

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 2

Winter 2001

## WELCOME

Welcome to the Winter 2001 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición invernal de 2001 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a primeira edição da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

## EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editor and Editorial Board](#)

[Errata](#)

Archive Editions

[Spring 2001](#)

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for the Spring 2002 issue. [Click here](#) for more information.

*Security and Defense Studies Review* está aceptando manuscritos para la edición Primavera 2002. [Pulsa aquí](#) para más información.

## ARTICLES

### Research Articles

[El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución](#) - PDF

Guillermo Pattillo

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Serviço Militar Obrigatorio no Brasil: Continuidade ou Mudança](#) - PDF

Paulo Kuhlmann

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Programas de Modernización de Tecnología Militar versus Carreras Armamentistas](#) - PDF

Cristian Leyton S.

[Abstract](#)

[Biography](#)

[A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional](#) - PDF

Jacqueline Muniz

[Abstract](#)

[Biography](#)

### Essays

[The Military and the Media in Canada Since 1992](#) - PDF

Nigel Hannaford

[Abstract](#)

[The Scourge of the 21<sup>st</sup> Century: Reflections on Terrorism From the Basque Country to Manhattan](#) - PDF

Ambassador Javier Rupérez

[Abstract](#)

*Security and Defense Studies Review* esta aceitando manuscritos para publicação na edição do Primavera 2002. [Clique aqui](#) para mais informação.

## RELATED SITES

### REDES 2002

Announcing the REDES 2002 Seminar in Brasilia, Brazil. The theme for the 2002 conference is **Defense and Security Challenges in the 21st Century: Continuity and Change**. [Click here](#) for the Call for Papers and more information.

[ [Back](#) ]

title.gif

## Editors and Editorial Board

### Editor

**Margaret Daly Hayes**

*Director*

*Center for Hemispheric Defense Studies*

### Senior Editor

**Herb Huser**

*Professor (Retired) of National Security Studies*

*Center for Hemispheric Defense Studies*

### Editorial Board

**Raúl Benítez Manaut**

*Investigador*

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*

*Universidad Autónoma de México*

**Ignacio Cosidó Gutiérrez**

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil*

*Ministerio del Interior, España*

**Rut Diamint**

*Profesora*

*Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

**J. Samuel Fitch**

*Professor and Chair*

*Department of Political Science*

*University of Colorado at Boulder*

**Andrés Fontana**

*Director, Relaciones Internacionales*

*Universidad del Belgrano, Argentina*

**Patrice Franko**

*Associate Professor of Economics and International Studies*

*Colby College*

**Ivelaw Griffith**

*Professor of Political Science &  
Dean of the Honors College  
Florida International University*

**Hal Klepak**

*Professor of War Studies and Latin America History  
Royal Military College of Canada*

**General (R) Edgardo Mercado Jarrín**

*Universidad Científica del Sur, Perú*

**Frederick M. Nunn**

*Visiting Professor of History and Latin American Studies  
University of Arizona*

**Eliezer Rizzo de Oliveira**

*Professor  
Núcleo de Estudos Estratégicos  
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

**José A. Olmeda**

*Subdirector  
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado  
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Guillermo A. Pacheco Gaitán**

*Instituto de Relaciones Internacionales e  
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)  
Guatemala*

**Domício Proença**

*Professor  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
GEE-COPPE/UFRJ*

**Shawn Smallman**

*Professor of International Relations  
Portland State University*

**General (R) Fred F. Woerner**

*Professor of International Relations  
Boston University*

**Managing Editor**

**Linda Denning**

*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

### Message from the Editor

The Center for Hemispheric Defense Studies is pleased to present its second inaugural-year issue of ***Security and Defense Studies Review***. This journal was launched to provide a refereed venue for civilian and military scholars and practitioners to write about and share analyses of contemporary defense and security issues of relevance to the Western Hemisphere. We have been pleased to receive a growing number of submissions from both established and junior scholars in the region. We invite more. We welcome papers from a variety of disciplines, as well as your suggestions as to themes to be developed over the coming years. The journal is provided as a service to the defense and security studies scholarly community.

The articles presented in this issue focus on some of the critical issues in security and defense studies: an analysis of defense economics and defense spending in Chile, weapons system modernization and potential for arms races, one country's historical experience with obligatory military service, and, in the public security arena – a topic that needs much more policy attention -- an examination of the challenge to the Brazilian Military Police force to adjust their professional education to better meet the demands of today's policing. On behalf of the authors, let me thank the anonymous peer reviewers for their excellent and critical remarks on earlier drafts.

We hope to provoke dialogue with our essays and commentaries. In this issue, Nigel Hannaford offers a thoughtful essay on the public relations campaign of the Canadian military in following the crisis provoked by troop misbehavior during the 1992 deployment of Canadian forces to Somalia. He asks whether the policy of openness and availability has had an impact on public opinion and whether the military-media relationship has changed significantly as a consequence of the policy. In a different vein, Spain's Ambassador to the White House, Javier Ruperez, reacts with emotion to the September 11 terrorist attack on New York's twin towers. He refers to Spain's own 30-year struggle with domestic terrorism to conclude that "for ethical, political and practical social reasons, there is no room to legitimize terrorist violence under any circumstances...." We invite your comments on these essay topics for the next edition.

CHDS will continue to support the ***Security and Defense Studies Review*** in 2002. Initially, we will continue to publish two numbers per year, but when there are sufficient numbers of quality submissions we will expand publication to three times per year. In 2002, we plan to add two sections—a section of Internet Links to relevant Web pages and resources, and a section of thematic book, essay or research reviews. We invite our readers' contributions to and recommendations for these sections. Also in 2002, Dr. Herbert Huser will join the journal as Associate Editor. This will allow us to be more aggressive in seeking out materials for publication and in responding to demands from our readers. We look forward to working with Herb in the coming years.

I hope that you enjoy this issue and we look forward to receiving your suggestions, your commentary and your submissions for the Spring 2002 issue.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 2

Winter 2001

**El Presupuesto de Defensa en Chile:  
Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución**

**Guillermo Pattillo**

**Guillermo Pattillo** is an Engineer, and holds a Master's in Economics from the University of Glasgow. He is currently an Associate Professor in the Department of Economics at the Universidad de Santiago, and at the Instituto de Ciencia Política of the Universidad Católica of Chile. He presides over the Defense Commission of the Instituto Libertad.

[\[ Back \]](#)

# El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución<sup>1</sup>

**Guillermo Pattillo**

Professor, Universidad de Santiago,  
Universidad Católica de Chile

## Introducción

El objetivo básico de este artículo es revisar la forma que adopta la asignación de recursos a las fuerzas armadas, identificar la información disponible sobre este proceso y sugerir un conjunto de indicadores que permitan aumentar la calidad de la información que existe en la sociedad respecto al gasto en las instituciones de la defensa nacional en Chile, al mismo tiempo que comparar ese gasto con el de otras naciones del continente.

Las fuerzas armadas en Chile tienen dos fuentes de financiamiento principales: el aporte fiscal incluido en la ley de presupuesto y los recursos que provienen de una ley secreta que grava las exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco) y que es conocida como la *ley del cobre*. Estas dos representan, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas armadas. El resto proviene de ingresos de operación, que se forman esencialmente por la venta de bienes y servicios a personal militar y al resto de la comunidad; de un Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), normalmente no muy significativo en el total de recursos institucionales, de un Fondo de Construcciones<sup>2</sup>, de ventas de activos, y de intereses recibidos en el mercado de capitales.

De estas distintas fuentes de recursos, una de ellas, la *ley del cobre*, tiene un uso predefinido en la ley. Los fondos aportados por el fisco cada año en la ley de presupuesto (el *aporte fiscal libre* a las instituciones), se destina, como los otros fondos menores, a financiar los gastos de operación, es decir sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue escrito como parte del proyecto "La transparencia presupuestaria como apoyo a la gobernabilidad: bases para el análisis del presupuesto fiscal en Argentina, Chile y Perú", financiado por la Fundación Ford (donación N° 995-0804). Agradezco los valiosos comentarios de Sergio Castillo, Rosa María Evans, Fernando Fuentes, Thomas Scheetz y Hugo Zúñiga. Evidentemente, la responsabilidad por las opiniones emitidas es sólo del autor.

<sup>2</sup> Estos dos últimos, por disposiciones legales de larga data, no están incluidos en el presupuesto anual.

alistamiento. La *ley del cobre*, solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. El monto y el destino de los primeros es aprobado por el Congreso en el proceso de discusión anual del presupuesto del sector público y son

ellos parte de la contabilidad pública de la nación; los recursos que entrega el impuesto a las ventas al exterior de Codelco, a diferencia de los anteriores, van automáticamente a las fuerzas armadas, su utilización no requiere sanción del Congreso y su registro se realiza en una contabilidad paralela, reservada, que no es consolidada con el resto de la información financiera del Estado. En general, el ámbito de la *ley del cobre* está caracterizado por un nivel de clasificación superior al que existe para las otras partidas de gasto institucionales, no siendo evidente que tal clasificación, al menos en lo que al uso de los fondos se refiere, se justifique hoy en día<sup>3</sup>.

En los hechos, el estatus de parte significativa de las cifras financieras involucradas en la *ley del cobre* probablemente no aporta nada a la seguridad nacional, pero sí afecta negativamente la transparencia necesaria al gasto militar en tanto parte del gasto fiscal. Evidentemente, cuando parte significativa de la información pertinente simplemente no está disponible, o lo está en forma demasiado agregada, la capacidad de la sociedad de participar en una forma constructiva en el diseño de una política pública se torna limitada. Al menos dos de los principios sugeridos por el Fondo Monetario Internacional en su Código de Transparencia Fiscal no se cumplen en este caso<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva del uso de los fondos a escala agregada, actualmente alrededor del 55% del total constituye gasto en personal, un 15% se destina a adquisición de bienes y servicios corrientes en moneda nacional, un 10% a gastos corrientes en dólares y el 20% restante corresponde a la utilización de los recursos provenientes de la *ley del cobre*, es decir a inversión en sistemas de armas y material conexo. La evolución de esta estructura de gasto durante los noventa tiene como una de sus características más distintivas, el aumento de la fracción destinada a personal y la caída en la relevancia de la *ley del cobre*.

A su vez, la evolución de la economía nacional en la última década, el entorno legal que rodea la asignación de fondos a las fuerzas armadas, los desarrollos ocurridos en la relación con las principales naciones vecinas, y las preferencias implícitas en la función objetivo de los gobiernos de los 90, han significado que el total de recursos públicos asignados a la defensa muestren una tendencia declinante respecto del

---

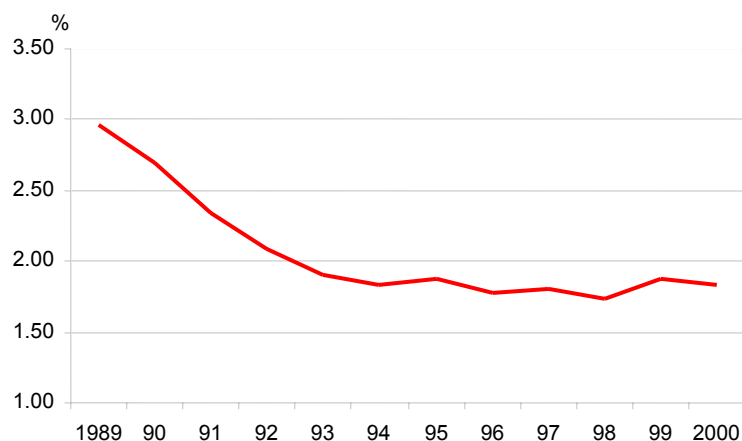
<sup>3</sup> De hecho, la práctica ha superado a la norma y en la discusión pública que ha rodeado desde hace algún tiempo las adquisiciones que proyectan realizar la Fuerza Aérea y la Armada para reemplazar parte de su material obsoleto, estas instituciones han presentado un completo panorama de los flujos de fondos involucrados y las formas en que esperan financiar tales inversiones.

<sup>4</sup> El Código de Transparencia diseñado por el FMI ha definido cuatro principios básicos: claridad de roles y responsabilidades, disponibilidad pública de información, preparación, ejecución y reporte del presupuesto abiertos al público; y auditoría independiente (Confirmación Independiente de Integridad). Véase: The Fiscal Transparency Site of the International Monetary Fund, [www.imf.org/external/np/fad/trans](http://www.imf.org/external/np/fad/trans)



Producto Interno Bruto (PIB). Así, de casi 3% del PIB en 1989 los fondos para la defensa han caído a alrededor de 1,8% en 2000<sup>5</sup>.

**Figura 1**  
**Recursos Fiscales Totales a las Fuerzas Armadas**



El artículo se organiza como sigue. En la sección 2 se revisa brevemente la estructura organizacional del Ministerio de Defensa, en la sección 3 se describe el ciclo que sigue la confección y aprobación del presupuesto fiscal anual, la sección 4 trata de la *ley del cobre* y la sección 5 propone un set de indicadores a construir para mejorar el nivel cualitativo de la información respecto de la asignación y uso de recursos en la defensa nacional.

### La estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional

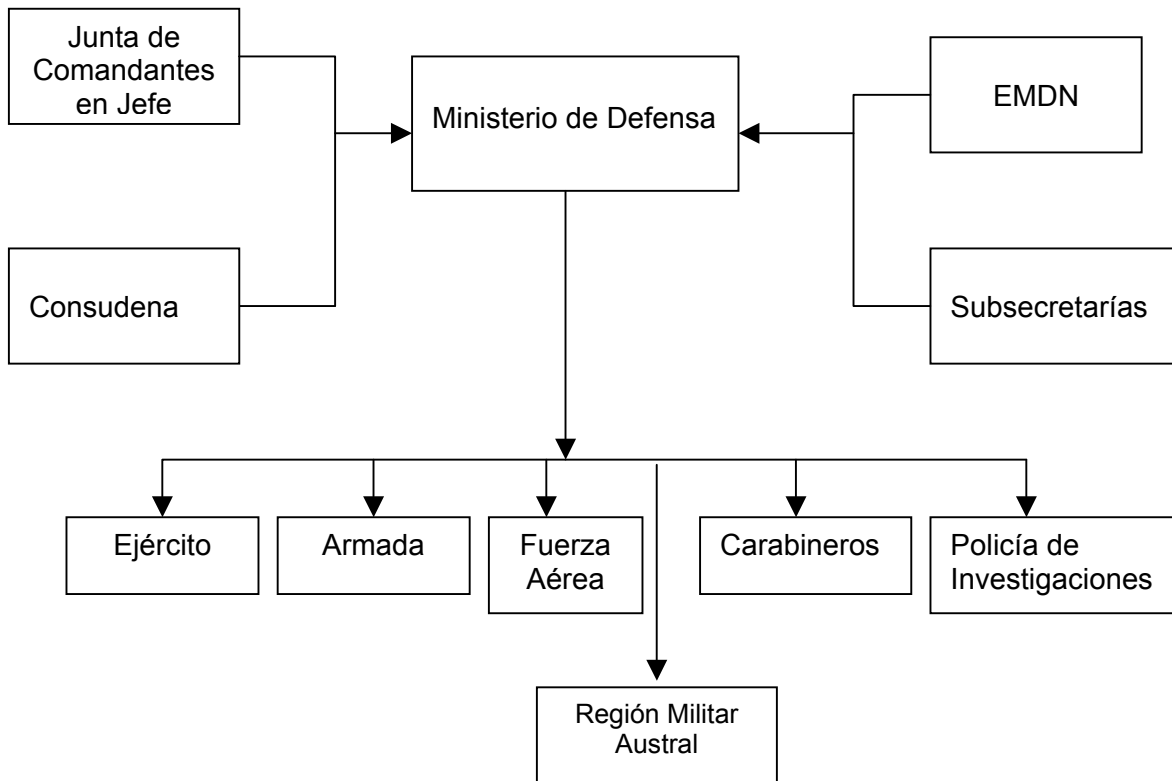
El Ministerio de Defensa Nacional integra bajo su autoridad a las fuerzas armadas, a diversos organismos asociados a ellas (dentro de los cuales se incluyen las empresas del área), y, desde mediados de los años 70, también a las de orden y seguridad, constituidas por Carabineros y la Policía de Investigaciones<sup>6</sup>. El Ministerio propiamente tal está formado por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Su organismo asesor en materias militares es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), del cual depende la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Son también instancias de asesoría al Ministro la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) y el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA). La figura que sigue ilustra la orgánica básica del Ministerio<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1994-2000. No incluye los aportes del fisco a la previsión militar.

<sup>6</sup> Si bien Carabineros e Investigaciones dependen administrativamente del Ministerio de Defensa, su control operativo es función del Ministerio del Interior. Desde la vuelta a gobiernos democráticamente elegidos a comienzos de los 90, se ha discutido respecto a la dependencia de Carabineros y la Policía de Investigaciones y ha sido una constante de las autoridades impulsar el traspaso definitivo de estas instituciones al Ministerio del Interior. Tal cosa, no obstante, todavía no ha logrado consenso parlamentario.

<sup>7</sup> Una completa descripción de la estructura superior de la defensa se encuentra en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte III, capítulo 4, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, agosto de 1997.

**Figura 2**  
**Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional**



Las *Subsecretarías* son órganos asesores directos del Ministro en los temas administrativos propios de cada una de las fuerzas y están a cargo de un Subsecretario, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. De la Subsecretaría de Guerra depende la *Dirección de Movilización Nacional*. Ésta es un organismo conjunto, por lo tanto donde participan las tres fuerzas armadas, y tiene como sus principales funciones coordinar y controlar la movilización nacional<sup>8</sup> y el reclutamiento de quienes deben cumplir con el servicio militar obligatorio, llevar el control de armas y explosivos, de armas químicas y tóxicas, y de las artes marciales.

El *Estado Mayor de la Defensa Nacional* es un organismo asesor del Ministro en lo relativo a la preparación y uso de las fuerzas armadas. Es en esencia una instancia de análisis conjunto y está conformado por personal de las tres ramas de las fuerzas armadas, siendo su jefatura rotativa cada dos años entre ellas. El *EMDN* es también el órgano de trabajo de la Junta de Comandantes en Jefe y del Consejo Superior de

<sup>8</sup>La movilización nacional se define como el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner una parte o la totalidad del potencial humano, material e industrial del país en situación de enfrentar adecuadamente un conflicto. Véase Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte III, cap. 4

Seguridad Nacional (CONSUSENA)<sup>9</sup>. Por otra parte, de él depende la *Academia Nacional de Estudios Político y Estratégicos*, institución encargada de docencia e investigación en materias de defensa nacional y a la cual asisten tanto uniformados como funcionarios civiles del Estado.

La *Junta de Comandantes en Jefe* (JCJ) es el organismo asesor de más alta jerarquía en la estructura ministerial. Creada en 1960, es presidida por el Ministro de Defensa y tiene, entre otras funciones, *proponer la política militar y las medidas relativas a la seguridad nacional que competan a las fuerzas armadas, emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las fuerzas armadas, y estudiar los planes de mandos conjuntos*. Desde el retorno a la democracia en 1990, la JCJ se ha reunido en promedio unas tres veces por año<sup>10</sup>, pero existe la intención por parte del Presidente de la República de hacer que las sesiones de la Junta se transformen en un hecho corriente y no excepcional como ha sido hasta ahora. Esto estaría inserto en el objetivo más amplio de hacer efectivamente funcionar la estructura institucional generada en torno a la defensa nacional, que si bien lleva décadas vigente, ha tenido una relevancia menor en la planificación y conducción del sector.

El *Consejo Superior de la Defensa Nacional* fue creado a comienzos de 1942 y entre las funciones más relevantes que la ley le otorgó están las de estudiar y establecer las necesidades de las fuerzas armadas, autorizar las adquisiciones respectivas, y fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones e inversión que se haya resuelto ejecutar. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado además por los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas, los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los Jefes de los Estados Mayores de las fuerzas armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En la línea directa de autoridad del Ministro se encuentran las *fuerzas armadas*, la *Región Militar Austral* (RMA), unidad de carácter conjunto al mando de un oficial general designado por el Presidente de la República, y las *fuerzas de orden y seguridad*. La definición y funciones centrales de las fuerzas armadas provienen directamente de la Constitución donde se sostiene que: "Las fuerzas armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública."

"Las fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República."<sup>11</sup> El detalle respecto de la composición orgánica y funciones de las fuerzas armadas la Constitución lo dejó para una ley orgánica constitucional específica. Ésta fue dictada, finalmente, en febrero de 1990.

---

<sup>9</sup>El CONSUSENA es un organismo asesor del Presidente de la República en lo relativo a seguridad nacional e integridad territorial. Es presidido por el Presidente e integrado, además, por los ministros de interior, defensa nacional, relaciones exteriores, hacienda y economía, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el director de fronteras y límites y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

<sup>10</sup>Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República, Artículo 90.

## El ciclo presupuestario

Las características que asume el proceso de generación del presupuesto del sector público chileno derivan de dos cuerpos legales claves: la Constitución Política de 1980 y la Ley de Administración Financiera del Estado<sup>12</sup>.

La Constitución determina dos requisitos centrales del proceso presupuestario que es relevante destacar aquí. Por una parte, establece que es *facultad exclusiva* del Presidente de la República elaborar y presentar al Congreso aquellos proyectos de ley que afecten las finanzas públicas; por otra, especifica que existirá una ley orgánica para definir sobre una base común la administración del Estado (ley N° 18.575 de diciembre de 1986), pero que las Fuerzas Armadas tendrán especificado en una ley orgánica propia la asignación de recursos que el fisco haga a ese fin.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado<sup>13</sup>, promulgada en 1986, define los principios generales y las bases de organización de los órganos del Estado. Asimismo, establece que a las fuerzas armadas sólo les serán aplicables las normas generales contenidas en el Título I de la ley (principios generales de administración del Estado), pero que lo relativo a su organización, funcionamiento y carrera funcionaria se regirán de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en su propia ley orgánica.

Por su parte, la ley de administración financiera define el ámbito del sistema de administración financiera del Estado, el cual “comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos” (DL N° 1.263, Art. 1°). Define, asimismo que “el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí” (Art. 5°). Este sistema presupuestario “estará constituido por un programa financiero a tres años o más plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley” (Art. 9°).

“El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal” (DL N° 1.263, Art. 10°).

