naturales

Las relaciones civiles militares, definidas como el rol ejercido por las FFAA en la sociedad,²⁵ han pasado por una evolución en las últimas décadas, teniendo mucha más participación en los últimos años en temas de seguridad de acuerdo a cada país: seguridad ciudadana, control del orden interno, lucha contra el narcotráfico y terrorismo, protección del medio ambiente, apoyo ante desastres naturales,²⁶ y en este último aspecto, es clave su desempeño para el fortalecimiento de esta relación civil – militar, debido a que incrementa el reconocimiento de la sociedad a las FFAA por su acercamiento inmediato y oportuno a la población cuando se presenta el desastre.

Asimismo, la participación las FFAA ante la ocurrencia de desastres naturales fortalecen la relación político – militar,²⁷ siendo fundamental consolidar esta relación entre autoridades civiles y militares, lo que permitirá tener más influencia y acceso a la clase política, ejecutar apropiadamente las Políticas de Defensa, mejorar la confianza en las FFAA y por lo tanto, garantizar la seguridad nacional y seguridad humana, y en el caso de la participación en los desastres naturales, en la seguridad ambiental.

Uno de estos aspectos es el tema presupuestal, donde es necesario considerar previsiones presupuestales para asegurar su participación en atención a situaciones de emergencia o desastre que requieran acciones inmediatas de respuesta, considerándose entre otros, adquisición de equipamiento adecuado, más allá, de la disponibilidad inmediata de los recursos humanos y de los recursos materiales como son los medios aéreos, navales y terrestres para su empleo inmediato, y esto solo se logra teniendo una óptima relación político – militar.

Otro aspecto que fortalecerá esta relación, es la cooperación civil – militar, la cual va en diferentes direcciones: a nivel Gobierno y Autoridades, Población, Componente Humanitario y Empresas Privadas.

²⁵ Samuel Huntington, *The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957), 80.

²⁶ Donadio y Kussrow, *Atlas Comparativo De La Defensa En América Latina*.

²⁷ Guillermo A. Pacheco Gaitán, “Las relaciones político-militares en democracia: los Ministerios de Defensa”, *Security and Defense Studies Review* (Primavera-Verano 2010), 47-57.

Apertura de vía bloqueada por lodo debido a deslizamiento de tierra producido por lluvias ocasionadas por el fenómeno del “Niño Costero” año 2017



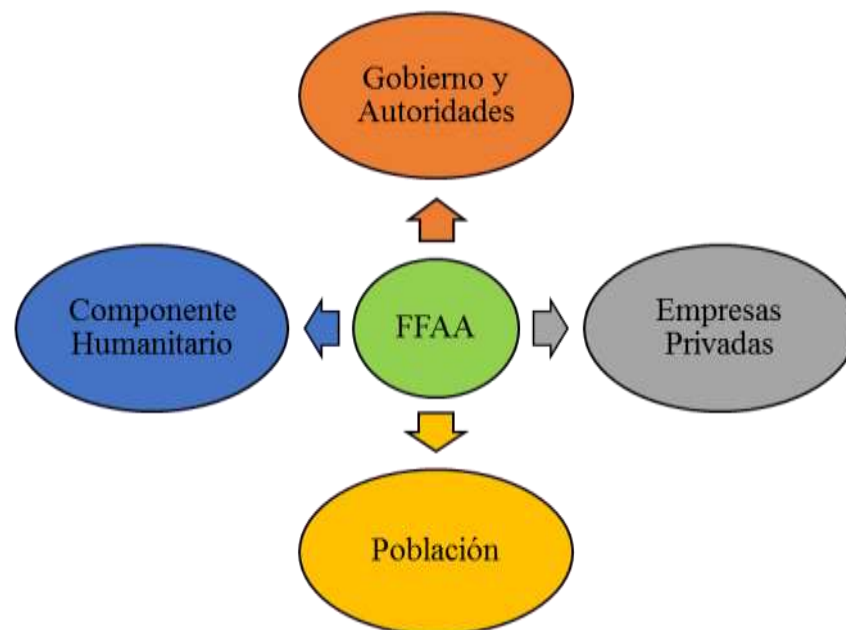
Foto del autor

Traslado de población civil en zonas inundadas por desborde de río ocasionado por el fenómeno del “Niño Costero” año 2017