Adicionalmente, la Constitución especifica que el Congreso *no podrá modificar la estimación de ingresos* que realice el ejecutivo y *solamente estará habilitado para reducir gastos*, pero en tanto ellos no estén predeterminados en leyes de carácter permanente, como es el caso, por supuesto, de las leyes orgánicas constitucionales.

Estos cuerpos legales dan el marco dentro del cual se inserta la tercera ley clave al proceso presupuestario de las fuerzas armadas: su ley orgánica constitucional

---

<sup>12</sup> Decreto Ley N° 1.263 de 1975.

<sup>13</sup> Ley N° 18.575, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1986. Es el equivalente para la administración civil del Estado de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

(LOC)<sup>14</sup>. Esta fue promulgada el 27 de febrero de 1990, días antes que el gobierno militar traspasase el mando del país al nuevo gobierno civil. La LOC de las fuerzas armadas estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas instituciones incluida en el presupuesto nacional debería desde ese momento ser, como mínimo, la recibida por ellas en 1989, reajustada por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Se exceptuaron de esta regla la asignación para gastos en personal, que seguiría los procesos de reajuste del resto del sector público o los que la autoridad adicionalmente pudiese otorgar a los institutos armados, y los aportes fiscales en dólares considerados en el presupuesto, para los que no se fijó ningún mecanismo de reajustabilidad automática, pero cuyo monto nominal mínimo debía ser también el de 1989.

En el espacio definido por estos cuerpos legales se desenvuelve anualmente el ciclo del presupuesto fiscal, el cual se inicia en abril de cada año y concluye con la aprobación de la ley de presupuesto en el Congreso a finales de noviembre y su promulgación por el Presidente de la República el primer día hábil de diciembre. En el ejecutivo el proceso presupuestario es conducido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la cual informa a las distintas reparticiones públicas los recursos con que podrán contar el año fiscal siguiente, al mismo tiempo que proyecta la evolución más probable de las finanzas públicas para tres años en adelante. Con la información respecto del monto global de recursos de que dispondrán, las distintas reparticiones fiscales elaboran su proyecto de presupuesto, el cual es discutido con los especialistas de la Dirección de Presupuestos, concluyendo esta etapa con la propuesta de éstos al Presidente de un presupuesto global del fisco.

Una vez que el Presidente aprueba el proyecto de presupuesto que le presenta la Dirección de Presupuestos, éste es despachado al Congreso, lo que debe ocurrir a más tardar el último día hábil de septiembre, disponiendo el Parlamento de los sesenta días siguientes para estudiarlo y aprobarlo. Durante esta fase una serie de comisiones técnicas formadas por parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Senado analizan las solicitudes de fondos de cada repartición pública, citando normalmente a especialistas de aquellas para escuchar sus fundamentos respecto de los recursos solicitados. El proceso concluye con un informe de cada comisión a la Comisión Especial de Presupuesto, la que consolida toda la información y la envía para aprobación de la Cámara de Diputados. Estando el proyecto de ley de presupuesto aprobado por los diputados, pasa al Senado, con cuya aprobación queda en condiciones de ser ley de la República.

Pero, ¿qué ocurriría si el Congreso no aprobase la ley de presupuesto en el lapso que tiene asignado para ello por la normativa legal? Aparece aquí otra asimetría relevante de poderes entre el ejecutivo y el legislativo que es importante destacar. Si el Parlamento no aprueba la ley de presupuesto en sesenta días, el proyecto original del ejecutivo se transforma automáticamente en ley.

En el ámbito de los presupuestos de las fuerzas armadas, las opciones efectivas del Congreso son aun más limitadas que las que tiene para el resto de la administración pública. La razón básica es la existencia de la citada ley orgánica constitucional, que fija un piso al aporte fiscal que el Estado debe hacer a estas instituciones (la otra parte es el

---

<sup>14</sup> La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas lleva el N° 18.948 y requiere para su modificación de la aprobación de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

aporte que financia los sueldos, cuyo variación mínima está dada por los reajustes generales recibidos por el sector público en el año).

En la práctica, por lo tanto, el análisis que la comisión especial de presupuesto del Parlamento hace del presupuesto solicitado por el ejecutivo queda circunscrito a aquellos aumentos por arriba de los que automáticamente asigna la ley. Este proceso, no obstante, parece estar más marcado por la formalidad que por la profundidad del estudio de los fines que se pretende obtener con determinada asignación de recursos. Conspira contra la posibilidad de llevar a cabo ese análisis el hecho que en la administración pública chilena el presupuesto es desarrollado por ítem de ingreso y de gasto; es imposible de su lectura, por ello, formarse una imagen comprensiva respecto de los objetivos que se buscan con los recursos solicitados ni de la forma en que tales fines se obtendrán.

Actualmente, las tres subdivisiones superiores del presupuesto del sector público, que corresponden además al detalle con que se publica la situación de ejecución presupuestaria por parte de la Contraloría General en sus Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público, son partida, capítulo y programa. El Ministerio de Hacienda estructura el presupuesto de las fuerzas armadas agrupando las distintas organizaciones involucradas bajo la partida 11, Ministerio de Defensa, y un conjunto de capítulos que describen a cada una de las fuerzas armadas y sus organismos descentralizados<sup>15</sup>. Estos capítulos a su vez se descomponen en uno o más programas, según sea el caso. La forma actual de estos programas se usó por primera vez en 1994 y se oficializó en 1995, siendo su objetivo separar las instituciones armadas de sus organismos dependientes capaces de generar ingresos de operación por la venta de bienes y servicios a las mismas instituciones, su personal y/o la comunidad en general<sup>16</sup>.

El cuadro que sigue detalla la subdivisión de la Partida 11 del presupuesto fiscal que es relevante a este trabajo.

---

<sup>15</sup>Estos son la Dirección de Movilización Nacional, el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH.

<sup>16</sup> Esto ha significado un proceso de apertura significativo respecto a lo que fue la tradición de información pública en este ámbito.

**Cuadro 1**  
**Estructura del Presupuesto del Ministerio de Defensa**

Capítulo	Programa
<b>01 Subsecretaría de Guerra</b>  <input type="checkbox"/>	01 Conducción Superior 02 Ejército de Chile 03 Organismos de Salud 04 Organismos de Industria Militar 05 Organismos de Apoyo <input type="checkbox"/>
<b>02 Subsecretaría de Marina</b>  <input type="checkbox"/>	01 Armada de Chile 02 Dirección General Territorio Marítimo 03 Dirección de Bienestar Social 04 Dirección de Sanidad 05 Subsecretaría <input type="checkbox"/>
<b>03 Subsecretaría de Aviación</b>  <input type="checkbox"/>	01 Fuerza Aérea de Chile 02 Hospital FACH 04 Subsecretaría 05 Central Odontológica de la FACH <input type="checkbox"/>
<b>21 Dirección General de Movilización Nacional</b>	01 Dirección General de Movilización Nacional <input type="checkbox"/>
<b>23 Instituto Geográfico Militar</b>	01 Instituto Geográfico Militar
<b>25 Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada</b>	01 Serv. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
<b>27 Servicio Aerofotogramétrico de la FACH</b>	01 Serv. Aerofotogramétrico FACH <input type="checkbox"/>

Dos aclaraciones es importante hacer a esta altura. En primer lugar, si bien en el presupuesto fiscal se denomina “programa” a la subdivisión de cada capítulo, esto poca relación tiene con la forma en que se entienden los programas dentro de la técnica de presupuesto por programas. La diferencia central de significado en uno y otro contexto radica en que en este último caso un programa es un conjunto de capacidades para lograr un fin determinado y, por lo tanto, está orientado a un objetivo e integra los diversos tipos de recursos (personal, equipos e instalaciones de varias unidades y/o instituciones) que son funcionales a la generación de la capacidad deseada (por ejemplo, investigación y desarrollo). La acepción en el presupuesto fiscal actual es, en cambio, más bien administrativa y exenta de profundidad analítica al no tener como sustento la identificación de objetivos y medios.

En segundo lugar, no todos los recursos presupuestarios entregados a las instituciones armadas están, sin embargo, bajo el ámbito administrativo del Ministerio de Defensa ni están todos incluidos en la ley de presupuestos. La excepción en el primer sentido la constituyen los aportes del fisco al financiamiento de las pensiones de retiro del personal militar, que se contabilizan dentro del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Partida 15, Capítulo 13, Caja de Previsión de la Defensa Nacional). Pero también, y como se señaló al comienzo, existen recursos para operación que no quedan reflejados en el presupuesto fiscal, entre ellos el FORA y el fondo de construcciones.

Un caso especial es el de las empresas ligadas a las fuerzas armadas. Las más relevantes y mejor conocidas, pero no las únicas<sup>17</sup>, entre éstas son la Fábrica y Maestranza del Ejército (FAMAE), los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y

<sup>17</sup> Son también empresas de propiedad básicamente estatal del área de defensa las siguientes: Acomet SA, Fundac SA, Andes Sam SA, Serminsa, Sisdef Ltda. Y Sociber Ltda.

la Empresa Nacional Aeronáutica (Enaer), las cuales, en tanto empresas autónomas del Estado con patrimonio propio, no están incluidas en la ley anual de presupuesto<sup>18</sup>. No obstante, ninguna de ellas recibe aportes directos del Fisco y sólo Famae los recibe de su institución matriz, quedando tales transferencias reflejadas en el presupuesto del Ejército, del mismo modo que están reflejados en los presupuestos institucionales los aportes que las fuerzas armadas hacen en personal a tales empresas y los bienes que adquieren de ellas.

En el proceso de confección del proyecto de presupuesto, cada institución debe estimar sus gastos separándolos en dos grandes grupos: Gastos en Personal y Gastos de Operación. El ciclo del presupuesto en cada fuerza armada<sup>19</sup> se inicia en abril con las orientaciones generales de cada Comandante en Jefe y la preparación de las instrucciones para la formulación del presupuesto por parte de los departamentos de finanzas respectivos. A fines de mayo estos últimos deben disponer de la información de cada una de las unidades en que para fines presupuestarios se haya dividido la institución, para dar paso a un proceso de análisis interno durante el mes de junio. En los primeros días de julio el Ministerio de Hacienda informa al Ministerio de Defensa el marco presupuestario para el año fiscal siguiente, informando éste, a su vez, a las fuerzas armadas. Durante la primera quincena de julio las unidades de finanzas presentan al Comandante en Jefe institucional un anteproyecto de presupuesto ajustado al marco definido por Hacienda. Esta autoridad aprobará el presupuesto antes de fines de julio, despachando su proyecto de presupuesto al Ministerio de Defensa. Durante agosto tendrán lugar las sesiones de análisis con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En septiembre el presupuesto es analizado por la Presidencia y el primer día hábil de octubre se encuentra ya a disposición del Congreso para trámite legislativo. Es durante este mes que se produce la última participación de las fuerzas armadas en el proceso presupuestario al concurrir a la Comisión Especial de Presupuesto para explicar ante los parlamentarios, si así es solicitado, los fundamentos de los recursos requeridos.

Desde hace ya mucho tiempo la división del presupuesto total entre las tres fuerzas armadas sigue un criterio histórico: cada una recibe para el año fiscal siguiente una asignación que corresponde muy de cerca al porcentaje del total que tuvo el año actual. La base del presupuesto de un período es, por lo tanto, el presupuesto del año anterior. En esencia esto implica una tremenda inercia del presupuesto de cada institución y una gran rigidez de la estructura de la defensa nacional. De hecho el último cambio estructural ocurrió en los años inmediatamente posteriores a 1973, cuando el Ejército pasó a tener la fracción más alta del presupuesto fiscal, situación en que antes estaba la Armada.

En general, la asignación de recursos en el presupuesto fiscal se realiza, básicamente, por un sistema denominado "incremental", en el sentido que se analiza y discute solamente respecto de los fondos adicionales que cada año pueda considerar ese presupuesto.

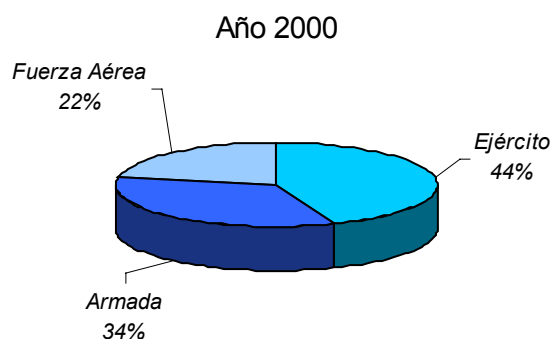
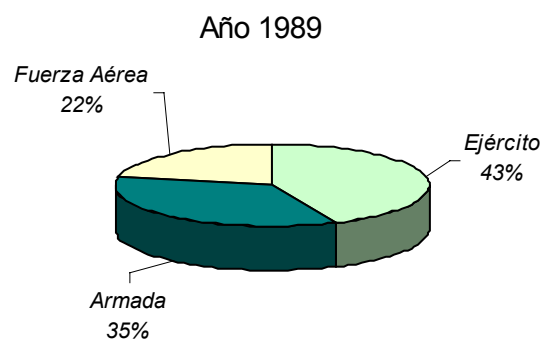
---

<sup>18</sup> El presupuesto anual de estas empresas es aprobado por Decreto Exento del Ministerio de Hacienda, el cual lleva la firma también del Ministro de Defensa, autoridad de la cual dependen finalmente estas empresas.

<sup>19</sup> Araya, Mauricio y Edna Seguel: *Proceso Presupuestario de las Fuerzas Armadas: Descripción y Análisis de la Situación del Ejército*, artículo en publicación, realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.



## Cuadro 2 Participación Institucional en el Presupuesto



### La Ley Reservada del Cobre

Durante parte significativa del siglo XX el financiamiento de las compras de equipos bélicos estuvo sujeto a la captación de recursos especiales, es decir extra-presupuestarios, por leyes dictadas con ese único fin. El primer antecedente directo a la actual *ley del cobre* fue la "Ley de los Cruceros" de 1938, establecida en respuesta al plan de reequipamiento de la armada argentina del año anterior<sup>20</sup>.

El segundo precedente, y al mismo tiempo el más significativo por la transformación permanente que implicó del sistema decisonal, fue la ley N° 7.144 de enero de 1942 que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA). Con la aparición de este organismo se institucionaliza la exclusión del Congreso del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la compra de equipamiento bélico de las

---

<sup>20</sup> Antes que esa, durante alguna parte de las primeras dos décadas del siglo XX, el ingreso obtenido del arriendo por parte del fisco de estancias en la Patagonia era asignado parcialmente a la defensa nacional.

fuerzas armadas. Este cuerpo legal dio origen, también, a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: en moneda nacional sobre la base de un impuesto adicional al tabaco y al vino, y otro a los "beneficios excesivos" de la industria y el comercio; y en dólares por los ingresos obtenidos por el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la obligatoria venta de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que este sistema de tipo de cambio múltiple terminó con la ley N° 11.828 sobre "Nuevo Trato del Cobre" de 1955, los fondos en divisas se acabaron.

En este entorno, y de alguna manera influido por un incidente con Argentina por el islote Snipe en el Canal Beagle, el Congreso aprueba en noviembre de 1958 la ley reservada N° 13.196 que gravó con un impuesto de 7,5%<sup>21</sup> las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre, entregando esos fondos al *CONSUDENA* para el financiamiento exclusivo de adquisiciones de equipos bélicos.

No existe actualmente información pública confiable respecto de cómo funcionó la ley reservada en sus primeros años, pero de las cifras presentadas en el primer trabajo publicado en Chile con información detallada por institución<sup>22</sup>, es posible deducir que no existía un procedimiento de repartición de los fondos preestablecido en la ley. Aparentemente en 1965 comienza a darse una distribución por tercios más como una solución de compromiso que por alguna otra razón. En el cuadro que sigue se presenta, en dólares nominales, los recursos que este impuesto entregó a las fuerzas armadas entre 1963 y 1973.

**Cuadro 3**  
**Aporte de la Ley Reservada a las Fuerzas Armadas, 1963-1973**  
**(cifras en millones de dólares de cada año)**

<b>Año</b>	<b>Ejército</b>	<b>Armada</b>	<b>Fuerza Aérea</b>	<b>Total</b>
1963	4.4	3.3	4.5	12.2
1964	4.4	3.3	4.1	11.8
1965	5.3	5.3	5.3	15.9
1966	6.5	6.5	6.5	19.5
1967	8.9	8.9	8.9	26.7
1968	8.7	8.7	8.7	26.1
1969	10.4	10.4	10.4	31.2
1970	10.1	10.1	10.1	30.3
1971	2.8	2.8	2.8	8.4
1972	2.2	2.2	2.2	6.6
1973	0	0	0	0

Fuente: Villar, Carlos, Op. Cit.

A fines de 1973 el gobierno militar iniciado en septiembre de ese año modificó significativamente la ley N° 13.196. Los cambios más relevantes y hoy mejor conocidos<sup>23</sup> fueron el aumento de la tasa del impuesto a 10%, la ampliación de su base

<sup>21</sup>No existe certeza respecto de ese porcentaje y es imposible verificar su validez debido al carácter reservado de la ley.

<sup>22</sup> Villar, Carlos: *Gasto Militar, Tema de Reflexión*, Memorial del Ejército, julio de 1992.

<sup>23</sup> Véase Pattillo, G.: *Antecedentes sobre el Proceso Decisivo en la Adquisición de Sistemas de Armas*, Flacso- Chile, en prensa, para un detalle de algunas de las fuentes públicas de esta información.

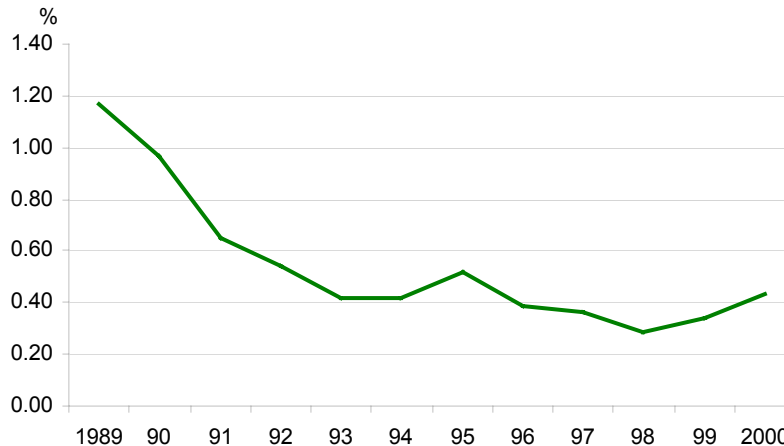
a los ingresos totales por exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco), empresa estatal que en ese momento incluía a toda la gran minería de cobre del país; el establecimiento de un ingreso mínimo a las fuerzas armadas de US\$ 90 millones anuales<sup>24</sup>, y la división explícita de los recursos captados en partes iguales entre las instituciones, cada una de las cuales, a su vez, aportaría US\$ 3,3 millones al año al *CONSUDENA* para financiar proyectos que fuesen de interés conjunto.

Evidentemente, las modificaciones introducidas a la ley reservada incrementaron notablemente el monto de recursos que las instituciones recibieron para equipamiento. Así, mientras en el lapso 1963-1972 el ingreso promedio anual de las fuerzas armadas por *ley del cobre* llegó a representar 0,32% del PIB (con una desviación estándar de 0,11), en el período 1974-1985 ese ingreso medio alcanzó a 0,78% del PIB (y su desviación estándar a 0,21).

El otro efecto significativo del cambio de la ley en 1973 fue el establecer explícitamente que los fondos serían de "propiedad" de cada institución, eliminando con eso toda posibilidad de avanzar realmente hacia una toma de decisiones conjunta en el ámbito de la adquisición de sistemas de armas.

Entre 1973 y 1985 la ley del cobre operó sobre las bases indicadas, pero ese año la Junta de Gobierno (que actuaba como Poder Legislativo) aprobó una nueva modificación de esta ley (ley N° 18.445). Los cambios más relevantes, de aquellos que han ido siendo conocidos por la opinión pública con el paso de los años, fueron el aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, la indexación de ese mínimo al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, y la inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

**Figura 3**  
**Evolución del Ingreso Total de la Ley del Cobre como Porcentaje del PIB**  
**Años 1989-2000**



<sup>24</sup>Si el impuesto no lograba reunir un total mínimo de US\$ 90 millones, el fisco debía completar la diferencia.

Dado que la ley estableció un derecho de propiedad para cada fuerza armada sobre un tercio del ingreso total de la *ley del cobre*, la única interrogante válida que queda respecto al proceso de asignación es cómo cada una de ellas decide el uso de los fondos y cuán abierto es ese proceso.

Quizás es útil partir señalando que los dineros recaudados vía el impuesto a las exportaciones de Codelco son hechos llegar a las fuerzas armadas vía el Banco Central de Chile, el cual deposita los recursos recibidos de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), a medida que ellos se van produciendo, en la Tesorería General de la República, la cual los ingresa en las cuentas institucionales. Esta repartición, a su vez, informaría a las fuerzas armadas semanalmente los depósitos recibidos.

El uso de los fondos se autoriza vía un Decreto Supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte de la Contraloría General de la República. Esto significa que la adquisición de un sistema de armas por parte de cualquiera de las instituciones debe contar con la aprobación de los Ministros de Defensa y Hacienda (este último si la compra obliga a contraer deuda), y del Presidente de la República, todos los cuales firman el decreto en cuestión. La instancia de análisis y aprobación de una compra es el *CONSUDENA*, de acuerdo con la ley 7.144. Sin embargo, y aun cuando no existe información pública respecto de cómo ha cumplido aquel sus misiones, la situación más probable, dado los incentivos creados en la ley, es que el Consejo sea básicamente una instancia de aprobación formal y no analítica.

Cuando una adquisición puede ser financiada completamente con los fondos disponibles por la institución vía la *ley del cobre*, el proceso de compra se inicia con la solicitud del Comandante en Jefe respectivo al *CONSUDENA*. En esta solicitud se detalla lo que se pretende adquirir y las condiciones en que se hará. De ahí para adelante el proceso es, para un observador externo, realmente una "caja negra". Hipotéticamente se podría esperar que luego de la solicitud institucional, el Consejo sea convocado para que, con todos sus miembros y las distintas perspectivas que cada uno representa, proceda al estudio de ella. Aparentemente, no obstante, la realidad distaría bastante de eso. Por una parte, sería práctica habitual de los Comandantes en Jefe presentarse sólo cuando se trata una materia que afecta a su institución o que tiene carácter conjunto. Por otra, los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores tampoco concurrirían. Así las sesiones se harían solamente con algunas de las autoridades de defensa y se dedicarían principalmente al análisis de la viabilidad financiera del proyecto más que a una evaluación comprehensiva respecto de su inserción en el sistema de defensa nacional<sup>25</sup>.

En tal escenario es seguro que, si se trata de una compra mayor, tanto por volumen de recursos como por efecto político, y que requiere por lo tanto algún grado de negociación previa con el ejecutivo, tal negociación se haya producido antes de llegar el proyecto al *CONSUDENA*, quedando éste sólo para hacer el acto formal de aprobación. Si los equipos a adquirir son de relevancia menor, lo más probable es también que la institución interesada haya informado al Ministro de Defensa durante la fase de estudio de factibilidad del proyecto de sus intenciones y llegue al Consejo, por eso, con la venia de la autoridad del sector. En cualquier caso, lo que la evidencia circunstancial sugiere es que el *CONSUDENA* tiene un rol más formal que de fondo en el proceso de decidir

---

<sup>25</sup> Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

las adquisiciones de las fuerzas armadas. Los dos actores claves serían la institución armada y el ejecutivo (Ministro de Defensa, de Hacienda y, según el caso, Presidente de la República).

Como en todo el proceso decisional no existe participación alguna del Congreso<sup>26</sup>, de acuerdo con lo establecido en la ley 7.144, no existe tampoco ningún involucramiento más amplio de la sociedad en el análisis y discusión de las adquisiciones de equipos militares, ni necesariamente recibe ésta información adecuada respecto de lo que se pretende con una adquisición determinada, de cuáles son sus costos y cuáles los aportes que hará a la seguridad nacional. Esta situación, que tiene sus bases en la decisión tomada hace décadas por la clase política de marginarse de los temas de defensa, y que pudo ser incluso positiva en los inestables años 60 y parte de los 70, no es la que provee con mayor probabilidad un equilibrio estable en el largo plazo. Más aun, es una situación quizás cómoda para los legisladores<sup>27</sup>, pero ineficiente en lo que implica para las decisiones del Estado y posiblemente perjudicial para las fuerzas armadas y la defensa nacional al cortar uno de los necesarios nexos con la sociedad.

### Indicadores permanentes del gasto militar

En general, y por diversas razones, la información que respecto del gasto militar se difunde en Chile tiene tanto una frecuencia aleatoria como escasa elaboración. No existe actualmente ningún esfuerzo de producción de esa información sobre una base frecuente y de mayor nivel analítico que el derivado directamente de las cifras del presupuesto. Los datos que esporádicamente llegan a la opinión pública no son, por lo tanto, de fácil análisis ni permiten seguir la evolución del sector. Cada vez que alguien desea analizar eso con algún grado de detalle, debe asumir el costo de construir su propia serie a partir de la información original; es evidente que tal situación dificulta el estudio del sector y reduce la transparencia necesaria a toda actividad pública.

A lo anterior se suma que la aparición ocasional de algún análisis respecto del gasto militar está generalmente motivada por temas coyunturales respecto de los cuales quien produce la información tiene algún interés particular, por lo que la objetividad necesaria al estudio académico o con sentido de política de Estado es, con o sin razón, muchas veces puesta en tela de juicio por la opinión pública receptora de tales análisis.

La menor transparencia que de todo esto deriva no solamente tiene un efecto negativo internamente, sino que es también relevante en las relaciones internacionales del país. Avanzar hacia un mayor grado de transparencia de los gastos militares es, por eso, necesario tanto a la política interna como a nuestra inserción en un mundo que será muy diferente en el futuro de lo que ha sido en el pasado reciente. Así, lo que más adelante se propone es un set de indicadores de las características del gasto militar en Chile, en cuya construcción es fundamental tener en consideración que ellos deben permitir una comparación sobre bases homogéneas con los de otras naciones, asimismo como corresponder sólo a información pública obtenible sobre una base permanente.

---

<sup>26</sup>El Congreso sólo podría tener injerencia en una adquisición cuando la *ley del cobre* no puede financiarla y el ejecutivo debiese, por ello, incluir los recursos en la ley anual de presupuestos.

<sup>27</sup> Algunos legisladores pueden así con facilidad hacer demostraciones públicas de oposición al gasto militar (lo que presumiblemente puede atraer algunos votos) que están más orientadas a sus electores que a modificar alguna decisión del ejecutivo. Mucho más cuidado existiría al pronunciarse sobre estos temas si se fuese responsable de los resultados que las decisiones sugeridas pudiesen tener.

## Definición de Gasto Militar

Un primer aspecto clave a tener en cuenta es la definición de gasto militar a utilizar, lo cual tiene implicancias tanto en la cobertura institucional como en los gastos a considerar. Para avanzar en esa dirección lo primero que es importante establecer con nitidez es el objetivo de la medición. Básicamente, y en el contexto de este trabajo, el objetivo buscado es dimensionar el gasto agregado asociado a la producción del bien defensa nacional. En términos muy generales, esto implica que el gasto militar debe incluir a las fuerzas armadas y al conjunto de organismos relacionados con ellas y que colaboran en la generación de ese bien público, y tanto a los fondos presupuestarios como a los entregados por la ley reservada. El señalado es un objetivo distinto del que he usado en otros artículos y distinto también del seguido en el Libro de la Defensa Nacional, donde se ha buscado medir el flujo de recursos que el Estado pone año a año a disposición de las fuerzas armadas, es decir al esfuerzo fiscal en defensa. Asimismo, es importante destacar que con los indicadores que se detallan al final de este capítulo, no se trata de obtener una medida del costo que tiene para la sociedad la defensa nacional<sup>28</sup> o una aproximación al poder militar del país<sup>29</sup>.

Desde el punto de vista de la cobertura institucional, y dado el objetivo antes descrito, la partida presupuestaria relevante es el Ministerio de Defensa Nacional excluidos los capítulos de Carabineros, la Policía de Investigaciones, la Dirección General de Deportes y Recreación<sup>30</sup> y la Dirección de Aeronáutica Civil, que como su nombre lo dice tiene un rol esencialmente civil y no militar, aun cuando pueda tener alguna relevancia en ese ámbito. Los capítulos del presupuesto pertinentes son, entonces, aquellos correspondientes a las fuerzas armadas y a un conjunto de organismos relacionados a ellas y cuya función está esencialmente derivada de la generación de defensa. Cuando los gastos se detallan según este desglose, es decir tomando como base los distintos programas presupuestarios, es importante tener presente que deberá realizarse un ajuste de consolidación de las transferencias intrasectoriales. El criterio general a seguir en este caso es buscar que el gasto quede asociado a la entidad del sistema de defensa que destinó los recursos a un uso final y se deduzca la transferencia del gasto de la unidad que realiza ésta.

En términos de los programas presupuestarios indicados en el cuadro N° 1, lo dicho implica considerar el gasto de cada uno de los programas allí considerados neto de las transferencias intrasectoriales que puedan existir<sup>31</sup>. Este ajuste, sin embargo, sólo es posible realizarlo a nivel de fuerzas armadas y no por cada institución, ya que no existe información pública con el detalle necesario para llegar a ese nivel. Es decir, hasta aquí se tiene que el *gasto militar* sería igual a:

---

<sup>28</sup> El costo de la defensa nacional se mide por el costo de oportunidad de los recursos destinados a este fin, el cual a su vez depende de la valoración que la sociedad haga de las oportunidades sacrificadas al asignar parte de sus recursos a la construcción y mantención de un sistema de defensa en vez de utilizarlos en las alternativas más deseadas que tiene.

<sup>29</sup> El poder militar podemos entenderlo como la capacidad de un país de hacer frente a los conflictos potenciales que validan la existencia de su estructura militar. Es aproximado por el cómputo de potenciales. Como no es eso lo que pretendemos medir, eventuales programas de ayuda militar extranjera, por ejemplo, no serían contabilizados.

<sup>30</sup> Ésta estuvo bajo el alero administrativo del Ministerio de Defensa hasta comienzos de 2001.

<sup>31</sup> Las transferencias ocurren hacia empresas e instituciones tanto del sector público como del privado, por lo que el proceso de consolidación implica obtener información de detalle respecto a los destinos de ellas.

- + **Conducción Superior (01)**
- + **Ejército (02)**
- + Organismos de Salud (03)
- + Industria Militar (04)
- + Organismos de Apoyo (05)
- + **Armada (01)**
- + Subsecretaría (05)
- + Dirección General del Territorio Marítimo (02)
- + Dirección de Bienestar Social (03)
- + Dirección de Sanidad (04)
- + **Fuerza Aérea (01)**
- + Subsecretaría (04)
- + Hospital Fach (02)
- + Central Odontológica Fach (05)
- **Transferencias intrasectoriales**

La inclusión del gasto que efectúan los organismos generadores de ingresos propios comprendidos en los programas que se separaron en 1994 de sus instituciones matrices, se justifica porque sus diversas funciones van todas en apoyo más o menos directo de la función primordial de la institución base. A pesar de ello, una objeción que se podría plantear a este criterio es que en la medida que varios de esos organismos venden una cantidad significativa de servicios a la comunidad, buen ejemplo de lo cual es la Dirección General del Territorio Marítimo o los hospitales institucionales (lo cual en algunos casos ha implicado incluso que no requieran transferencias de las fuerzas armadas), una parte relevante de su gasto estaría asociado a tales actividades civiles y no a la defensa. Dos elementos deben tenerse presente aquí. En primer lugar todos esos organismos existen solamente porque son funcionales a las fuerzas armadas y su vocación está nítidamente centrada en ellas. En segundo lugar, el que su financiamiento pudiese incluso estar completamente basado en la venta de servicios al sector privado podría ser sólo un indicador que por la especial posición que tendrían en algunas áreas (o por su capacidad de poner impuestos) pueden hacer uso de algún poder de mercado y obtener utilidades sobrenormales con las cuales subsidiarían las acciones que realizan para sus instituciones matrices. Es cierto, sin embargo, que el método planteado da origen a una cierta sobreestimación del gasto militar, pero también lo es que el error que se comete por esta vía (y que la disponibilidad de información hace imposible evitar), es

marginal respecto del que se cometería al optar por excluir el gasto realizado por tales agencias.

Otra vez es útil destacar que distinta sería la situación si el objetivo perseguido fuese medir el esfuerzo fiscal en defensa. En tal caso los organismos antes citados no se incluirían, porque en lo relevante ya estarían incorporados en el programa de la institución armada pertinente vía transferencias y destinaciones de personal.

Un tema parecido es el de los organismos descentralizados<sup>32</sup> de la defensa. Estos corresponden a entidades que tienen capacidades y fines duales y que, por eso, obtienen ingresos que derivan de la venta de bienes o servicios a las fuerzas armadas, a otros organismos del sector público, y al sector privado. Pero, nuevamente, su razón de existencia y misión están directamente ligadas a la necesidad de apoyar el cumplimiento de las tareas más amplias encomendadas a las fuerzas armadas y, de hecho, reciben aportes en recursos de aquellas; aportes expresados, entre otros, en la destinación de personal, y aportes directos del fisco. Dado que no es factible deducir su parte “civil” con algún grado de certeza, el criterio de contabilización será el mismo que se ha descrito para los otros organismos dependientes de las instituciones armadas.

En síntesis, el gasto militar incluiría al de las fuerzas armadas y de los distintos organismos con ellas relacionados neto de transferencias intrasectoriales. A lo anterior, que corresponde completamente al presupuesto fiscal anual, se debe agregar el aporte que realiza la *ley del cobre*. La única fuente pública para ésta es el estado de resultados de Codelco, donde se encuentra la cifra agregada que se entrega a las fuerzas armadas. La aproximación, en este caso, es por el lado del ingreso, ya que el flujo de pagos de los recursos generados por esta ley es información clasificada. No obstante, en horizontes de tiempo que vayan más allá del corto plazo (posiblemente poco más de un año), ambos, ingresos y gastos, necesariamente coinciden, por lo que la distorsión que introduce la contabilización por el lado de los ingresos, desaparece.

De lo dicho resulta evidente que para los distintos tipos de información a recoger, el criterio de contabilización es el de devengado cuando se trata de gastos incluidos en el presupuesto fiscal anual y, esencialmente, de flujo de caja para los financiados con la ley reservada; criterio este último que se justifica en el hecho de que el sentido de la medición es aproximarse al esfuerzo que la sociedad hace cada año para sostener el sector defensa, no medir sus capacidades, efectividad u otras características más complejas de él.

Un tipo de gasto que suscita controversia cuando se busca dimensionar el gasto del sector defensa es el de las pensiones del personal militar. En Chile el sistema previsional de las fuerzas armadas mantiene el antiguo esquema de reparto que existió para todo el país hasta 1980, por lo cual su financiamiento proviene en parte de los descuentos al personal activo (por tanto incluido en el programa institucional respectivo), de los aportes del personal en retiro y, en parte, de un aporte fiscal directo a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. Para algunos, en la medida que las pensiones corresponden a pagos por servicios prestados en el pasado y que no afectan la capacidad militar de hoy, deberían ser excluidos del gasto militar. Para otros, en cambio, es sólo el reconocimiento tardío de la verdadera remuneración requerida para mantener los cuadros y, por tanto, sí debe contarse en el gasto de defensa. En tanto no es

---

<sup>32</sup> Véase cuadro N°1



necesario tomar en este trabajo una posición respecto de la controversia en cuestión, el gasto de la *Caja de Previsión de la Defensa Nacional* (Capredena) neto de las transferencias intrasectoriales será considerado como ítem aparte, y será cuestión de cada usuario de las cifras sumarlo o no al resto del gasto militar.

### *Comparaciones Intertemporales*

Un segundo aspecto relevante de considerar al construir series de tiempo para el gasto militar es el del mejor método para corregir las cifras por los efectos de la inflación, es decir para obtener una serie real. Esto podría ser relativamente fácil en el caso de los gastos en personal o de operación, para los cuales la corrección por IPC sería aproximadamente correcta, pero es en extremo difícil en el caso de las inversiones en equipamiento bélico, es decir de los fondos provenientes de la *ley del cobre*. Es evidente que en este último caso ningún índice habitual de precios es relevante y tampoco lo es un índice de precios de equipos militares que pudiese construir un país desarrollado, ya que la estructura de los mercados involucrados es distinta y la "canasta" de equipos pertinente también lo es. Si bien este es un espacio interesante de investigación futura, en este momento no existe índice alguno que se aproxime a las necesidades que derivan del análisis que se propone.

La dificultad señalada hace que la conversión de las cifras en moneda corriente a moneda de un período particular, sea un ejercicio que puede introducir más distorsiones que aciertos. La solución parcial que tiene este problema es trabajar con razones. La propuesta de indicadores que se hace más adelante, se centra, por eso, en la medición de magnitudes relativas del gasto militar y sus componentes respecto de otras variables macroeconómicas o del ámbito militar.

### *Comparación Internacional de las Cifras*

Un tercer hecho importante es cómo consolidar en una sola cifra los gastos expresados en pesos con aquellos expresados en dólares. Aquí seguiremos la convención utilizada en las series de finanzas públicas del país, es decir utilizar el tipo de cambio nominal observado promedio del período, según es informado por el Banco Central de Chile, para realizar la transformación.

Mucho más significativo en el contexto de este proyecto es, sin embargo, cuán comparables entre países son las cifras en dólares corrientes. La práctica habitual de convertir los datos en moneda nacional a dólares de los Estados Unidos vía el tipo de cambio nominal de mercado tiene, no obstante, severos problemas para aproximar el verdadero poder adquisitivo de los recursos usados por las instituciones militares. Para otros agregados macroeconómicos, como el PIB, la solución ha venido por la construcción de series en base al criterio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), es decir ajustando las cifras por las diferencias en precios relativos entre los países; no obstante, un equivalente en defensa no existe<sup>33</sup>. Otra vez el uso de magnitudes relativas contribuye a soslayar parcialmente el problema.

Posiblemente en el caso concreto de Chile el problema señalado al convertir las cifras vía el tipo de cambio observado es algo menos significativo (para datos contemporáneos) que en otros países de América Latina al estar el tipo de cambio

---

<sup>33</sup>Las Naciones Unidas han realizado un esfuerzo en este sentido, pero él permanece en estado embrionario.

nominal libremente determinado por el mercado, con ninguna intervención del Banco Central desde que se estableció el sistema de flotación en 1999. Es importante enfatizar, sin embargo, que tales mediciones no son perfectamente comparables, en términos de capacidad de adquisición de defensa, con las de otras naciones y, por lo tanto, sólo pueden ser consideradas como una aproximación al orden de magnitud de los gastos militares nominales.

Por último, el análisis debiese tener dos momentos principales: cuando se publica la ley de presupuestos y cuando se da a conocer la ejecución efectiva del año. Aun cuando en Chile la información respecto de la ejecución de las finanzas públicas es trimestral, la evolución de éstas durante el año está más ligada a aspectos administrativos y legales que de política de defensa, por lo que no parece relevante usar esa frecuencia para el registro y estudio de las cifras.

### *Los Indicadores*

Con base en los criterios y restricciones anteriores, se propone la siguiente lista de indicadores de la evolución y estructura del gasto militar<sup>34</sup>:

- **Gasto militar nominal total/PIB nominal:** al comparar el gasto militar total, es decir aquel incluido en el presupuesto más el financiado con la ley reservada, mide el uso relativo de recursos de la sociedad en defensa y, por lo tanto, de alguna manera, la relevancia que esta función tiene en la estructura de preferencias sociales. Incluye los recursos aportados por la ley del cobre.
- **Gasto militar nominal presupuestario/Gasto fiscal nominal:** mide la importancia relativa del gasto militar incluido en el presupuesto fiscal respecto del presupuesto total del Fisco y, por lo tanto, aproxima las opciones escogidas por el gobierno. No incluye la ley del cobre.
- **Ingreso por ley reservada/PIB nominal:** importancia relativa en el producto de los gastos para adquisición y mantención de los sistemas de armas. Aproxima el coeficiente de inversión en equipamiento de las fuerzas armadas. Dado que la ley reservada tiene usos algo más amplios que la pura compra de armamentos, este indicador sobrestima la inversión en equipos de las instituciones.
- **Ley reservada + Gastos de Capital/PIB nominal:** es una aproximación al coeficiente de inversión fija de las fuerzas armadas.
- **Ley reservada + Gastos de Capital del Presupuesto/Personal Militar Total:** corresponde aproximadamente a la inversión fija per cápita.
- **Distribución del gasto militar entre los servicios:** mide la importancia relativa de las instituciones en la configuración del sistema de defensa nacional, aproximando, por lo tanto, la función de producción agregada de la defensa nacional.

---

<sup>34</sup> Adicionalmente a tales razones, la mantención de capacidad analítica permanente respecto del gasto militar requiere la presentación paralela de las series en valores nominales para el gasto militar, separado por instituciones y categorías, y expresadas éstas en pesos y en dólares, según la metodología sintetizada en los párrafos precedentes. El objeto es permitir a cualquier investigador interesado reconstruir las series o hacer otras nuevas a partir de la información base.

- **Estructura del gasto por institución (personal, operaciones, equipamiento):** aproxima la función de producción institucional. Para hacer comparaciones intertemporales de estas series, cuando sea pertinente ellas serán ajustadas por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- **Aporte fiscal a las fuerzas armadas + ley reservada/PIB nominal:** mide el esfuerzo fiscal en defensa.
- **Aportes fiscales a la previsión militar/PIB nominal:** magnitud del déficit del sistema previsional de las fuerzas armadas.
- **Aportes fiscales a la previsión militar/Gasto fiscal:** id. al anterior.

Toda la información que se usa en la construcción de los indicadores anteriores es información pública que proviene esencialmente de dos fuentes: los Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público y los informes analíticos respecto del mismo, publicados por la Contraloría General de la República, para el gasto incluido en el presupuesto, y del Estado de Resultados del Balance General de Codelco, para el ingreso de la *ley del cobre*.

## **Bibliografía.**

Araya, Mauricio y Edna Seguel: *Proceso Presupuestario de las Fuerzas Armadas: Descripción y Análisis de la Situación del Ejército*, artículo en publicación, realizado como parte del curso de economía de defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

Constitución Política de la República, 1980.

Contraloría General de la República, Estados de la Situación del Sector Público.

Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000

Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Ley de Administración Financiera del Estado, DL N° 1.263 de 1975.

Ministerio de Defensa Nacional: Libro de la Defensa Nacional de Chile, agosto 1997, y síntesis de acciones 1994-2000.

Villar, Carlos: *Gasto Militar, Tema de Reflexión*, Memorial del Ejército, julio de 1992

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 2

Winter 2001

## **Serviço Militar Obrigatório no Brasil: Continuidade ou Mudança**

**Paulo Loyolla Kuhlmann**

Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann is a Major in the Brazilian Army, and holds a Master's in Political Science from Universidade de São Paulo. Kuhlmann is currently a Professor at the Army Cadet Preparatory School, and is a member of the Nucleo de Estudos Estrategicos.

[\[ Back \]](#)

# Serviço Militar Obrigatório no Brasil: Continuidade ou mudança?

**Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann**  
Núcleo de Estudos Estratégicos – Unicamp  
Major, Brazilian Army

## Sumário

O Serviço Militar Obrigatório no Brasil, em caráter universal, foi regulamentado em 1908 pelo Marechal Hermes da Fonseca, Ministro da Guerra. Anteriormente, o recrutamento não era sistematizado, sendo que muitas vezes era conduzido de forma arbitrária. Porém, a efetivação do Serviço Militar Obrigatório só ocorreu após ampla campanha nacional, iniciada pelos “jovens turcos”, oficiais de baixa patente (capitães e tenentes) do Exército que haviam estagiado na Alemanha, e tornaram-se propugnadores de várias mudanças no Exército, visando sua operacionalização. Criaram uma revista, denominada “A Defesa Nacional”, que publicava artigos de análise da situação mundial, tradução de manuais alemães e críticas à política militar da época.