Foto del autor

En ese sentido, la cooperación a nivel gobierno y autoridades locales es necesaria para coordinar operaciones de ayuda humanitaria a realizar y recibir el presupuesto acorde para satisfacer los requerimientos necesarios; así como, para establecer la misión a asignar. Con relación a la población, esta cooperación permitirá dar legitimidad a las operaciones de ayuda humanitaria de las FFAA y facilitar la recuperación de la población damnificada. Con el componente humanitario, conformado por otros organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que quieren brindar apoyo, la cooperación y coordinación permitirá una conducción adecuada de las operaciones y tener un único liderazgo. Finalmente con las empresas privadas, para coordinar el restablecimiento de los servicios básicos que permita un mejor desenvolvimiento.



7) Conclusiones

El Estado tiene la obligación de proteger a su población, defender sus intereses nacionales y salvaguardar su integridad, independencia y soberanía. La preservación y el respeto de la vida entendidos como valores y principios superiores que orientan acciones destinadas a evitar y reducir el dolor y sufrimiento de las personas en situaciones de emergencia y desastres, constituye un deber fundamental, por lo que una adecuada gestión del riesgo de desastres ante las amenazas a la seguridad ambiental como son los desastres naturales y estar a la altura para enfrentar los desafíos derivados

del cambio climático y el calentamiento global constituyen un objetivo que permita aumentar la resiliencia del país y contribuir a un desarrollo sostenible de las ciudades.

La participación de las FFAA en la gestión del riesgo de desastres, contando con un debido marco legal y un presupuesto adecuado destinado para estos fines, es un importante apoyo al Estado, contribuyendo a eliminar las carencias de las organizaciones encargadas de la defensa civil de los países; así como, complementando y reforzando la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de un desastre natural en apoyo de la población damnificada.

La experiencia en la atención de los desastres ha evidenciado de manera clara, que el empleo inmediato de las FFAA en apoyo de las autoridades civiles y organismos responsables de la gestión del riesgo de desastres, por su condición operativa y logísticamente autosuficiente, se traduce en una atención adecuada y oportuna a la población damnificada, coadyuvando en la pronta recuperación de las áreas afectadas.

Las FFAA tienen capacidades únicas de forma permanente, en especial con su participación ante la ocurrencia de desastres naturales, sin reemplazar a ningún organismo civil y complementándose con todos, demostrando su interoperabilidad con otros organismos civiles públicos y privados, habiéndose comprobado su alto profesionalismo, preparación, planeamiento, oportuna respuesta y capacidad durante su eficiente participación, contribuyendo a aumentar la valoración de las mismas por la clase política y los ciudadanos en general, fortaleciendo con esto la relación civil - militar y la relación política – militar.

Asumir como una nueva misión de las FFAA la participación en gestión del riesgo de desastres, demuestra su adaptabilidad en la evolución de los enfoques y conceptos de defensa y seguridad del mundo actual que promueven la ONU y OEA, por lo que las FFAA están en plena capacidad de contribuir a la seguridad multidimensional, en el caso en específico del tema del presente artículo, en la seguridad ambiental, por su capacidad diseñada y equipada para intervenir en grandes catástrofes producidas por fenómenos naturales de una manera plenamente profesional.