Os “jovens turcos” acreditavam que o Serviço Militar Obrigatório só seria colocado realmente em prática com uma campanha nacional, realizada por civis e militares. É criada, então, a Liga de Defesa Nacional, composta por vários notáveis da política e literatura brasileira (Olavo Bilac, atual patrono do Serviço Militar, Rui Barbosa, Coelho Netto, Conde de Affonso Celso). A Liga de Defesa Nacional divulga o Serviço Militar Obrigatório e o civismo através de palestras, cartilhas para o ensino primário, e o livro “Porque me ufano do meu país”. Buscava-se unir Exército e Sociedade, plasmar a nação em torno de um objetivo comum, a Grande Guerra, e educar a juventude no civismo, eliminando contestações anarquistas. O Serviço Militar Obrigatório sempre foi considerado como fundamental para fornecer uma “idéia de Pátria” à juventude.

Com este esforço, o Serviço Militar Obrigatório começa a vigorar em 1916. Poucas modificações são feitas, posteriormente. Após o regime militar, (1964-1985) houve poucas ações, no Congresso Nacional, durante a Assembléia Nacional Constituinte, desejando acabar com o Serviço Militar Obrigatório. Vigoraram as sugestões fornecidas pelas Forças Armadas. A única mudança importante na Constituição de 1988 foi a excusa de consciência, regulamentada posteriormente pelas Forças Armadas e praticamente desconhecida da população jovem.

Apesar de terem permanecido em torno de 20 anos na direção do governo brasileiro, as Forças Armadas brasileiras gozam de prestígio perante a sociedade, e não há contestações consistentes ao Serviço Militar Obrigatório. Além disso, as Forças Armadas são consideradas como o “partido fardado”, por serem organizadas, terem um projeto de nação, e por influenciarem várias vezes nos destinos do Brasil. Portanto, as mudanças ocorrem, via de regra, por iniciativa delas mesmas. A expressão “partido

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

fardado” foi introduzida na discussão das relações civis-militares no Brasil por Oliveiros S. Ferreira, no importante livro *“Forças Armadas para quê?”*.

As Forças Armadas, principalmente o Exército, defendem a manutenção do Serviço Militar Obrigatório para que não se perca a possibilidade de contato com a juventude, e não ocorra o divórcio entre sociedade e Forças Armadas. Todavia, o Exército vem adotando significativas mudanças, e que tendem, no mínimo, a delinear um sistema misto, de voluntariado com obrigatório.

### Mudanças ou continuidades?

Apesar das recentes mudanças em curso no modelo de serviço militar que tem ocorrido principalmente na Europa, em países como França, Espanha, Alemanha, Itália e Portugal, tendendo para o profissionalismo voluntário, aparentemente, não há mudanças significativas no serviço militar obrigatório no Brasil. Entretanto, quando se observa mais proximamente a questão, após o recente período de regime militar (1964-1985), é possível detectar expressiva transformação.

Por um lado, há um discurso, por parte das autoridades militares, voltado para a defesa do serviço militar obrigatório, discurso que considera necessário a conservação de valores fundamentais à nação brasileira, à sua integração e desenvolvimento. Historicamente, as Forças Armadas no Brasil têm se colocado como guardiãs da nacionalidade, como o único elemento do Estado presente em todo o território. Este sentimento messiânico permanece e explica o discurso. Todavia, várias mudanças têm ocorrido no intuito de adequar as Forças Armadas, principalmente o Exército Brasileiro à “realidade mundial”, que teria ligação com o que poderíamos chamar de profissionalismo e modernização. O Exército é a Força Armada que utiliza a maior parcela dos jovens, por causa de seu efetivo significativamente maior, e que sofreria maiores alterações em caso de mudança de modelo de serviço militar.

O objetivo deste trabalho é mapear as principais permanências e transformações no Exército, identificar o porquê da manutenção de determinadas estruturas ou da modificação delas, e visualizar a possibilidade de mudança total do modelo do Serviço Militar Obrigatório para o Serviço Profissional e Voluntário, ou a adequação dos dois modelos num sistema misto.

### Continuidades

Grande parte dos documentos publicados pelo Exército voltados ao esclarecimento da sociedade, os planos de Comunicação Social, visando a imagem da Força Terrestre, os pronunciamentos de chefes militares em artigos de jornais e revistas bem como orientações aos militares de como tratar de “temas sensíveis” preocupam-se em apontar as diversas razões da manutenção do Serviço Militar Obrigatório. Buscou-se, neste trabalho, considerar as principais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Outros motivos: 1- mais democrático, porque é universal, 2- universo de escolha mais amplo, já que o mercado de trabalho é desfavorável ao servidor público, 3- menor custo de manutenção de efetivos, 4- manutenção de efetivos completos nas Organizações Militares, 5- o contingente incorporado é pequeno, e 52% dele é de voluntários, 6-o modelo é adotado em 2/3 dos países com Forças Armadas organizadas, 7- possibilita a formação de reservas mobilizáveis, 8-a opinião pública é favorável.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

Os principais motivos apresentados institucionalmente são: a **integração** do Exército com a sociedade (ou com o povo), porque há o rodízio anual dos contingentes, que evita o distanciamento, ou o enquistamento, da Força militar; maior **representatividade geográfica, étnica, social e religiosa**: por ser mais abrangente, reforça os vínculos com a nação e evita a regionalização; este aspecto confere o caráter "genuinamente nacional" da Instituição; **presença nacional**, pois em determinadas regiões as Forças Armadas são o único significado de brasilidade, ou seja, da presença do Estado, e agem como principal vetor da coesão e unidade nacionais. Para que isto ocorra, a Força Terrestre adota um dispositivo disperso e capilar, visando manter o contato estreito com o povo. Em uma revista de divulgação do Exército, uma frase caracteriza este pensamento:

O Exército Brasileiro, única Instituição Nacional permanente com presença em todo território brasileiro, contribui, de forma decisiva, para a manutenção da coesão e da unidade nacionais.<sup>2</sup>

O aspecto da presença nacional, constantemente citado na argumentação a favor do serviço militar obrigatório é contraditório, já que não há conexão entre a distribuição dos quartéis no território brasileiro com o serviço militar. Porém, outro aspecto, somado a este, complementa a argumentação: a presença nacional pode ser inserida na idéia de que o **Exército é um grande escola de cidadania e civismo**. No período do serviço militar há a complementação do processo de socialização do jovem, o desenvolvimento de valores morais, e o estímulo ao respeito às leis e instituições. Portanto, a presença transcende a dimensão territorial, atingindo a dimensão psicossocial. Nessa direção, o Plano de Comunicação Social do Exército para o triênio de 2000-2002 propõe a utilização das seguintes frases, ou idéias-força:

- Exército, uma grande escola.

- "Na paz, o Exército é uma escola de ordem, legalidade, fortaleza e obediência. São as virtudes sobre cujo fundo se estabelece a liberdade e se desenvolve o progresso".

Rui Barbosa

- Exército Brasileiro: escola de civismo e modernidade.

- "A farda não apaga o cidadão no peito do soldado". Osório<sup>3</sup>

É possível identificar nessas frases, principalmente na última, a preocupação em afirmar que o soldado também é cidadão, e vice-versa. Esta discussão é antiga, e tem como principal confrontador de Olavo Bilac - patrono do serviço militar no Brasil - Alberto Torres, que considerava o serviço militar obrigatório como a forma menos democrática de organização das forças armadas, pois criava um "*estado feudal de classes*", com os oficiais acima do povo. Alberto Torres pensava ser nocivo ao país o arranjo de soldado-cidadão, porque fortaleceria politicamente o Exército.

---

<sup>2</sup> Ministério do Exército, Exército Brasileiro - evolução recente, Brasília: EGGCF, 1997, 1ª contracapa.

<sup>3</sup> Marechal Manuel Luiz Osório, patrono da Cavalaria do Exército Brasileiro, teve destacada participação na Guerra da Tríplice Aliança – 1864-1870.



## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

O civismo, caracterizado pelo amor à pátria e aos símbolos nacionais, nem sempre pode ser considerado como cidadania, que corresponde mais aos direitos e deveres do cidadão, e a possibilidade de reivindicação ativa.

O último aspecto relevante é a defesa da instituição **Tiro de Guerra**, considerado como uma instituição tipicamente brasileira, mantida pela prefeitura. Sua finalidade, quanto ao combate, é formar os componentes da defesa territorial, atividade mais de manutenção de pontos sensíveis, em caso de conflito interno ou guerra. Apresenta as vantagens de não afastar os jovens das atividades escolares, não prejudicar a comunidade local, evitar o êxodo rural e ser uma solução econômica. Os jovens recebem treinamento básico e de defesa territorial. O treinamento pode ocorrer nas primeiras horas da manhã, ou à tarde e nos sábados de manhã, numa tentativa de não atrapalhar uma atividade profissional. Na prática, porém, alguns jovens têm tido problemas para conseguir emprego na idade de recrutamento, mesmo durante o tiro de guerra. Alegam que os empregadores evitam contratá-los porque são solicitados pelo Exército, ainda que em poucas horas.

### Mudanças

#### *Diminuição do Efetivo de Incorporados*

Apesar do discurso favorável à manutenção do Serviço Militar Obrigatório, tem ocorrido uma diminuição considerável no efetivo incorporado. Segundo a tabela abaixo, correspondente aos dados de recrutamento de 1987 a 1998, pode se obter um perfil destas transformações:

#### DADOS DE RECRUTAMENTO DO SERVIÇO MILITAR

ANO	ALISTADOS	INCORPORADOS				% ALISTADOS/ INCORPORADOS
		OMA/CPOR	TG	MFDV	TOTAL	
1987	1.392.738	94.257	34.777	864	<b>129.898</b>	<b>9,33</b>
1988	1.258.142	88.079	28.965	1.721	<b>118.765</b>	<b>9,44</b>
1989	1.389.928	82.142	26.977	1.512	<b>110.631</b>	<b>7,96</b>
1990	1.307.787	78.875	22.513	1.468	<b>102.856</b>	<b>7,86</b>
1991	1.222.100	85.398	25.111	1.449	<b>112.337</b>	<b>9,19</b>
1992	1.264.372	88.451	25.299	1.640	<b>115.390</b>	<b>9,13</b>
1993	1.272.986	71.146	28.530	1.785	<b>101.461</b>	<b>7,97</b>
1994	1.278.505	73.890	27.986	1.975	<b>103.851</b>	<b>8,12</b>
1995	1.293.276	70.169	27.605	1.894	<b>99.668</b>	<b>7,71</b>
1996	1.377.778	58.935	28.488	1.583	634 <sup>A</sup> <b>89.640</b>	<b>6,51</b>
1997	1.432.772	46.176	29.902	1.495	676 <b>78.249</b>	<b>5,46</b>
1998	1.395.692	40.961	31.640	1.379	672 <b>74.652<sup>B</sup></b>	<b>5,35</b>

Fonte: Diretoria de Serviço Militar, em 06 de abril de 1999. Dados a partir de 1990 até 1997 confirmados em [www.exercito.gov.br/imprensa/pres4d.htm](http://www.exercito.gov.br/imprensa/pres4d.htm), em 04/11/1999.

### Legenda

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

OMA - Organizações Militares da Ativa  
CPOR - Centros de Preparação de Oficiais da Reserva  
TG - Tiros de Guerra  
MFDV- Médicos, Dentistas, Farmacêuticos, Veterinários

### Observações

<sup>A</sup> Inclusão do segmento feminino voluntário.

<sup>B</sup> Foram desconsiderados 75 alunos da Escola de Instrução Militar, todos voluntários, e, pelo mesmo motivo, 461 terceiros-sargentos do EBSTV - Estágio Básico de Sargento Técnico Voluntário, todos no ano de 1998.

É possível afirmar que, lentamente, o Serviço Militar Obrigatório vai se “voluntariando”, se ramificando e se especializando. Há uma queda substancial no total dos incorporados de 55.246, grande diminuição dos incorporados nas unidades militares da ativa, ou seja, os corpos de tropa, e a inclusão de mulheres como oficiais e praças da área de saúde e de sargentos técnicos.

### ***Aumento do Núcleo-Base - Mudança de Concepção na Instrução Militar***

A forte diminuição do número de incorporados provoca uma diminuição percentual do Efetivo Variável. Para melhor entendimento, define-se como componente do Efetivo Variável o soldado incorporado, que prestará o Serviço Militar nas Organizações Militares durante o período de um ano; por Núcleo-Base entende-se o militar, oriundo do Efetivo Variável, que opta por permanecer no serviço ativo além do período de um ano, podendo ficar atualmente até oito anos.

Com relação ao Núcleo Base, foi divulgada no Noticiário do Exército - NE, de 30 de janeiro de 1998, a nova concepção do Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro –SIMEB, por causa do incremento do nível de profissionalização da tropa e da ampliação do tempo de serviço do pessoal temporário (Núcleo Base). A meta desejada é que a Força seja integrada por 75 % de Núcleo-Base, e por 25 % de Efetivo Variável.<sup>4</sup>

O SIMEB é elaborado pelo Comando de Operações Terrestres – COTER, órgão mais operativo da Força, criado em 1990 com o intuito de preocupar-se exatamente com a atividade fim do Exército, que é o emprego em combate<sup>5</sup>. O SIMEB tem como documento norteador a Nova Diretriz Estratégica de Instrução Militar<sup>6</sup> (SIPLEX 5), elaborada pelo Estado-Maior do Exército.

A mudança no SIMEB busca manter a tropa adestrada durante todo o ano de instrução, dando prioridade à instrução do Núcleo-Base.

É visível a apreensão com a eliminação do que se entende por HIATO, preocupação expressa em uma monografia da Escola de Comando e Estado-Maior do

---

<sup>4</sup> Noticiário do Exército nº 9423, de 20 de julho de 1998.

<sup>5</sup> Decreto-Lei nº 99.669, de 06 de novembro de 1990. Estado-Maior do Exército, *História do Estado-Maior do Exército, 1984-1996*, Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996, pp. 210 - 241. O órgão foi criado para que houvesse equivalência às outras forças singulares, que já possuíam seus comandos operacionais.

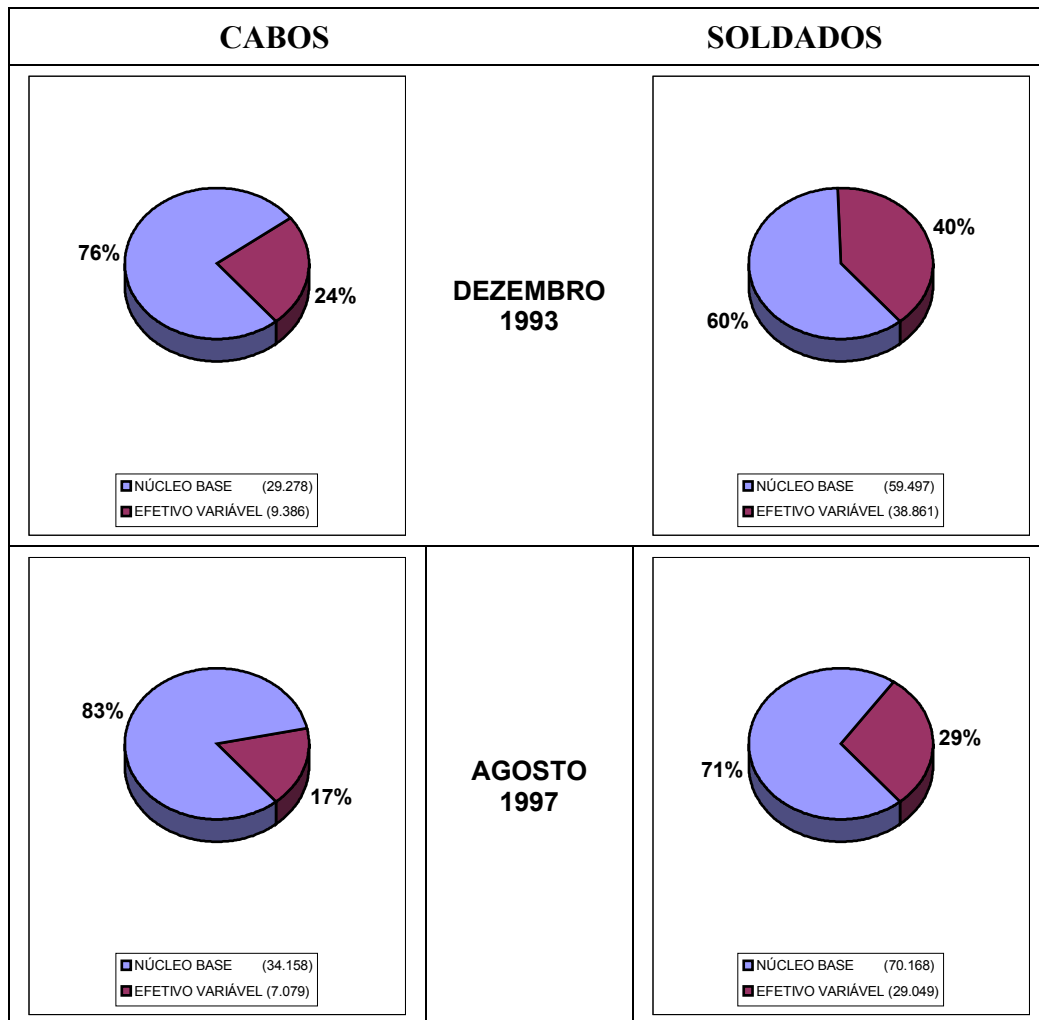
<sup>6</sup> Portaria n.º 734, de 16 de setembro de 1997.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

Exército<sup>7</sup>: grosso modo, a preparação de um recruta divide-se em três partes, quais sejam: o período de instrução individual básica, o período de qualificação e o período de adestramento. Considerando que a duração de cada período é em torno de quatro meses, e que o soldado só estaria plenamente preparado durante o período de adestramento, o período de hiato é de aproximadamente de oito meses.

Para caracterizar a tendência à profissionalização, o quadro a seguir, retirado do Noticiário do Exército - NE nº 9350, de 30 de janeiro de 1998 apresenta a variação percentual do efetivo de cabos e soldados nos anos de 1993 e 1997:

### EFETIVO DE QDE<sup>8</sup>



Fonte: Noticiário do Exército nº 9.350, de 30 de janeiro de 1998.

<sup>7</sup> Arthur Gomes Oliveira, Manuel Joaquim de Araújo Goes e Lydio Ramalho Bittencourt Junior., *Serviço Militar Alternativo ou Serviço Alternativo Militar: seus reflexos na Lei do Serviço Militar e na operacionalidade do Exército Brasileiro*. Monografia da Escola de Comando e Estado Maior, 1991.

<sup>8</sup> QDE – Quadro de Distribuição de Efetivo.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

Em outro NE<sup>9</sup>, outros aspectos são indicados como determinantes das mudanças na instrução militar: a elevação do nível de escolaridade dos recrutas, a aquisição de meios de emprego militar de tecnologia sofisticada e imposições legais que exigem capacitação operacional permanente das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica).

### **Fazer-se Presente**

Pode-se considerar um sinal de mudança a Orientação Geral do Comandante do Exército<sup>10</sup>, que afirma em suas Diretrizes aspectos um tanto divergentes do que anteriormente se defendia. Apresenta, divergindo do anteriormente estabelecido, o conceito de **seletiva presença nacional**, “*privilegiando áreas pioneiras ou onde se faz intermitente a presença do Estado*”, mantendo um nível mínimo de dissuasão necessário. Ainda assim, este conceito é próprio para o Exército Brasileiro de hoje<sup>11</sup>; o EB de amanhã aumentará sua capacidade dissuasória, concentrando a estratégia de presença apenas em áreas pioneiras, e o do futuro, que considerará a “*preponderância absoluta da estratégia de dissuasão*”. A ligação que foi estabelecida entre serviço militar obrigatório, estratégia de presença e imaginário nacional, ou idéia de pátria, é rompida no Exército do futuro.

Corroborando este pensamento, o general Gleuber Vieira destaca a importância de haver uma estrutura de paz a mais próxima possível da necessária em tempos de conflito, evitando a pulverização de meios, beneficiando o conceito também novo de “**fazer-se presente**”:

É preferível, da mesma forma, um menor número de unidades completas do que maior quantidade, porém incompletas – muitas das quais implantadas no passado por força da necessidade de presença, **premissa hoje discutível para algumas áreas**. (grifos nossos)

No tópico Mobilização, o atual Comandante do Exército Brasileiro novamente quebra alguns dos conceitos arraigados anteriormente:

O planejamento e as medidas ligadas à mobilização devem ater-se a enfoque moderno e compatível com os cenários desenhados.

Assim, a instantaneidade da eclosão de conflitos, majoritariamente com tendência de curta duração, salienta a importância da mobilização de meios disponíveis, **tornando obsoleta a concepção de preparo demorado de meios**.

Deste modo, **faz-se inócua a disponibilidade de grandes efetivos de reserva**, os quais só poderiam ser equipados após prolongado esforço de guerra”. (grifos nossos)

---

<sup>9</sup> NE n.º 9.351, de 02 de fevereiro de 1998, p. 2.

<sup>10</sup> Gleuber Vieira, Orientações Gerais ao Exército, <http://www.exercito.gov.br/novidades/percepa.htm>, consultado em 26 de março de 2001.

<sup>11</sup> Apresentando um planejamento estratégico, o general Gleuber Vieira utiliza as expressões Exército (EB) de hoje, de amanhã e do futuro.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

### Serviço Civil Voluntário

Weffort aborda a transformação da relação Estado-sociedade no Brasil - utilizando a metáfora de Gramsci sobre os países orientais - no livro *Democratizando o Brasil*: uma sociedade gelatinosa e inarticulada, um “nada”, perante um Estado que era tudo; uma sociedade que, segundo Oliveira Vianna, era débil e que, motivada pelo reconhecimento das Forças Armadas como a única real organização do país, historicamente “pecava”, batendo à porta dos quartéis para resolver as situações conflituosas, começa a se articular durante o regime militar. Descobre que há algo mais para além do Estado<sup>12</sup>.

Segundo este pensamento, pode-se verificar que o serviço civil voluntário, de recente surgimento, parece estar iniciando um caminho de negação do supremo valor das Forças Armadas como o único elemento gerador de cidadania e de presença do Estado no território brasileiro.

O artigo 143 da Constituição Federal, de 1988, delimita o serviço militar com uma diferença substancial das constituições anteriores:

O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

**§ 1º - às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.**

§ 2º - As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.(grifos nossos)

O surgimento desta possibilidade de que o cidadão optasse por algo diferente do serviço militar obrigatório, inicialmente, indica outras possibilidades do jovem ter a sua introdução à maioridade, à cidadania, fora dos muros dos quartéis. A partir desta pequena abertura, surge a idéia de se criar o serviço civil obrigatório, objeto de discussão no Congresso Nacional<sup>13</sup>. Houve uma proposta de emenda constitucional – PEC, do senador Pedro Simon<sup>14</sup>, com o intuito de alterar o artigo do serviço militar, criando um serviço civil, incluindo todos os excedentes do serviço militar, e mais as mulheres e os eclesiásticos, outrora isentos. Porém, a obrigatoriedade, neste caso, não foi o caminho adotado. Em 30 de setembro de 1997 houve uma consulta do Estado-Maior do Exército<sup>15</sup> ao Departamento Geral de Pessoal<sup>16</sup> sobre a PEC 24/97, que foi respondida com parecer contrário à proposta de emenda, afirmando que este tipo de alteração constitucional demandaria excessivo encargo às juntas de serviço militar, devido à captação de mulheres e eclesiásticos, e que, além disso, não seria eficaz,

<sup>12</sup> Francisco Weffort, Por que democracia? in *Democratizando o Brasil*, pp. 513 a518.

<sup>13</sup> Ivana Diniz Machado, Comissão votará serviço civil obrigatório, O Estado de S. Paulo, 30 de setembro de 1997.

<sup>14</sup> Senado Federal, Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 1997.

<sup>15</sup> Ofício nº 082 - Ass Jur, de 30/09/1997, do Vice-Chefe do Estado-Maior.

<sup>16</sup> Ofício nº 045 - DGP, de 10/97, do Vice-Chefe do Departamento Geral do Pessoal.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

porque anteriormente o serviço alternativo ao serviço militar<sup>17</sup>, já não havia sido implantado, pois os ministérios civis não tiveram interesse, fato que provavelmente ocorreria com a implantação do serviço civil.

Doravante, o que parecia natimorto renasceu: o Ministro da Justiça, por meio da Portaria 1221, de 10 de dezembro de 1998, cria a experiência piloto do Serviço Voluntário<sup>18</sup>. Há a regulamentação desta lei em 18 de fevereiro de 1998<sup>19</sup>, e essa experiência tem início no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, atingindo cerca de 4,5 mil jovens; em 1999, abrangeu em torno de oito mil jovens, em 16 unidades da federação<sup>20</sup>; em 2000, foram atingidos 13.800 jovens em 24 unidades da federação e o planejamento é chegar ao ano de 2002 captando 50 mil jovens, em todas as 27 unidades da federação, efetivo semelhante ao incorporado no Serviço Militar Obrigatório. Os objetivos do serviço civil são:

... oferecer, a jovens de ambos os sexos, um caminho de acesso à maioria, entendida como pleno exercício da cidadania na construção de uma sociedade democrática e solidária. ... desenvolver valores de cidadania, mediante ações concretas de prestação de serviços à comunidade.

Os jovens que prestam o Serviço Civil são considerados agentes de Cidadania. Sua formação teórica e prática deve ser orientada no sentido da preparação para o exercício da cidadania como direito e como responsabilidade<sup>21</sup>.

Os objetivos mais imediatos são elevar o nível de escolaridade e qualificar e encaminhar os jovens para oportunidades concretas de trabalho e geração de renda, segundo características regionais.<sup>22</sup>

O público alvo prioritário é formado por rapazes e moças “*que não trabalhem nem estudem, que tenham escolaridade inferior à 8ª série e vivam em situação de pobreza crítica*”<sup>23</sup>. O Serviço Civil Voluntário é considerado uma “*atividade cívica de caráter estratégico, que possibilitará maior integração do Estado e da sociedade*”. Busca “*otimizar recursos humanos, físicos e financeiros para o desenvolvimento econômico e social do país*”. As características antes propugnadas pelo Serviço Militar Obrigatório também estão, agora, identificadas no Serviço Civil Voluntário: **presença nacional** do Estado, **integração** e **desenvolvimento** de recursos humanos.<sup>24</sup>

Ao menos, a aparência induz à visualização de uma ocupação de posição do Estado em um vazio de poder, campo ocupado anteriormente só pelas Forças Armadas.

<sup>17</sup> Lei n. 8.239, de 4-10-1991, regulamentada pela Portaria n. 2.681-COSEMI, DE 28-7-1992, Regulamento da Lei de Prestação do Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório.

<sup>18</sup> Ofício nº 28, de 13/01/1998, do Secretário Nacional dos Direitos Humanos.

<sup>19</sup> Lei 9.608, sobre o serviço voluntário - Diário Oficial nº 35, de 19 de fevereiro de 1998.

<sup>20</sup> Na Região Norte: Pará e Rondônia; no Nordeste: Bahia, Cera, Maranhão e Pernambuco; no Sudeste: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, no Centro-Oeste: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato-Grosso do Sul, e no Sul: Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

<sup>21</sup> Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Comissão Nacional do Serviço Civil, Documento de Projeto – Experiência Piloto para o serviço Civil Voluntário, Brasília, 1997.

<sup>22</sup> Ministério do Trabalho e Emprego & Ministério da Justiça, Termo de referência do Serviço Civil Voluntário, Série Referenciais de Planejamento, Março de 2000, p. 5.

<sup>23</sup> [http://www.mj.gov.br/sedh/dpdh/scv/o\\_que\\_e\\_o\\_scv.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/dpdh/scv/o_que_e_o_scv.htm), consultado em 13 de abril de 2001.

<sup>24</sup> Ministério do Trabalho e Emprego & Ministério da Justiça, op cit, p. 3.

### Conclusão

Apesar do discurso fortemente calcado na manutenção do serviço militar obrigatório, as mudanças são bastante significativas dentro do Exército. Resta verificar a possibilidade de continuar nesta direção, tendo em vista várias dificuldades que o Exército deverá ter, tais como a discussão da quantidade versus qualidade, e de como será feito para arcar com as despesas de pagamento de pessoal, dentre outras.

Em acréscimo às transformações internas, verificada-se uma substituição gradativa - das funções de legar o civismo e a cidadania, da integração nacional e do desenvolvimento educacional e profissional mínimo - do Exército pelo Estado, por meio do Serviço Civil Voluntário.

Além disso, deve-se perceber que, dos países que adotaram o serviço militar obrigatório, vários possuíam também o serviço nacional, de cunho muito mais cidadão que só o dos que carregam armas, apresentando uma ligação mais abrangente da cidadania com a nação. A nação deve ser construída e defendida por civis e militares, conjuntamente.

Portanto, construir uma cidadania pela obrigatoriedade do serviço militar pode ter tido sentido quando se possuía uma nação em construção, com filhos de imigrantes de diversas origens e com idiomas e pensamentos políticos diversos. Hoje em dia, pode-se por em discussão esta necessidade de amalgamar a nação por meio do serviço militar obrigatório, que só abrange em torno de 5% dos jovens a serem alistados.

De Portugal podem-se colher alguns ensinamentos, ou questionamentos a respeito das mudanças e continuidades, já que esse país vivencia uma transformação lenta em direção ao serviço profissional voluntário, tendo passado por lentas etapas, tais como a inconstitucionalidade do serviço militar obrigatório, por tornar desiguais homens e mulheres, a estas desobrigando, e a aqueles, obrigando; como a redução do período de serviço militar para quatro meses (no período ditatorial, por força da manutenção das colônias, era de três a quatro anos). Segundo Antonio Eduardo Queiroz Martins Barrento, Brigadeiro do Exército Português:

...a prudência aconselha que essa escolha seja objeto de madura reflexão, em função das dialéticas: sacrifícios - segurança; interesses individuais - interesses coletivos; necessidades do presente - necessidades do futuro. *A flexibilidade* e a *clarividência* apontam para os sistemas mistos, com um peso variável de um ou de outro modelo, consoante as circunstâncias, e **devem permitir que se possa inverter as tendências em função das necessidades**. *A eficiência* e a *honestidade* aconselham que a solução encontrada não seja um fim da política interna de curto prazo, mas seja um meio de servir a política externa e a estratégia a longo prazo, para que as FA (*sic*) constituam **um elemento efetivo de poder nacional que permita garantir os objetivos de soberania e independência por forma a atingir esse fim do estado que é a sua segurança**.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Antonio Eduardo Queiroz Martins Barrento, O serviço militar face às doutrinas estratégicas, *A Defesa Nacional*, nº 769 - jul-set 1995, p 54. Os grifos são nossos.

## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

### Bibliografia

- ALONSO, José Alves, DIAS, Valdir de Carvalho & NAVARRO, Ricardo Vidal, *Serviço Militar – Alternativas para atender a destinação constitucional das Forças Armadas dentro da realidade política, econômica e sócio-cultural do Brasil, considerando as tendências que conformam o cenário mundial para o próximo século*, Monografia da Escola de Comando e Estado Maior, 1992.
- BARRENTO, Antonio Eduardo Queiroz Martins, O serviço militar face às doutrinas estratégicas, *A Defesa Nacional*, nº 769 – jul-set 1995, pp 41 a 54.
- BARROS, Carlos Paes, O fim do serviço militar, in Ponto de vista, *VEJA*, Edição 1356, ano 27, n.º 36, 7 de setembro de 1994.
- BEATTIE, Peter, The tribute of Blood: Army, Honor, Race and Nation in Brazil, 1864-1945. Duke, 2001.
- BONALUME NETO, Ricardo, Exército vai reduzir número de recrutas, *Folha de São Paulo*, 27 de abril de 1997, p. 1-18.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 25ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000.
- BUEY, Fernández, Guerra y paz. Objeción de conciencia, desobediencia civil y derecho internacional en la era nuclear, in *Ética y Política*, <http://www.upf.es:88/pr/3351/11565.htm> , em 07/09/00.
- CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO, A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército Brasileiro, *Noticiário do Exército* nº 9.350, de 30 de janeiro de 1998.
- \_\_\_\_\_, Modernização do Exército, *Noticiário do Exército*, nº 9423, de 20 de julho de 1998.
- COMANDANTE DO EXÉRCITO, Portaria nº 545, de 30 de setembro de 1999, Plano de Comunicação Social de Exército para o Triênio de 2000 a 2002. *Boletim do Exército* nº 43, de 22 de outubro de 1999.
- ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, *O Brasil e suas Forças Armadas*, 1996.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, Portaria nº 084 - EME, de 10, dezembro de 1993 - IP 124-1- *Estratégia*, 1ª ed, 1993.
- \_\_\_\_\_, *IP 110-1 – Bases para a modernização da doutrina de emprego da Força Terrestre – Doutrina Delta*, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Orientação para tratamento de temas sensíveis*, Brasília: EGGCF, 9 de julho de 1997.
- \_\_\_\_\_, Portaria n.º 734, de 16 de setembro de 1997, Nova Diretriz Estratégica de Instrução Militar (SIPLEX 5).



## Serviço Militar Obrigatório no Brasil

- GARCIA, Prudencio, Auto atribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de Patria y Patriotismo, y de la representación exclusiva de la nación, *in El drama de la Autonomía Militar*. Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp.
- GIRALDI, Renata, Alistamento Militar está mais rigoroso, *Jornal do Brasil*, 30 de janeiro de 2000, Política, p. 11.
- Jovens formam-se voluntários, *O Estado de São Paulo*, 17 de fevereiro de 2001.
- LUIZ, Edson, Serviço Civil Obrigatório começa pelo Rio, *O Estado de São Paulo*, 29 de agosto de 1997, pg. A-19.
- MACHADO, IVANA DINIZ, Comissão votará serviço civil obrigatório, *O Estado de S. Paulo*, 30 de setembro de 1997.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Comissão Nacional do Serviço Civil, *Documento de Projeto – Experiência Piloto para o serviço Civil Voluntário*, Brasília, 1997.
- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, *Exército Brasileiro - evolução recente*, Brasília: EGGCF, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Diretriz Estratégica de Mobilização*, Portaria nº 168-A, de 31 de março de 1998. Boletim do Exército nº 31, de 31 de julho de 1998, pp 9 a 14.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO & MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Termo de referência do Serviço Civil Voluntário*, Série Referenciais de Planejamento, Março de 2000.
- OLIVEIRA, Arthur Gomes, GOES, Manuel Joaquim de Araújo & JUNIOR, Lydio Ramalho Bittencourt, *Serviço Militar Alternativo ou Serviço Alternativo Militar: seus reflexos na Lei do Serviço Militar e na operacionalidade do Exército Brasileiro*. Monografia da Escola de Comando e Estado Maior, 1991.
- OS NOVOS E VELHOS DILEMAS DOS MILITARES, *O Estado de São Paulo*, Edição Especial, 14 de março de 1999.
- PEREIRA, Rômulo Bini, Serviço Militar Obrigatório, *Revista do Exército Brasileiro*, vol. 133, 3º Trim 1996, pp. 25 – 27.
- SENADO FEDERAL, Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 1997.
- VIEIRA, Gleuber, *Orientações Gerais ao Exército*, <http://www.exercito.gov.br/novidades/percepa.htm>, consultado em 26 de março de 2001.
- WEFFORT, Francisco, Por que democracia? *in* Alfred Stepan (org), *Democratizando o Brasil*; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, pp 483 a 520.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 2

Winter 2001

## **Programas de Modernización de Tecnología Militar versus Carreras Armamentistas**

**Cristian Leyton S.**

**Cristian Leyton S.** holds a Master's in International Relations from the Université du Québec á Montréal, Canada. He is currently a professor a the Instituto de Ciencia Política of the Universidad Católica de Chile, and an associate researcher at the Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) of the Chilean Army, as well as at the Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE) of the Chilean Air Force.

[\[ Back \]](#)

# Programas de Modernización de Tecnología Militar versus Carreras Armamentistas.<sup>1</sup>

**Cristian M. Leyton S.**

Professor, Universidad Católica de Chile

## Introducción

¿En qué medida los programas de modernización bélica llevados a cabo por ciertos países del Cono Sur de América Latina constituyen o no una manifestación diferente a la tradicional carrera armamentista que guió sus destinos durante décadas? ¿Cómo podemos caracterizar estratégicamente los Programas de Modernizaciones de Tecnología Militar (PMTM)? Finalmente, ¿qué es una carrera armamentista y cómo podemos definir, entonces, un programa de modernización bélica?

Los cuestionamientos precedentes son el producto directo del período de transición que atraviesa el sistema internacional marcado por los fenómenos de difusión de la potencia y de un virtual estallido de la amenaza, especialmente a nivel de lo que podemos denominar la “Comunidad de Potencias Mundiales”. ¿Cómo afectó este fenómeno a América Latina?

En el caso específico de la región de Cono Sur de América Latina<sup>2</sup>, al acelerarse a nivel mundial el fenómeno de globalización librecambista, el régimen político de democracia directa se vio legitimado y, por ende, adoptado por la mayor parte de las unidades estatales de este subsistema. Los estados regionales dejan de

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro de un primer trabajo de investigación acerca del factor de hostilidad y del rol que este juega en el proceso de *Convergencia Estratégica* en el Cono Sur de América Latina. Si el fenómeno de *convergencia de intereses* se caracteriza por la cohabitación de la cooperación con la disuasión, el fenómeno de modernización bélica abordado en el presente trabajo trata de responder al aspecto disuasivo de la misma. Consultar Leyton, S. Cristian., «El factor de Hostilidad. De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuasión. Un estudio sobre la política de seguridad militar por la Convergencia Estratégica», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, n° 4, Octubre-Diciembre 1999, FLACSO-Chile, pp.3-12.

<sup>2</sup> Se hace imperativo distinguir la teoría de la realidad. El nuevo clima de distensión a nivel de las Grandes Potencias, específicamente el fin de la rivalidad Este-Oeste no refleja un fenómeno global. En efecto, pocas regiones han dado reales pasos hacia la disminución o el fin del factor de hostilidad que les oponía. En este sentido, sólo la región latinoamericana parece haber forjado una real voluntad política de cooperación y de resolución negociada y consensuada de los diferendos que enfrentaban tradicionalmente (una excepción a esta regla es el conflicto Peruano-Ecuatoriano). Regiones tales como Asia del Sudoeste, Este Asiático o Asia del Sur se encuentran actualmente en medio de una escalada armamentista, no sólo cuantitativa sino además cualitativa (adquisición de sistemas de misiles balísticos, de sistemas antimisiles tácticos, aeronaves de ataque estratégicos, cargas de destrucción masiva, etc.). Podríamos decir que el Medio Oriente así como el Cono Sur Latinoamericano atraviesan un período de convergencia estratégica de intereses. Ahora bien, si en el caso Medio-Oriental, este proceso cohabita con un fenómeno de carrera armamentista – fenómeno banalizado-, en el Cono Sur, éste cohabita, a su vez, con un refuerzo de las capacidades disuasivas vecinales.

lado sus políticas y prácticas autárquicas para abrirse a sus entes vecinales. La desconfianza se ve reemplazada, lenta pero progresivamente, por la cooperación y la transparencia en el plano militar. Surge, de esta forma, una voluntad política destinada a hacer evolucionar el fenómeno de apertura política, económica y militar hacia otro de una verdadera integración.

No obstante lo precedente, el subsistema regional y vecinal atraviesa actualmente un período de transición en el cual la disuasión cohabita, extrañamente para algunos, con un avanzado fenómeno de cooperación interestatal. En este período de convergencia estratégica<sup>3</sup>, como la denomino, la percepción de amenaza evolucionó hacia un nivel que podríamos calificar como *potencial*. Relaciones de confianza mutua y de transparencia militar, bélica e institucional, reemplazan al predominio de la desconfianza y al virtual estado de paz armada imperante por decenios. La utilización sistemática de la carrera armamentista como método para mantener el status quo parece ya no aplicarse a las relaciones interestatales del Cono Sur, específicamente. No obstante lo anterior, el tradicional *Si vis Pacem para Bellum* de Vegetius constituye aún hoy en día uno de los pilares no declaratorios de las políticas de seguridad nacionales de los Estados regionales. Ahora bien, si el fenómeno de carrera armamentista ha respondido tradicionalmente a una dinámica de confrontación ideológica, principalmente, pero también de resolución de conflictos territoriales y fronterizos (por la coerción o la disuasión armada), cabe constatar que ninguna de las problemáticas precedentes parece aplicarse al nuevo escenario de distensión global en el Cono Sur.

A la luz de la idea precedente, ¿cómo mantener, y sobretodo, reforzar el potencial disuasivo sin necesariamente provocar un aumento de la percepción de amenaza en los Estados vecinales y regionales? ¿Podemos evitar crear una contradicción entre la necesidad de garantizar una capacidad de reacción militar defensiva lo suficientemente poderosa como para neutralizar cualquier tipo de amenaza a la integridad territorial y soberana de un Estado y la voluntad política de disminuir el factor de hostilidad y de amenaza interestatal a través de la cooperación e integración? La respuesta parece provenir de los llamados programas de modernización de tecnología militar (PMTM)<sup>4</sup>. La idea básica de este fenómeno es reemplazar los arsenales, o parte de ellos, sin necesariamente alterar su número. Esto significa substituir los sistemas de armamentos considerados como obsoletos por otros modernos, capaces de garantizar el potencial disuasivo en un período relativamente largo de tiempo (20 o 30 años, en promedio). El fenómeno precedente, ¿marcaría, entonces, el fin de las ya tradicionales carreras armamentistas en el Cono Sur? No se estaría dando, por el contrario, un nuevo fenómeno de competición armamentista focalizada esta vez hacia la adquisición de material bélico de alta

---

<sup>3</sup> Por convergencia estratégica debemos entender el proceso de aproximación o acercamiento de los intereses políticos, económicos, y de seguridad global de las entidades estatales en el período de posguerra fría. Esto significa un proceso transitivo desde un clima de abierta pero indirecta hostilidad – Disuasión–, hacia otro de disolución de la hostilidad<sup>3</sup> -Conciliación. Consultar, Leyton, S. Cristian., «El factor de Hostilidad. De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuasión. Un estudio sobre la política de seguridad militar por la Convergencia Estratégica», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, n° 4, Octubre-Diciembre 1999, FLACSO-Chile, pp.3-12.

<sup>4</sup> Una distinción cabe ser señalada. En los medios especializados internacionales se hace referencia indiscriminada al fenómeno en cuestión. De esta forma, tiende a describirse el proceso de adquisición de sistemas de armamentos de alta tecnología en la zona Asia-Pacífico como un fenómeno de programa de modernización de tecnología militar hecho que no está lejos de ser realidad sino fuera porque el factor de hostilidad es real y que, simultáneamente, existe un aumento acelerado del gasto ligado a la producción de medios de defensa. Por el contrario, el fenómeno de algunos Estados del Cono Sur de América Latina es diferente, casi único, tal como se puede apreciar en el presente análisis. Por lo precedente, el caso de Asia-Pacífico responde más bien a los criterios de una carrera armamentista tradicional que al fenómeno de programa de modernización militar bélico del Cono Sur.

## Programas de Modernización Militar

tecnología permitiendo multiplicar el potencial de fuego. En este sentido, ¿en qué medida la adquisición de sistemas de armas de alcance medio pone en peligro el nuevo régimen de estabilidad regional y vecinal?

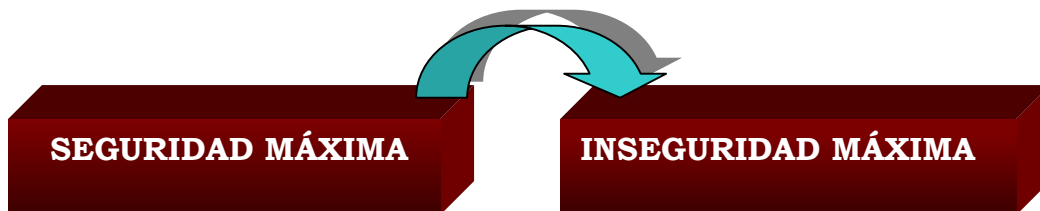
Para tratar de responder, si bien someramente, a los cuestionamientos precedentes propongo abordar en un primer momento el fenómeno de carrera armamentista, para luego examinar el de modernización de tecnología militar.