Bibliografía

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. *Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión*. Diciembre de 1987. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169>

- Conferencia Mundial de las Naciones Unidas. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. marzo de 2015. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Enero de 2005. <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.
- Donadio, Marcela y Samanta Kussrow. *Atlas Comparativo De La Defensa En América Latina* (Buenos Aires: RESDAL, 2016). http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_07.pdf
- Haass, Richard N. “La era de la no polaridad”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 8, No. 3 (julio 2008).
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
- Junta Interamericana de Defensa. *Manual de Ayuda Humanitaria para una Fuerza de Tarea Multinacional Interamericana*. 2013. https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwZUNkb2dQUUZiaUE/edit.
- Krauthammer, Charles. “El momento unipolar”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 8, No. 3 (julio 1990).
- Ley N° 29664. 18 de febrero del 2011.
- Montoya, Jorge. “¿Es posible enfrentar las nuevas amenazas en las Américas?” *Revista del Colegio Interamericano de Defensa* 1 (junio 2015).
- “OEA establece Política Institucional para la Gestión del Riesgo de Desastres”. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Accedido en 6 de junio de 2018. <http://eird.org/americas/noticias/oea-establece-politica-institucional-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres.html#.WxhplvmFPIU>.
- Organización de las Naciones Unidas. *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. A/CONF.172/9*. Septiembre de 1994. https://www.unisdr.org/files/10996_N9437607.pdf.
- . “La Cumbre de Johannesburgo: panorama general”. Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre_ni.htm.
- . “Las Naciones Unidas y la asistencia humanitaria”. Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/disaster.shtml>.
- . “Marco de Acción”. Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>.
- . “Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015”. Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.
- . “¿Qué es la Seguridad Humana?” Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>.
- . “United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs”. Organización de las Naciones Unidas. Accedido en 6 de junio de 2018. <http://www.unocha.org/>.
- Organización de los Estados Americanos. “Declaración Sobre Seguridad En Las Américas”. CES/dec. 1/03 rev. 1 (2003).

———. “Seguridad Pública”. Organización de Estados Americanos.

http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp

Pacheco Gaitán, Guillermo A. “Las relaciones político-militares en democracia: los Ministerios de Defensa”. *Security and Defense Studies Review* (Primavera-Verano 2010): 47-57.

HEMISFERIO no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanas, ni la del país u organización representada por el autor.

HEMISFERIO es una revista gratuita publicada por el Colegio Interamericano de Defensa. No se autoriza su publicación en otros medios, salvo solicitud y acuerdo con la entidad responsable. Nuestra revista académica utiliza un proceso de revisión anónima externa por pares. Revisores externos cualificados emiten un informe para el Equipo Directivo, tras el cual, se le comunica al autor o autores la aceptación o el rechazo de su trabajo y/o si deben hacerse modificaciones para su publicación final. El Equipo Directivo se reserva el derecho de aceptar o rechazar manuscritos en función del grado de ajuste a los tópicos de la revista.

Para más información, por favor, visite nuestra web www.colegio-id.org o póngase en contacto con nosotros a través del correo electrónico: hemisferio@iadc.edu

Publicada en Washington, D.C. (EE.UU.). ISSN 2412-0707 (versión impresa); ISSN 2412-0715 (versión digital).

HEMISFERIO is not responsible for the opinions expressed by the authors of the articles published. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within the articles are those of the contributors and do not necessarily reflect the official policy or position of the Inter-American Defense College, the Inter-American Defense Board, the Organization of American States, or the country and sponsoring organization of the author.

HEMISFERIO is a free of charge Journal, published by Interamerican Defense College. Publication by and on other media is not authorized, unless upon request and in accordance with the responsible entity. Our academic journal relies on an external anonymous peer review process. The qualified external reviewers submit a report to the management team of the Journal, after which the author(s) is informed whether or not the paper has been accepted or if modifications for final publication should be done. The management team has the right to accept or reject papers according to their fitting to the Journal's topics.

For further information, please visit our website www.colegio-id.org or contact us at email hemisferio@iadc.edu Published in Washington D.C., USA. ISSN 2412-0707 (Print). ISSN 2412-0715 (Online)