### El fenómeno de carrera armamentista

El dilema de la seguridad<sup>55</sup> demuestra que la adquisición de una mayor capacidad bélica no engendra necesariamente una mayor seguridad militar. Lo anterior es válido en el caso que el Estado "A" busque alcanzar la seguridad máxima adquiriendo para ello una fuerza máxima. En tal caso, el Estado "B" conociendo su potencial vulnerabilidad frente a una ofensiva sorpresa del Estado "A", incrementará, a su vez, su propio potencial militar con el fin de equiparar el de su adversario, y eventualmente neutralizarlo. En este caso hablamos de una carrera armamentista, específicamente una de tipo cuantitativa cuyo objetivo último es crear un equilibrio de fuerzas que por naturaleza es dinámico.

De esta forma, la búsqueda de una seguridad máxima genera, por el contrario, una inseguridad máxima. Ahora bien, la verdadera problemática no se encuentra en el punto precedente, sino que más bien a nivel del equilibrio de intereses que se establece entre las unidades estatales en pugna: ambos campos deben, para preservar la paz, percibir como beneficioso el status quo. En otros términos la relación disuasiva debe ser perfecta, lo que implica que los actores presentes deben optar racionalmente por el mantenimiento y refuerzo de algún tipo de régimen de estabilidad estratégica sin que esto signifique el fin de la competencia bélica, así como del antagonismo ideológico.

Figura 1



En un sentido amplio, cuando hablamos de carrera armamentista nos referimos a un proceso de competición hacia la supremacía bélica entre dos o más unidades o grupos de unidades estatales. Este es el objetivo último. Esto significa que se busca alcanzar la superioridad tanto sobre el plano del número de armas como de su calidad, pudiendo ambas características expresarse simultánea o independientemente una de la otra (Carrera armamentista coercitiva). Ahora bien, la búsqueda de esta superioridad no implica intrínsecamente alcanzarla. En efecto, la búsqueda de esta preponderancia bélica, al darse entre dos o más unidades estatales o de grupos de unidades estatales, introduce una relación de acción-

<sup>55</sup> Término originalmente avanzado por John Herz en su obra *Political Idealism and Political Realism*, Chicago, 1951, páginas 3-4, 14-15 y 24.

## Programas de Modernización Militar

reacción,<sup>6</sup> en donde la preeminencia relativa o percibida de un ente por sobre otro es, generalmente, extremadamente limitada en el tiempo, si en definitiva esta llegara a darse efectivamente.

En este sentido, el fenómeno de carrera armamentista puede expresarse dentro de dos grandes formas:

- En un primer momento, dentro de un régimen de cooperación/competición, lo que denomino una carrera armamentista disuasiva. Esto significa que los entes estatales buscan, indirectamente, alcanzar la paridad bélica. Este régimen no esta destinado a terminar con el factor de hostilidad que los opone sino que más bien a enmarcar la hostilidad en cuestión dentro de ciertos limites con el fin de evitar una conflagración militar directa. En otras palabras, se busca crear las condiciones para la instauración de algún tipo de régimen de estabilidad estratégica en donde ningún actor tenga la ventaja bélica por sobre el otro para llevar a cabo una acción desarmante. Ahora bien, este régimen permite, más allá de sólo prevenir una guerra, reducir los gastos en defensa al promover el intercambio de información así como reducir o abolir la adquisición, desarrollo o despliegue de sistemas de armamentos –ofensivos u defensivos- considerados como desestabilizadores de la relación de fuerza existente<sup>7</sup>. Finalmente, una carrera armamentista dentro de un régimen de cooperación/competición permite, en el caso de un conflicto armado, controlar la extensión y el grado de la conflagración, si esta no puede, en definitiva ser evitada. El caso mas ilustrador de este tipo de carrera armamentista fue la Guerra Fría y los mecanismos y regímenes de limitación de los procesos de competencia bélica, específicamente el Arms Control.
- Por otro lado, una carrera armamentista puede darse fuera de cualquier régimen regulatorio de adquisición militar bélica, en este caso hablamos de una carrera armamentista coercitiva. Ni la cantidad ni la calidad de los armamentos en proceso de adquisición están sometidos a algún tipo de regulación o de autorregulación<sup>8</sup>. Los Estados en cuestión aumentan, cuantitativamente y cualitativamente, sus arsenales guiados únicamente por las percepciones de amenaza estatales, así como presiones internas o externas. El carácter unilateral, pero a la vez basado en el esquema de acción-reacción<sup>9</sup>, hace de este tipo de carrera armamentista

---

<sup>6</sup> Buzan., Barry., *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and International Relations*, Basingston, IISS, Inglaterra, Mcmillan, 1987, 325 p

<sup>7</sup> En este caso, la reducción de los gastos en defensa se opera a nivel de la producción y despliegue de los sistemas de armamento, más que a nivel de su desarrollo. En otras palabras, el desarrollo e investigación científica ligada a la concepción de nuevos sistemas de armamentos no puede ser controlada –existencia de gastos *reservados* en defensa-, sólo su eventual producción y sobre todo su despliegue táctico y eventualmente estratégico.

<sup>8</sup> El mejor caso puede ser el de la Republica Popular de Corea del Norte y los efectos desestabilizadores que sus programas balísticos, especialmente, generan en su entorno geoestratégico. "North Koreans test two-stage IRBM over Japan", *Jane's Defense Weekly*, 9 septiembre 1998,

<sup>9</sup> En relación a este punto consultar, Buzan., Barry., *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and International Relations*, Basingston, IISS, Inglaterra, Mcmillan, 1987, 325 p. Según este autor, la principal dinámica detrás de las carreras armamentistas sería la retroalimentación entre la adquisición y la contra adquisición por los estados vecinales o regionales. Otro autor, esta vez David Singer, hace alusión al fenómeno de "Armement-Tension Spiral" para explicar el mecanismo de aumento de la competencia armamentista y por ende, el aumento de la hostilidad interestatal. Singer, David., "Threat-perception and the armament-tension dilemma", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2, No.1, marzo 1958, pp.50-105.

## Programas de Modernización Militar

particularmente desestabilizadora para las relaciones de paz y de paz-armada en la escena internacional: ya sea los Estados se dotan de sistemas de armamentos ofensivos capaces de alcanzar ilimitadamente los centros vitales del adversario (misiles balísticos), ya sea de sistemas de armamentos defensivos-activos capaces de santuarizar su propio territorio (sistemas de misiles antimisiles tierra-aire) rompiendo el esquema de estabilidad estratégica. En cierta forma, la carrera armamentista China-Taiwán esa podría responder a esta lógica si no fuese por las limitantes introducidas por los Estados Unidos.

Ahora bien, para que exista una carrera armamentista se hace imperativo la existencia, simultánea o independiente, de algunos factores presentes en un fenómeno de competencia bélica:

- ❑ La existencia de un factor de hostilidad interestatal<sup>10</sup>,
- ❑ El aumento unilateral y significativo del gasto militar, específicamente del gasto fiscal en defensa con el fin de producir justamente medios o instrumentos de defensa,
- ❑ La adquisición unilateral de una masa crítica de sistemas de armamentos de largo o mediano alcance (por esencia ofensiva), pudiendo poner en peligro la santuarización de las zonas vitales de los enemigos potenciales o reales.
- ❑ La adquisición de un número limitado de sistemas de armamentos pero cuyo potencial de fuego o de destrucción ha sido miniaturizado otorgándole capacidades de destrucción masiva (binomio misil-carga NBQ, por ejemplo),
- ❑ La adquisición de sistemas de armamentos catalogados como ofensivos mas que defensivos,
- ❑ La inexistencia, a la vez, de canales de comunicación oficiosos u oficiales, permitiendo canalizar o regular el antagonismo político, militar, cultural y/o económico entre unidades estatales.

Si bien es cierto, el conjunto de los factores expuestos permiten determinar, globalmente, la existencia o no de un fenómeno de competencia militar bélica entre entes estatales; dos fenómenos constituyen los fundamentos de toda carrera armamentista: la existencia o no de un factor de hostilidad interestatal, por un lado, y la percepción de amenaza, real e inmediata, que dicta el aumento acelerado del gasto fiscal en defensa, alimentando una escalada bélica cuyo objetivo es la búsqueda de una seguridad máxima que por naturaleza es unilateral, pero que en la práctica se da en forma bilateral o multilateral.

### El factor de hostilidad

La existencia de un factor de hostilidad introduce, de lleno, la cuestión de la percepción de amenaza estatal. Esta manifestación genera, en los entes decisivos estatales, un sentimiento de temor frente a la posibilidad que se le plantea a un Estado perder o verse despojado, ya sea de una posesión material o de una

---

<sup>10</sup> Otros autores como Erich Weede, F.W.Wayman o Paul F. Diehl ven, mas bien, en la *rivalidades históricas* las fuentes primarias de las carreras armamentistas. La diferencia existente entre la rivalidad y la hostilidad radica en que el factor de hostilidad genera rivalidad y no lo contrario. Consultar, "Nation-Environment Relations as Determinants of Hostilities Among Nations", *Peace Science Society Papers*, Vol. 20, 1973, pp. 67-93.

## Programas de Modernización Militar

condición –económica, política, o militar– dada<sup>11</sup>. Así, el factor de hostilidad implica, intrínsecamente, la existencia de un virtual *choque de intereses* entre entes estatales, oposición de índole ideológica, geopolítica, y/o territorial.

El factor en cuestión impulsa a los Estados a dotarse o reforzar sus capacidades bélicas con el objetivo último de conservar un *status quo* político, económico o territorial que les es positivo o revisar, simplemente, el actual equilibrio de fuerzas y/o de intereses que les es, por el contrario, negativo<sup>12</sup>.

Ahora bien, el fenómeno de carrera armamentista está alimentado por las reales o potenciales intenciones de los entes estatales con los cuales se mantiene una relación de hostilidad<sup>13</sup>. Estas intenciones se exteriorizan ya sea por medio de las políticas declaratorias del o de las unidades estatales antagónicas, ya sea por medio de las capacidades bélicas actuales o potenciales, o por ambas simultáneamente. Tal como podemos ver, las capacidades bélicas constituyen no sólo un factor alimentando la animosidad estatal, sino que también un medio permitiendo, a los ojos de los entes decisorios, reforzar, mantener o crear más (percepción de) seguridad. En este caso el llamado dilema de la seguridad vuelve a manifestarse.

La rivalidad, fenómeno que precede la existencia de un factor de hostilidad interestatal, alimenta la competencia bélica. La expresión de una relación de rivalidad puede estar alimentada por diversos factores, los que generan una espiral hacia la búsqueda y adquisición de una superioridad bélica, paso primario hacia la agresión armada y por ende la el conflicto militar. Entre los factores en cuestión encontramos las disputas territoriales<sup>14</sup>, adquisición de material bélico eminentemente ofensivo<sup>15</sup> así como la existencia de un momentum tecnológico<sup>16</sup> que impulsa la adquisición de material sofisticado de guerra.

Pero ¿cómo podemos diferenciar un PMTM de una Carrera Armamentista?

## Los programas de modernización de tecnología militar

Los programas de modernización de tecnología militar (PMTM) no responden a la lógica de la tradicional carrera armamentista: Cómo invertir más recursos en más armamento, sino que menos recursos pero en mejor armamento. Esta es la problemática política impuesta por los PMTM, a diferencia de la lógica introducida por el fenómeno de carrera armamentista el cual funda su problemática política, más bien, en cómo generar más recursos para adquirir, eventualmente, más armamento.

---

<sup>11</sup> Leyton, Cristian., «El Factor de Amenaza. Ejes de la Percepción de Amenaza Chilena ¿Qué Política de Defensa para Chile? », Revista *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile Año XXXIII, Abril-Junio 2000, No. 130.

<sup>12</sup> Cabe señalar que cualquier fenómeno de *equilibrio de fuerzas* o *intereses* está más ligado a la búsqueda de la estabilidad que a la igualdad en la correlación de fuerzas –políticas, económicas o militares. De esta forma, en un subsistema interestatal puede darse una relación de *equilibrio* entre Estados cuyas capacidades militares son por esencia asimétricas. Tal es el caso israelí-árabe. En principio, el *equilibrio* que permite mantener el *status quo* reposa sobre un *desequilibrio* bélico de orden cualitativo en favor de Israel.

<sup>13</sup> S. Pólux., "Perceptions Illusions and Military Realities", *Journal of Conflict Resolutions*, Vol. 29, No.3, septiembre 1985, pp. 363-388.

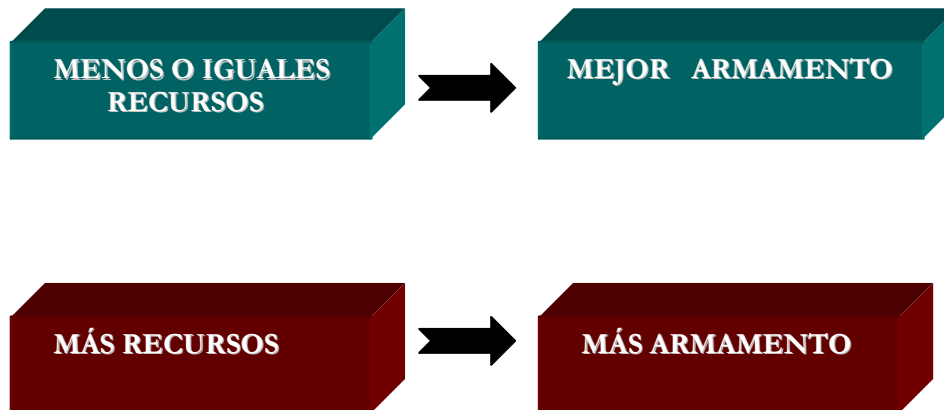
<sup>14</sup> Paul F. Diehl., "Territorial Changes and Militarized Conflicts", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 32, 1988, pp. 103-122.

<sup>15</sup> Michael, D. Wallace., " Reagan and Vegetius: A Systematic Assessment of Some Assumptions of US Defence Policy", en John A. Vasquez (ed.), *Evaluating US Foreign Policy*, New York: Praeger, 1986.

<sup>16</sup> Wallace, *Ibid.* ; Anatol Rapoport, " Behavioral Theories and Global Strategies", en Vasquez (1994), pp.325.



Figura 2



En este sentido, la adquisición o desarrollo endógeno de sistemas de alta tecnología implica, por su alto costo, reducir la cantidad de material bélico a adquirir por un aumento de su calidad. Esto significa que la masa crítica<sup>17</sup> de armamentos tiende a decrecer a favor del aspecto cualitativo de los mismos.

En gran medida, los sistemas de armas de alta tecnología de naturaleza estratégica tienen una doble naturaleza revolucionaria: acrecentar la capacidad de penetración del territorio enemigo sin posibilidades reales y creíbles de ser interceptados o neutralizados por las fuerzas de defensa adversas, así como aumentar la posibilidad de lograr un ataque sorpresa gracias a las nuevas capacidades de los sistemas de armamento. Cuando hablamos de penetrar el territorio enemigo hacemos referencia, no sólo a las municiones letales –sistemas de misiles aire-aire o tierra-tierra, por ejemplo– sino que también a los sistemas de reconocimiento estratégicos –radares y sensores de todo tipo. En este sentido, la adquisición de sistemas de armas de alta tecnología por un Estado implica aumentar su capacidad de ataque sorpresa, y consecuentemente, su probabilidad de virtualmente desarmar las capacidades de represalia del Estado adversario (adquisición de una capacidad de ver y escuchar las fuerzas enemigas). En consecuencia, el quiebre de los fundamentos sobre el cual reposa el equilibrio estratégico entre unidades estatales impulsa al Estado en desventaja –percibida o real– a alterar cualitativamente su propio arsenal con el fin de retornar al status quo ante.

Lo anterior se debe, en gran medida, a que los sistemas de armamento de tercera o última generación tienen el potencial único de multiplicar su capacidad de fuego al contar con una precisión milimétrica así como con una miniaturización de su carga explosiva<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Entendida como la cantidad de armamento a adquirir o adquirido permitiendo a las FF.AA de un país dado, operacionalizar eficientemente el uso de la fuerza, que sea ésta sobre el plano disuasivo, coercitivo o persuasivo. Consultar, Handel, Michael., *War, strategy and Intelligence*, London, F.Cass., 1989, 235 p.

<sup>18</sup> La *revolución convencional* que tiene lugar desde hace algunas décadas sobre el plano militar es el resultado directo del desarrollo de diferentes técnicas, tecnologías y materiales tales. En este sentido podemos señalar: la microelectrónica, de los sensores, del láser de alta energía, de los supercomputadores, de los sistemas de navegación ultraprecisos, de la inteligencia artificial, de la fibra óptica, de las técnicas de miniaturización así como de nuevos materiales compuestos.

## Programas de Modernización Militar

Tradicionalmente los Estados en desventaja cualitativa, tienden a acrecentar la cantidad de armamentos a su disposición siguiendo la lógica del efecto de saturación: incrementar el ratio armas/objetivo con el fin de aumentar la probabilidad de destrucción de los mismos. Un ejemplo concreto es la política balística implementada por el Estado sirio frente a la superioridad aérea israelí así como frente a su nueva capacidad anti-misilística (sistema *Arrow* y red *CITRON TREE*<sup>19</sup> de la IDF). En este sentido, la mayor precisión de los nuevos sistemas de armas permite, no sólo garantizar la destrucción del objetivo con menos proyectiles letales, sino que, además, reducir considerablemente los efectos colaterales de los mismos.

Por otro lado, la miniaturización de la carga permite aumentar el ratio transporte/potencial de fuego. Esto significa que un avión de combate, por ejemplo, puede llevar consigo en una sola misión un potencial equivalente o superior a dos o tres aeronaves de combate de una generación anterior, ello gracias a la miniaturización de la carga, así como a la mayor precisión de las mismas.

La automatización del proceso de detección, discriminación y de destrucción (D<sup>3</sup>) de los objetivos ha introducido, cuanto a ella, la posibilidad de disminuir el personal militar combatiente, y con ello aumentar la instrucción individual. El caso más ilustrativo del fenómeno de automatización D<sup>3</sup> es el de los sistemas de misiles aire-aire *AMRAAM*, específicamente de los *AMRAAM* dotado de sistemas *TARH* (Advanced Medium Range Air-to-Air Misil /Terminal Active Radar Homing)<sup>20</sup>. Estos misiles aire-aire son por esencia vectores guiados por radar (a diferencia de los misiles guiados por las fuentes de radiación infrarroja, como los *Sidewinder* por ejemplo). Si bien existe una variedad de este tipo de misiles, uno de los más modernos es aquel capacitado para que, en forma autónoma y automática, mantenga adquirido el objetivo permitiendo al piloto virtualmente olvidarse de éste y así adquirir otro, lo que multiplica su capacidad de destrucción así como su supervivencia en combate (como por ejemplo el misil AIM-120 *AMRAAM* estadounidense). De esta forma, los misiles dotados de *TARH* son considerados como sistemas de *Fire and forget* ("dispara y olvídale"), vale decir que al estar dotados de un propio sistema de radar, son capaces de, llegados a un punto predeterminado por el piloto, activarlo y así dirigirse automáticamente hacia el objetivo en cuestión.

A continuación, la pregunta que cabe hacerse es en qué medida los programas de modernización de tecnología militar en cuestión, constituyen un nuevo tipo de carrera armamentista.

### ¿Un nuevo tipo de carrera armamentista?

Si bien es cierto que los PMTM no responden a los criterios de una tradicional carrera armamentista, la competencia bélica por adquirir armamento de tecnología avanzada puede traducirse, en un momento dado, en un aumento de la percepción de amenaza, especialmente por los efectos desestabilizadores propios a ciertos sistemas de armamento, y ello, aún entre Estados integrados en un proceso de convergencia de intereses.

---

<sup>19</sup> El *Citron Tree* es un sistema C<sup>3</sup>I perteneciente al proyecto *Homa (Barrera)* de la IAI. Este sistema de defensa antibalístico contará con sistemas PAC3 así como con sistemas THEL de defensa antiaérea. Para información mas detallada consultar JDW, julio 1998, pagina 17.

<sup>20</sup> El otro sistema de misil guiado por radar es el que funciona con un sistema de radar tipo SAHR o *Semi-active radar homing*. Este tipo de misil necesita una continua *adquisición* del objetivo por el piloto y ello hasta que el misil en cuestión, destruya su objetivo. Tácticamente hablando, este tipo de misil dificulta e imposibilita la adquisición y destrucción de múltiples objetivos.

## Programas de Modernización Militar

Sobre este punto, algunos analistas, como George Quester han sugerido que la introducción de tecnología avanzada de naturaleza ofensiva puede contribuir a incentivar el uso de la fuerza bélica en crisis y en períodos de inestabilidad<sup>21</sup>. Lo anterior parece un axioma, más que un análisis, pero cabe señalar que los sistemas de armas no son por naturaleza desestabilizadores. El desarrollo de sistemas de misiles basados en submarinos nucleares, por ejemplo, permitió garantizar la supervivencia de una capacidad ofensiva de represalias dejando, de esta forma, los territorios de ambas superpotencias al descubierto y sin defensa activa creíble. El fenómeno precedente abría el camino hacia una *Destrucción Mutua Asegurada* (Doctrina MAD) y por ende al establecimiento de una paz armada relativamente "estable". Esto nos enseña que ciertos armamentos ofensivos, tales como misiles y submarinos, pueden ser estabilizadores de las relaciones de hostilidad entre Estados si estos son insertados dentro de políticas de estabilidad estratégica.

Ahora bien, la adquisición unilateral por un Estado de sistemas de ataque estratégicos puede traer consigo inestabilidad, si la unidad estatal objeto de la amenaza no cuenta con sistemas defensivos activos ni pasivos capaces de neutralizarlos o absorberlos. Lo precedente podría incentivar, por ejemplo, una ofensiva sorpresa con el fin de aniquilar preventivamente los sistemas que éste percibe como amenazadores para su seguridad, no obstante su debilidad bélica relativa. De esta forma, los antagonismos políticos, económicos o militares tienden a acelerarse haciéndoles evolucionar hacia una conflagración bélica de proporciones desconocidas.

En términos generales, la erosión cualitativa bélica que se produce entre unidades estatales en confrontación "pasiva" puede activar algún tipo de competencia bélica, esta vez sobre el plano eminentemente cualitativo. En este sentido, si bien es cierto, tal fenómeno tuvo lugar en el Medio Oriente en la década de los años 80-90<sup>22</sup>, principalmente, así como se está dando actualmente en la región asiática<sup>23</sup>, este fenómeno responde más bien a una carrera armamentista tradicional que a programas de modernización de tecnología militar, propiamente dichos. La razón es simple. Por un lado, en ambos casos el gasto en defensa aumentó considerablemente en algunas ocasiones, hasta en un 63,5% como fue el caso de Corea del Sur<sup>24</sup>; mientras que por el otro, la globalidad de estos Estados mantiene entre ellos un clima de abierta hostilidad.

---

<sup>21</sup> Quester, George., *Offense and Defense in the International System*, New York, Edit. John Wiley, 1977, 230 paginas.

<sup>22</sup> A título de ejemplo mencionemos que Tailandia comandó un porta-helicópteros a España y estudiaba la compra de una escuadra de cazas F-16 a los Estados Unidos así como un sistema de detección de tipo AWACS; Taiwán recibió 3 fragatas estadounidenses, 6 francesas, 150 F-16 estadounidenses así como 60 aviones *Mirage* franceses y planea adquirir un sistema PSTARs; Japón estaría tratando de adquirir, por su parte, un portaaviones así como aviones de combate ingleses *Harrier*; Corea del Sur completó la adquisición de 120 F-16; Malasia compró 18 F-18 y 18 MiG-29 rusos. La India por su lado, desplegó el binomio misil *Prithvi*-carga nuclear y su vecino/enemigo, Pakistán, adquirió recientemente misiles M-11 de origen chino. "More Thai Naval Expansion", *Jane's Defence Weekly*, 9 octubre 1996; "Tahiland Moves into Carrier Ages", *Jane's Defence Weekly*, 31 enero 1996.; "Taiwan orders PSTARs system", *Jane's Defence Weekly*, 16 febrero 2000; "US remains in Asia", *Jane's Defence Weekly*, 11 marzo 1995; "USA in the New Pacific", *Jane's Defence Weekly*, 12 junio 1996.

<sup>23</sup> Buzan, Barry. y Segal, Gerald., "Rethinking East Asian Security", *Survival*., vol.36, n° 3, verano 1994, paginas 8-10.

<sup>24</sup> Así, el gasto de China aumentó en un 12,6%, el de Japón en un 28,5%, el de Malasia 31,2%, el de Taiwán en un 29,9%, el de Corea del Norte en un 22,4%, y el de Tailandia en un 27,6%. *World Military Expenditures and Arms Transfers*, 1993-1999, paginas 1-21.

## Programas de Modernización Militar

En este sentido, cabe constatar, que los llamados programas de modernización de tecnología militar (PMTM) se diferencian de las carreras armamentistas en cuatro puntos centrales:

- En el primer caso, no existe un factor de amenaza real, éste sólo se exterioriza a un nivel potencia. Lo anterior implica que el factor de hostilidad ha, virtualmente, dejado de existir entre las unidades estatales y un proceso de *convergencia* marca sus relaciones. Una transición lenta pero progresiva hacia la instauración de un régimen de cooperación/integración vecinal o regional se desencadena, trayendo consigo la implementación de medidas de confianza mutua (MCM) y de transparencia militar que permiten, a mediano y largo plazo, acercar los intereses nacionales hacia la instauración de un verdadero sistema de conciliación.
- En un segundo momento, si bien dentro de un PMTM la adquisición de material bélico tiende a mantener un cierto equilibrio cuantitativo, el desequilibrio propende a manifestarse sobre el plano *cualitativo*.

Esto significa que el gasto en defensa se racionaliza<sup>25</sup> a tal punto que la idea directriz en el proceso de adquisición bélica se centra en el ahorro de fuerzas y en la multiplicación de su potencial al más bajo costo. La particularidad de los programas de modernización bélica es que una disminución en el gasto en defensa implica una disminución en la cantidad de sistemas de armamento, pero no en la calidad de los mismos. Todo lo contrario.

- En un proceso de modernización bélica (PMB) no existe un aumento substancial del gasto militar en defensa con relación al % del Producto Interno Bruto (PIB) utilizado para tales fines. Al contrario, éste tiende a mantenerse o disminuir, mientras que en los fenómenos de carrera armamentista el gasto fiscal en defensa tiende a incrementarse aceleradamente.
- Finalmente, en el primer caso, el gasto en defensa es, globalmente, hecho público<sup>26</sup>, espacialmente a través de los llamados Libros Blancos, mientras que dentro de un fenómeno de carrera armamentista el gasto en defensa es mantenido en el más estricto secreto, alimentando con ello la desconfianza y por ende fortaleciendo la percepción de amenaza.

A la luz de los análisis precedentes, podríamos decir que los PMTM constituyen, en teoría, un nuevo tipo de carrera armamentista en el sentido en que introducen un nuevo tipo de competición bélica vertical. Esta vez, ésta no se basa en la lógica de la concentración de grandes cantidades de armamentos con el fin de literalmente *arrollar* su adversario, sino que, más bien, en un ahorro de fuerzas y en una multiplicación del potencial de fuego por medio de una eficiente asignación de recursos fiscales en defensa. Se trata entonces de hacer un uso cualitativo de la cantidad "limitada" de recursos financieros en defensa. Ahora bien, no obstante lo precedente, los PMTM no constituyen una carrera armamentista puesto que no

---

<sup>25</sup> Tres razones motivan tal fenómeno de *racionamiento*. La uniformidad política y económica del nuevo medioambiente vecinal y regional tiende a disminuir las fuentes de amenaza estatales lo que impulsa una reducción o congelamiento relativo del gasto fiscal en defensa. Otro factor es el proceso de modernización del Estado. Lo anterior implica una reducción del aparato estatal y por ende una mayor racionalización del gasto, incluido el de las ramas de la defensa. Finalmente, la adquisición de sistemas de tercera generación, necesita, para su correcto funcionamiento, una mayor inversión en términos de calidad de la enseñanza lo que impulsa a una reducción cuantitativa de las fuerzas, por un refuerzo de las mismas sobre el plano cualitativo.

<sup>26</sup> La mayor parte de los gobiernos se dotan de un ítem en gastos de defensa que tipifican como *reservado*, lo que significa que este no puede ser sujeto a divulgación en función de la llamada seguridad nacional.

## Programas de Modernización Militar

obedecen a los criterios de aumento del gasto en defensa y a la existencia de un clima de hostilidad interestatal. Lo anterior no deja de generar una problemática de origen política.

### La problemática política.

Abordar las motivaciones políticas que impulsan a un ente estatal a inaugurar un programa de modernización de tecnología militar e institucional responde a una serie de factores, tanto de orden económico (financiero específicamente), estratégico como político y político-estratégico.

Visto desde un punto de vista global, América Latina concentra menos de un 2% del gasto en armamentos mundiales, importa tan solo un 2% de los sistemas de armamentos internados al mercado mundial de armas y cuenta con el 5% de los efectivos militares del mundo<sup>27</sup>. Paralelamente, el conjunto de los Estados pivotes regionales se encuentran en francos procesos de integración económica. ¿Dónde radica, entonces, la problemática política ligada a los actuales procesos de modernización de tecnología militar? Vale decir, ¿qué motiva a los órganos decisorios político-militares a inaugurar tal programa de modernización militar y cuáles son sus efectos inmediatos en las relaciones interestatales?

Expongamos algunas hipótesis que nos sirvan de base para un estudio más en profundidad y acabado, de las problemáticas generadoras de programas de adquisición bélica.

- ❖ General, e idealmente, para que un proceso de modernización de tecnología militar sea inaugurado es vital la existencia de una coyuntura económica estatal tipo, la cual no sólo debe ser estable y sana sino que, además, atraviere un período de relativa prosperidad.

Es este auge económico, el que abre literalmente una ventana de oportunidad a la unidad estatal para que "invierta" en material bélico de alta tecnología. Hablamos de invertir en el sentido en que la adquisición de material bélico de tercera o última generación permite a un Estado dotarse de un tipo de armamento capaz de absorber transformaciones a nivel de las capacidades defensivas activas y pasivas enemigas por un período relativamente largo de tiempo (20-30 años). Lo anterior es posible, en cierto modo, por las capacidades técnicas de la tecnología de punta así como por la posibilidad de someter los sistemas en cuestión a una constante reconversión.

- ❖ En cierta medida, los llamados *off sets* que acompañan la mayor parte del tiempo la adquisición de nuevo material bélico alimentan la adquisición de armamentos de alta tecnología o sofisticados. La posibilidad de acceder al *savoir-faire* tecnológico así como a potenciar la industria bélica (o civil) nacional son, no sólo importantes, sino decisivos argumentos a favor de la inauguración de un programa de modernización de tecnología militar.
- ❖ Para los Estados en pleno proceso de convergencia estratégica existe una necesidad de potenciar su capacidad disuasiva. Por esta razón, la adquisición de sistemas de armamento de alta tecnología implica reforzar, tanto simbólica como operacionalmente su capacidad de mostrar una fuerza disuasiva lo suficientemente creíble y, si la necesidad se hace sentir, hacerla evolucionar hacia una fuerza coercitiva.

---

<sup>27</sup> Si lo comparamos al 42% concentrado por la región del Medio Oriente y al 18% de la región de Asia-Pacífico. *World Military Expenditures and Arms Transfers*, 1993-1994, páginas 1-21.

## Programas de Modernización Militar

Ahora bien, ¿cómo se expresan los *outcomes* decisorios como producto de la inauguración de PMTM?

### Consecuencias de los PMTM

- ❖ La adquisición por un Estado de sistemas de alta tecnología de carácter "ofensivos o defensivos" tiende a crear un sentimiento de vulnerabilidad militar. En este caso, el cruce del umbral que separa un PMTM de una carrera armamentista tradicional, es muy reducido, especialmente entre Estados en proceso de convergencia de intereses, como es el caso de los Estados del Cono Sur de América Latina.

La transformación de la percepción de amenaza está ligada a los aspectos técnicos de los sistemas de armas, especialmente a las capacidades reales (funcionalidades básicas y extendidas de los sistemas de armamento) y potenciales (posibilidad de equipar el sistema en cuestión con las máximas capacidades bélicas existentes) de los sistemas a adquirir.

En el caso específico chileno, la particularidad geoestratégica del territorio nacional imposibilita (vale decir, pensando el espacio físico en términos de seguridad militar), en cierta forma, hablar de aspectos tácticos y estratégicos: un sistema de arma defensivo táctico podría, en un conflicto potencial, transformarse en un armamento de carácter estratégico y ofensivo dada la falta de profundidad estratégica vertical del país. En este sentido, la dotación por un Estado vecinal de sistemas tácticos cuyo alcance letal es de 150 km. de distancia podría estimular una percepción de amenaza real hacia los centros vitales del país y generar una contra-medida que pudiera ser percibida como ofensiva. La escalada nos podría dirigir hacia una carrera armamentista tradicional. En este sentido, entonces, la problemática política radica en los factores de inestabilidad inherentes a ciertos sistemas de armamentos así como en las condiciones socioeconómicas detrás de tales procesos de adquisición bélica, sistemas de armamentos que proliferan hacia zonas en procesos de convergencia estratégica o con percepciones de amenaza reales.

- ❖ En segundo plano, la inauguración de un programa de modernización de tecnología militar puede generar el nacimiento de alianzas extra-regionales basadas en intereses únicamente funcionales. La presión –interna o externa– por equiparar la adquisición de material bélico de alta tecnología por un Estado vecinal o regional con el cual se mantiene, no obstante, un régimen de convergencia de intereses podría eventualmente gatillar la emergencia de alianzas militares con potencias extra-regionales. Lo precedente, obedecería en gran medida a limitaciones y restricciones a carácter económicas locales las que imposibilitarían al Estado, en desventaja percibida, iniciar un programa de modernización de tecnología militar sin la ayuda de potencias extra-regionales. Esto significa que el Estado "A" busca, expresamente, una alianza militar con potencias con el fin que éstas no sólo le permitan acceder a armamento de cierta categoría, sino que también al *savoir-faire* así como a la posibilidad de participar en *joint ventures* sobre el plano de producción y de concepción bélica.

En este sentido, recientemente hemos sido testigos de un caso opuesto en cuanto a la forma, pero similar en cuanto a contenido: una superpotencia decide garantizar el status quo regional y vecinal ofreciendo, a un Estado amigo, el establecimiento de una alianza militar defensiva (Caso argentino/estadounidense). La problemática impuesta por este fenómeno es evidente: transformación potencial del equilibrio de fuerzas y de intereses dentro del medioambiente estratégico regional y vecinal.

## Programas de Modernización Militar

La instauración de nuevas alianzas tiende a generar, para el Estado que ingresa al pacto, no sólo una mayor seguridad bélica percibida, sino además, una mayor dependencia hacia la potencia suministradora. El caso argentino y su alianza Extra-OTAN con Estados Unidos podría responder a estos criterios<sup>28</sup>. Hipotéticamente, los Estados Unidos habrían percibido el potencial bélico chileno y sobretodo la mayor capacidad económica estatal como fuente desestabilizadora de las relaciones estratégicas en el Cono Sur especialmente por la potencial capacidad para adquirir y desarrollar material bélico de tecnología avanzada<sup>29</sup>. Para remediar dicha situación, proponen a su socio latinoamericano ingresar a una alianza que les permitirá adquirir mejor armamento así como otros privilegios tecnológicos y por ende político. A cambio, la superpotencia norhemisférica logra garantizar el status quo geoestratégico en el Cono Sur del continente.

- ❖ La proliferación de sistemas de armas sofisticadas hacia zonas con estructuras económicas subdesarrolladas o en vías de desarrollo introduce paralelamente a la problemática de la santuarización o desantuarización territorial, en otras palabras la cuestión de la vulnerabilidad de las zonas vitales estatales, la problemática de los recursos a asignar a la defensa. Esto significa que se introduce el llamado dilema de la mantequilla y del armamento. ¿Cuál es el equilibrio que debe establecerse entre las necesidades en defensa y las necesidades socio-económicas del país?

La proliferación de sistemas de precisión quirúrgica y de mayor alcance letal puede garantizar la prudencia y estabilidad en donde tales tipos de sistemas de armamento se encuentran al alcance financiero de todos los Estados en cuestión. La asimetría bélica es sólo pasajera, en el sentido en que la adquisición por un ente estatal de un sistema de alcance estratégico puede efectivamente alterar el equilibrio estratégico con su estado-rival, pero solo transitoriamente. El Estado "B" al contar con recursos similares y una voluntad política análoga, puede acceder no sólo a un sistema que lo neutralice sino que además dotarse de una espada aún más poderosa. La problemática política surge entonces como resultado de la asimetría de los recursos asignados por cada país, no sólo, a la manutención y operacionalidad de las ramas armadas, sino sobretodo a los gastos en defensa que permiten el equipamiento bélico de las mismas. En el caso de zonas en que una unidad estatal aumenta considerablemente su capacidad económica con relación a su entorno vecinal y regional, y simultáneamente inaugura un programa de modernización militar bélico, la problemática política se hace aún más evidente: los Estados – sintiéndose amenazados– deben, para alcanzar la paridad relativa con su Estado rival, invertir más recursos fiscales en defensa, endeudarse con acreedores extranjeros, o buscar alianzas extra-regionales como ya ha sido abordado precedentemente. Si tal situación se da entre entes estatales en vías de desarrollo, no sólo sus economías tienden a sufrir los efectos de la desviación de recursos fiscales que por naturaleza son limitados, sino que a corto y mediano plazo lo será su propia estabilidad política.

## Programas de modernización de tecnología militar chilena

---

<sup>28</sup> Leyton, Cristian., «Argentina, Aliado Mayor Extra OTAN. La Problemática Política», Revista Diplomacia, Academia Diplomática de Chile, No. 83, Junio 2000, paginas 50-61.

<sup>29</sup> A lo que habría que agregar el fin de la llamada *Enmienda Kennedy* que levanta parcialmente las restricciones a la venta de armas a los Estados latinoamericanos. Lo definimos como parcial, ya que existen restricciones sobre los sistemas de armamento *inteligentes* así como sobre vectores de naturaleza *estratégica* (mediano y largo alcance).

## Programas de Modernización Militar

El proceso de modernización de las capacidades bélicas chilenas se inserta dentro de los criterios que tipifican los programas de modernización de tecnología militar analizadas precedentemente.

En este sentido, el factor de amenaza chileno y vecinal ha evolucionado desde uno de tipo real hacia otro de tipo potencial, lo que implica que el factor de hostilidad interestatal se encuentra contenido y en proceso de limitación. Como consecuencia de lo precedente, el gasto fiscal en defensa chileno conoce una disminución o un virtual congelamiento, específicamente sobre el plano de los recursos asignados a crear más medios de defensa. Este fenómeno se hace posible gracias al proceso de racionalización del gasto en cuestión. La lógica detrás de esta nueva "racionalidad" se encontraría, básicamente, en que los proyectos de renovación de material bélico se fundan en la adquisición de nuevo y sofisticado material de guerra y no sólo en la reconversión de los arsenales en posesión.

Todo el proceso de modernización de los arsenales se enmarcaría dentro de las nuevas relaciones de apertura, de confianza y de transparencia militar establecidas con los Estados vecinales. En este sentido, no sólo las nuevas adquisiciones se hacen públicas y son sometidas a análisis abiertos, si no que además se explicita el rol que tales instrumentos bélicos deberán ocupar en el alcance de los objetivos superiores de la nación. La elaboración y divulgación de los llamados Libros Blancos de la Defensa constituye un asunto central en este fenómeno de renovación de material belico. De esta forma, el caso chileno responde a cada uno de los criterios que nos permiten identificar un PMTM. Examinémoslos más a fondo.

### ➤ **Cooperación = Transformación percepción de amenaza.**

A partir de 1990, el Estado chileno se integra al concierto de naciones democráticas mundiales<sup>30</sup>. Esta fecha marca un cambio importante en las relaciones que mantenía tanto a nivel global, regional como vecinal.

Los imperativos económicos impuestos por la creciente globalización imponen no sólo la apertura de su economía a fuentes de inversión directa de la comunidad de potencias<sup>31</sup>, sino que, además, la apertura de sus fronteras al comercio regional y vecinal<sup>32</sup>. Lo precedente impulsa, como era de prever, una creciente interrelación de las economías regionales, lo que sumado a la estandarización de regímenes de democracia directa, posibilitó la generación de instrumentos y de una real voluntad de integración económica<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> El signo más elocuente de esta nueva condición es la aprobación, durante la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, del llamado "Compromiso de Santiago (con la democracia y la renovación del sistema interamericano)" y la resolución AG/RS sobre "Democracia Representativa". En esencia, este compromiso obliga a los miembros de la OEA a defender y promover los valores democráticos y el respeto a los Derechos Humanos en la región.

<sup>32</sup> Chile realiza, durante 1996, más de un 40% de sus intercambios comerciales con la región americana, siendo sus principales socios Argentina, Brasil y los Estados Unidos.

<sup>33</sup> Siguiendo los objetivos trazados por el Tratado de Montevideo de 1980, toda la región avanza hacia la concertación de acuerdos comerciales regionales, bilaterales o multilaterales. En este sentido, Chile firmó acuerdos comerciales de complementación económica con Bolivia (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995), Perú (1998), Venezuela (1993), y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1996). Negocia con Corea del Sur la firma de un TLC, mientras que con Cuba Y Panamá se llevan a cabo negociaciones comerciales. Chile también firmó acuerdos de libre comercio con Canadá (1997) y México (1999). El 18 de octubre de 1999 los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Chile suscribieron un Tratado de Libre Comercio (TLC), facilitando además los flujos de inversiones. Finalmente, Chile también está trabajando en un acuerdo cooperación comercial con la Unión



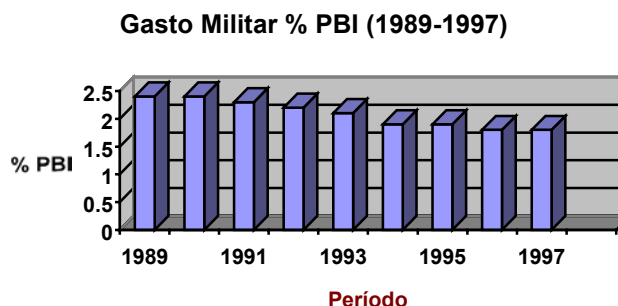
## Programas de Modernización Militar

Como consecuencia del fenómeno anterior, los factores que alimentaban percepciones de amenaza negativas, específicamente, el factor de *Oportunidad* y de *Voluntad* Política (de llevar a cabo la amenaza), ven reducida, decisivamente, su capacidad de influencia en las relaciones de seguridad militar vecinales: el factor de interdependencia económica se impone por sobre el factor de hostilidad tradicional. En otras palabras, la creciente cooperación interestatal debía acordarse con una mayor transparencia y confianza en el plano militar y bélico, específicamente. La disminución del factor de hostilidad a un nivel de amenaza potencial como consecuencia del incremento progresivo del fenómeno de cooperación vecinal fomentó un nuevo régimen de *estabilidad estratégica* fundado en la cohabitación de los fenómenos de cooperación y de disuasión. Si la cooperación, entendida como los esfuerzos compartidos destinados a obtener beneficios comunes, tiene la capacidad de disminuir y de controlar la animosidad interestatal al abrir espacios de comunicación entre entes antagónicos o que se perciben como tal, la disuasión emerge como el factor que garantiza una transición lenta pero progresiva hacia un régimen de conciliación de intereses. El fenómeno precedente se ve claramente reflejado en los recursos que el Estado chileno asigna al equipamiento de su arsenal bélico.

### ➤ Disminución del gasto en defensa

La propensión del gasto en defensa total chileno ha conocido, a partir de 1990 en adelante, un continuo decrecimiento en relación al % del PIB (Figura 3). Lo anterior no se explica únicamente por el progresivo aumento del Producto Bruto Interior (el cual pasó de 10, 7 billones de US\$ en 1989 a 97,3 b. US\$ en 1997 con un incremento promedio anual del 8,3% entre 1991-1997), sino a una real disminución del gasto fiscal en defensa (figura 4). Esta nueva tendencia, hacia la reducción del presupuesto dirigido hacia la adquisición y mantenimiento de material bélico, ha sido incluso reconocida por el Departamento de Estado de Estados Unidos.<sup>34</sup>

Figura 3



Fuente: The SIPRI Military Expenditure Database. Military Expenditure in Chile, 1989-98. y ISSI The Military Balance 1999/2000, p58.

Simultáneamente a la inauguración de los programas de modernización bélica e institucionales, el Estado chileno ha incrementado las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (MCMTM) con sus homólogos vecinales con el fin de encausar la adquisición de nuevo material bélico dentro del régimen de

---

Europea, participa activamente en APEC, es miembro fundador de la OMC, y está trabajando en la formación del ALCA.

<sup>34</sup>Annual Report on Military Expenditures, 1998 Submitted to the Committee on Appropriations of the U.S. Senate and the Committee on Appropriations of the U.S. House of Representatives by the Department of State on February 19, 1999 ( período Enero 1 a Diciembre 31, 1998.).

## Programas de Modernización Militar

disuasión/cooperación en curso<sup>35</sup>. En este sentido, el Estado chileno ha sometido en diez oportunidades reportes MILEX estandarizados a la ONU (entre 1984-1996), mientras que en 1998, Chile participó en el Registro de Armamento Convencional de las Naciones Unidas. Por otro lado, Chile firmó el Tratado de Montreal que abre las puertas al desminado de sus zonas limítrofes así como al fin de toda adquisición y despliegue de minas antipersonal. Actualmente las fuerzas armadas chilenas se encuentran en proceso de transformación de sus políticas militares con el fin de acordarlas a las nuevas y emergentes necesidades en el ámbito internacional<sup>36</sup>. En este sentido, uno de los puntos centrales en materia de política de defensa y exterior es el incremento substancial de las participaciones de efectivos militares chilenos en misiones de paz a cargo de la ONU<sup>37</sup>.

Figura 4



Fuente: Libro de la Defensa Nacional, Capítulo 3, "El Gasto en Defensa" pp.222.

### Últimas consideraciones

En términos generales, el gran cuestionamiento que surge en el momento de analizar los fenómenos de carrera armamentista y el fenómeno de Programas de modernización de tecnología militar (PMTM) es en qué medida y bajo qué condiciones el material bélico adquirido puede desestabilizar las relaciones de competición/cooperación o de cooperación/integración existente entre las unidades estatales. En este mismo sentido, ¿podemos afirmar, entonces, que existe una relación directamente proporcional entre armamento de tecnología avanzada, y de

<sup>35</sup> A título de ejemplo, Chile mantiene "Rondas de conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas", tanto de Perú (1986) como de Argentina (1994). Se creó, además, el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) entre los Gobiernos de Chile y de Argentina (1995) cuya finalidad es ahondar la cooperación en materia de seguridad global. Paralelamente, Chile se incorporó a la Convención sobre Armas Químicas (13 enero 1993), mientras que ratificó el Tratado de Tlatelolco sobre la creación de una zona libre de armas nucleares el 18 de enero de 1994. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Capítulo 2 "El Entorno Regional", pp. 51-60.

<sup>36</sup> La creación del Segundo Libro Blanco de la Defensa se encuentra en curso de elaboración.

<sup>37</sup> "Nueva Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz", Decreto Supremo Ministerio de Defensa nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68, 14 de Octubre 1999, Diario Oficial, 10 de noviembre 1999.

## Programas de Modernización Militar

conflicto, entre sistemas de armas con cierta autonomía letal y el aumento de la percepción de amenaza?

Los programas de adquisición de sistemas de armamento sofisticados llevados a cabo por algunos países regionales, entre los cuales se destaca Chile, se enmarcan dentro de una nueva lógica político-estratégica, la cual no responde a los criterios propios a una carrera armamentista tradicional. Pareciera que fuera todo lo contrario. Su objetivo último sería reforzar el proceso transitorio hacia la instauración de un régimen de conciliación regional a través de un fortalecimiento del instrumento disuasivo.

La inauguración y promoción de procesos de convergencia estratégica pueden ayudar a controlar las percepciones de amenaza negativas asociadas al fenómeno de adquisición de material bélico avanzado. El apego a regímenes internacionales de control de ciertas tecnologías duales, específicamente, aquellas asociadas a capacidades de destrucción masiva (NBQB) o de ataque estratégico (tecnología balística-MTLR) pueden fomentar, cuanto a ellas, la confianza entre unidades estatales. Sin embargo, cabe mencionar que lo precedentemente expuesto se materializará en el tiempo sólo si existe una voluntad política, real y de largo plazo, por parte de los gobiernos de turno, en el sentido de avanzar hacia la conciliación de los intereses nacionales de los países en proceso de acercamiento. Los programas de modernización del material bélico sólo refuerzan el proceso de transición sistémica, y por ende, emergen como un instrumento de disuasión/cooperación dentro de un régimen de convergencia de intereses nacionales. En este sentido, el papel de contención del factor de hostilidad tradicional regional y vecinal ocupado por la cooperación económica es clave para el éxito del proceso de modernización, sin este último, la adquisición de material bélico sofisticado por los Estados regionales podría generar percepciones de amenaza negativas e impulsar al factor de *fuerza* a jugar un rol desestabilizador.

### Bibliografía

#### *Libros*

Buzan., Barry., *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and International Relations*, Basington, IISS, Inglaterra, Mcmillan, 1987, 325 p

Herz, John., *Political Idealism and Political Realism*, Chicago, 1951, paginas 3-4, 14-15 y 24.

Quester, George., *Offense and Defense in the International System*, New York, Edit. John Wiley, 1977, 230 paginas.

#### *Artículos especializados*

Buzan, Barry. y Segal, Gerald., "Rethinking East Asian Security", *Survival.*, vol.36, n° 3, verano 1994, paginas 8-10.

Mallika Joseph A. & Jolie M. F. Wood, Research Officers, IPCS, "An Arms Race in South Asia?", Report of the second IPCS Seminar on the Implications of Nuclear Testing in South Asia, <http://www.ipcs.org/issues/articles/118-ndi-jolie&mallika.html>.

Leyton Cristian., «El Factor de Amenaza. Ejes de la Percepción de Amenaza Chilena ¿Qué Política de Defensa para Chile? », *Revista Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile Año XXXIII, Abril-Junio 2000, No. 130.

#### *Otras fuentes*

"North Koreans test two-stage IRBM over Japan", *Jane's Defense Weekly*, 9 septiembre 1998;

"More Thai Naval Expansion", *Jane's Defence Weekly*, 9 octubre 1996;

"Thailand Moves into Carrier Ages", *Jane's Defence Weekly*, 31 enero 1996.;

"Taiwan orders PSTARs system", *Jane's Defence Weekly*, 16 febrero 2000;

"US remains in Asia", *Jane's Defence Weekly*, 11 marzo 1995;

"USA in the New Pacific", *Jane's Defence Weekly*, 12 junio 1996.

*JDW*, julio 1998, pagina 17.

World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-1999, paginas 1-21.

World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-1994, paginas 1-21.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 1 No. 2

Winter 2001

## **A Crise de Identidade nas Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional**

**Jacqueline Muniz**

Jacqueline Muniz is a Sociologist, with a Master's in Social Anthropology and a Ph.D. in Political Science. She has done various research projects on public security in Brazil and, between January 1999 and March 2000, served as the Research Director of the Ministry of Public Security of the State of Rio de Janeiro. Currently she is a member of the Strategic Studies Group (GEE da COPPE/UFRJ) and a researcher at the Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC of the Universidade Candido Mendes, in Rio de Janeiro.

[\[ Back \]](#)

# **A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional**

**Jaqueline Muniz**

Member, Strategic Studies Group (GEE da COPPE/UFRJ)  
Researcher, CESEC, Universidade Candido Mendes

“O oficial de polícia precisa ter uma identidade própria. O nosso problema é que estamos em uma encruzilhada entre coisa alguma e coisa nenhuma. Que tipo de profissional estamos formando com essa vidinha de caserna? Isto nos serve? Nós precisamos formar um especialista em segurança pública”.

(Oficial com 25 anos de serviços prestados à PMERJ<sup>1</sup>.)

“Nós vivemos uma crise de identidade. Nós, policiais, nos olhamos no espelho e não enxergamos a nossa farda. Ainda vemos o fantasma verde-oliva ou o fantasma do bacharel em direito. Afinal, o que nós queremos ser?”

(Oficial reformado com 35 anos de serviços prestados à PMERJ.)

Há hoje no Brasil, um consenso quanto à necessidade de se promover mudanças substantivas no nosso atual sistema de segurança pública. Os políticos, independente de suas orientações político-partidárias, assim como os segmentos civis organizados, os formadores de opinião, os cidadãos comuns e os próprios profissionais de polícia, são unânimes em reconhecer a imperiosa necessidade de se buscar adequar o sistema policial brasileiro às exigências do estado democrático de direito. Afinal, o divórcio estabelecido entre a consolidação da nossa jovem democracia e os assuntos relativos à segurança pública tem custado muito caro a todos nós. O histórico desinteresse, intencional ou não, da classe política e das nossas elites quanto à importância estratégica das organizações policiais na sustentação das garantias individuais e coletivas, há muito já não tem sido uma postura defensável na arena pública. Ele sucumbiu forçosamente às

---

<sup>1</sup> A sigla PMERJ significa "Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro". No Brasil, costumamos utilizar o jargão policial "PM" ou "PMs" para nos referirmos tanto às Polícias Militares estaduais quanto aos seus integrantes.

pressões da sociedade brasileira por uma prestação de serviços de segurança pública capaz de acompanhar os imperativos de uma cidadania estendida a todos os brasileiros. Contudo, esse desinteresse não deixou de contribuir para a cristalização de uma crise institucional sem precedentes. E isto, de tal maneira, que pode-se afirmar, sem correr o risco das falsas generalizações, que atualmente temos tudo por fazer neste campo<sup>2</sup>.

A despeito da magnitude dos problemas e desafios enfrentados pelas outras agências que compõem o sistema brasileiro de segurança pública e justiça criminal, as organizações policiais têm ocupado o centro da discussão sobre a desejada reforma no Brasil. E isto não sem razão, se reconhecemos que é, por excelência, através das polícias que os princípios que estruturam a vida democrática são, na prática, enraizados e capilarizados no nosso cotidiano. As polícias contemporâneas, talvez mais que qualquer outra agência de defesa e controle social difuso, tornaram-se extremamente permeáveis e sensíveis às constantes transformações do mercado da cidadania. Seu lugar na sustentação do estado de direito é direto e executivo. Até porque, os efeitos positivos e negativos de sua ação ou de sua inação são imediatamente sentidos pela população.

Dentre as questões mais candentes que mobilizam o debate público sobre a reforma das polícias brasileiras, destaca-se o processo formativo dos policiais militares. Note-se que, salvo raras exceções, as principais críticas da população e dos segmentos civis organizados, identificam as práticas correntes de brutalidade policial, de uso excessivo da força e demais empregos arbitrários do poder de polícia, como um dos efeitos perversos do "despreparo" e da "baixa qualificação profissional" dos policiais militares. Reportam-se, portanto, ao descompasso existente entre a destinação das polícias de "servir e proteger" o cidadão preservando uma ordem pública democrática e contemporânea, e os conhecimentos, técnicas e hábitos aprendidos pelos PMs, que ainda estariam refletindo as doutrinas e mentalidades herdadas do nosso passado autoritário.

É interessante notar que os cidadãos não estão sozinhos quando reivindicam transformações substantivas no ensino policial. Segmentos expressivos das próprias polícias ostensivas, particularmente as novas gerações de oficiais das Polícias Militares que ingressaram em suas corporações nos últimos vinte anos, também têm ajudado a engrossar o coro pela reforma policial, em especial, as mudanças na sua formação profissional. Suas falas explicitam o teor da insatisfação com os saberes e treinamentos recebidos quando afirmam, por exemplo, que se sentem "inseguros e com as mãos algemadas" ao estarem nas ruas de nossas

---

<sup>2</sup> Note-se que o processo de maturação democrática das questões relacionadas à segurança pública é tão recente que as Secretarias Nacionais de Direitos Humanos e de Segurança Pública, órgãos do Ministério da Justiça, foram criadas somente nos últimos seis anos. Cabe ainda salientar que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública do país nem completou o seu primeiro aniversário.

idades porque, entre outras questões, o que aprendem nas academias de polícia não corresponde aos desafios atuais da prática policial.<sup>3</sup> De fato, esses jovens policiais têm razão: "a prática policial é outra coisa" nas sociedades democráticas e contemporâneas. Ser a representação diuturna mais visível e palpável dos princípios do estado democrático na vida das pessoas não é nada trivial. Ou, como gostaria Muir Jr., atuar como um "*Streetcorner Politicians*" que previne, dissuade ou reprime conciliando, em cada ocorrência atendida, os requisitos da legalidade e da legitimidade não é uma simples atribuição que pode ser hoje equacionada tão somente com as técnicas tradicionais de adestramento militar.

As insatisfações dessa nova geração de policiais militares, sobretudo no que concerne à formação educacional recebida, são um dos aspectos mais visíveis da crise de identidade vivida pelas Polícias Militares brasileiras. Para se compreender a dimensão desta crise identitária e seus reflexos no processo formativo dos policiais é oportuno apresentar algumas breves considerações sobre os papéis desempenhados pelas PMs em alguns momentos de nossa história política.

Diferente de outras instituições modernas tais como a Polícia Metropolitana de Londres e o Departamento de Polícia de Nova York, criadas respectivamente em 1829 e 1845, as nossas Polícias Militares, em quase dois séculos de existência, nem sempre funcionaram como organizações policiais propriamente ditas. Mesmo levando em consideração os distintos percursos históricos das PMs de cada estado brasileiro, pode-se afirmar que, até os dias atuais, foram poucos os períodos em que, de fato, elas puderam atuar como polícias urbanas e ostensivas. Tomando de empréstimo a fala crítica dos segmentos policiais identificados como "progressistas", pode-se dizer que "as PMs foram muito mais uma corporação militar do que uma organização policial", sendo, ao longo de suas histórias particulares, mais empregadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional, do que para as funções de segurança pública.<sup>4</sup>

Em verdade, a proximidade das PMs com os meios de força combatente, sobretudo após a criação do estado republicano, não se restringiu apenas à adoção do sobrenome "Militar". Elas nasceram, em 1809, como organizações paramilitares subordinadas simultaneamente aos Ministérios da Guerra e da Justiça portugueses, e gradativamente sua

---

<sup>3</sup> Nos últimos seis anos, tenho ministrado aulas e palestras nas academias de diversas polícias militares brasileiras. Estes encontros possibilitaram-me partilhar de um convívio, mais ou menos formal, com os profissionais de polícia, franqueando-me o acesso a um rico universo de observação.

<sup>4</sup> Para uma apreciação da história da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, ver Holloway (1997).



## A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras

estrutura burocrática foi tornando-se idêntica a do Exército brasileiro.<sup>5</sup> Até hoje, o modelo militar de organização profissional tem servido como inspiração para maior parte das Polícias Militares.<sup>6</sup> Assim como no Exército Brasileiro, as PMs possuem Estado Maior, Cadeia de comando, Batalhões, Regimentos, Companhias, Destacamentos, Tropas, etc. Seus profissionais não fazem uso de uniformes como os agentes ostensivos das recém - criadas Guardas Municipais<sup>7</sup>; eles utilizam “fardas” bastante assemelhadas aos trajes de combate dos militares regulares. Nestas fardas estão fixados diversos apetrechos, como uma tarja com o “nome de guerra”, as divisas correspondentes aos graus hierárquicos e outras insígnias referentes à trajetória institucional do policial.<sup>8</sup> O quadro abaixo, referente à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, serve como uma ilustração da distribuição hierárquica dos policiais em graduações ou patentes militares adotadas pelas demais PMs:

---

<sup>5</sup> O decreto-lei nº. 192 de 17/01/1936, institucionaliza esta tradição organizacional quando determina que as Polícias Militares sejam estruturadas conforme as unidades de infantaria e cavalaria do exército regular. Ver o anexo I deste texto que traz uma síntese evolutiva das principais decretos e artigos constitucionais relativos às PMs desde sua criação.

<sup>6</sup> Desde 1990, muitas Polícias Militares têm procurado realizar reformas em sua arquitetura organizacional, no sentido de ajustá-la à realidade operacional do trabalho de polícia. Este é o caso da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, e das Polícias Militares de Minas Gerais e Bahia.

<sup>7</sup> A Guarda Municipal da cidade do Rio de Janeiro ou a Empresa Municipal de Vigilância S.A. foi instituída na gestão do prefeito César Maia, através do decreto nº.12.000 de 30 de março de 1993, de acordo com as prerrogativas legais discriminadas pela Lei Orgânica do Município e pela constituição brasileira de 1988.

<sup>8</sup> É freqüente a utilização do provérbio "Na PM nada se cria, tudo se copia" pelas novas gerações de policiais, particularmente, quando querem se referir em tom crítico à contiguidade histórica estabelecida entre as PMs e o Exército brasileiro.

## A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras

<b>CÍRCULOS</b>	<b>POSTOS</b>	<b>FUNÇÕES<sup>9</sup></b>
<u>CÍRCULOS DOS OFICIAIS</u>		
<b>Superiores</b>	Coronel	Os oficiais que compõem os círculos superior, intermediário e subalterno são preparados, ao longo de sua carreira, para exercer funções de comando, chefia e direção.
	Tenente Coronel	
	Major	
<b>Intermediários</b>	Capitão	Na cadeia de comando e controle, os oficiais intermediários - em particular, os capitães destacam-se como o principal elo de comunicação com o círculo das praças.
<b>Subalterno</b>	Primeiro Tenente	
	Segundo Tenente	
<u>PRAÇAS ESPECIAIS</u>		
	Aspirante Oficial	
	Aluno Oficial	
<u>CÍRCULO DAS PRAÇAS</u>		
<b>Subtenentes e Sargentos</b>	Subtenente	Os Subtenentes e Sargentos auxiliam e complementam as atividades dos Oficiais, quer na administração e no emprego dos recursos materiais e humanos, quer na instrução e no adestramento das praças. Devem ainda desempenhar as atividades de policiamento ostensivo peculiares à Polícia Militar.
	Primeiro Sargento	
	Segundo Sargento	
	Terceiro Sargento	
<b>Cabos e Soldados</b>	Cabo	Os cabos e soldados são, essencialmente, os profissionais que devem executar as tarefas de policiamento.
	Soldado	

Fonte: PM/1 - Estado Maior - PMERJ.

<sup>9</sup> O Estatuto da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, aprovado através da Lei nº. 443 de 1 de julho de 1981, apresenta o plano de carreira do servidor policial militar, estabelecendo as atribuições para cada patente.

Mas a "militarização" das Polícias Militares foi muito além da assimilação do modelo organizacional do Exército.<sup>10</sup> Refletindo, em boa medida, as necessidades liberais-autoritárias de um estado em processo de construção e consolidação, as missões e mandatos das PMs foram ficando cada vez mais distantes das atividades rotineiras e convencionais de uma polícia urbana, uniformizada, não-investigatória e voltada para as atividades civis de policiamento que, um dia, fundamentaram a sua criação. Pelo menos desde o Segundo Império, as PMs começaram a ser exaustivamente empregadas como força auxiliar do exército regular tanto nos esforços de guerra (como no caso da Guerra do Paraguai), quanto nos conflitos internos como as rebeliões, os motins, as revoltas populares, além, evidentemente, das operações de grande porte relacionadas ao controle das fronteiras da nação.<sup>11</sup> Em outras palavras, as PMs foram se transformando paulatinamente em forças aquarteladas "especiais" ou "extraordinárias", que atuavam menos nos serviços de proteção da sociedade e mais nas questões de defesa do Estado. Suas atividades propriamente policiais como as patrulhas urbanas passaram a ser mais esporádicas e residuais, sendo seus recursos destinados prioritariamente para os casos de emergência pública, e para missões militares extraordinárias, etc.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> O debate, hoje, em torno da crise institucional das polícias militares, aquecido pela perspectiva de unificação das Polícias Militar e Civil, empenha-se em tentar dissociar a forma de organização militar das polícias ostensivas da "ideologia militar" batizada pelo público interno da PM de "militarismo". Em outras palavras, esse esforço procura distinguir a utilidade da adoção do modelo militar profissional - implantado nas PMs brasileiras do chamado "militarismo", identificado como um imaginário construído recentemente à luz da Doutrina da Segurança Nacional, e que teria se cristalizado no interior das PMs como a visão predominante do lugar da polícia. Alguns estudiosos de polícia falam de um processo de "militarização ideológica" da segurança pública e das polícias militares no Brasil. Um tipo de perspectiva que ainda vigora, a despeito do retorno à democracia. Consultar Cerqueira (1996); Silva (1996).

<sup>11</sup> Após a sua subordinação direta ao Ministério da Justiça, em 1830, as Polícias Militares ainda não formavam seus próprios oficiais que continuavam sendo cedidos pelo Exército. Certamente esta prática ajudava a reforçar a afinidade de interesses entre as PMs e a força combatente regular, reduzindo os possíveis entraves para a sua utilização como um recurso adicional do exército. Cabe ainda comentar, que mesmo no Brasil contemporâneo, a tradição de se importar quadros do exército, permaneceu, ainda que redefinida, até os meados de 1980, ou melhor, até o início do processo de redemocratização. Em muitas Polícias Militares, o Comandante Geral era, via de regra, um oficial PM indicado pelo alto comando do exército ou um oficial da própria força combatente. O caso do Rio de Janeiro (capital do império e ex-capital da república), é bastante exemplar: somente após o retorno às eleições diretas para os governos estaduais em 1982, o comando da PM do Rio passou, por decreto do governador eleito, a poder ser exercido apenas por oficiais policiais de carreira da mais alta patente (coronel). Traduzindo em números, tem-se apenas dezoito anos que a PMERJ passou a ser comandada pelos seus próprios integrantes.

<sup>12</sup> Desde 1866 até a proclamação da república, sobretudo na antiga capital da república, as atividades regulares de policiamento passaram a ser exercidas principalmente por outras instituições, semi-profissionais, menores e de curta existência como, por exemplo, as guardas municipais e as guardas urbanas. Além das Guardas, a Intendência de Polícia (origem das Polícias Cíveis) e os "inspetores de quarteirão" (voluntários civis não-remunerados e nomeados

Note-se que a contiguidade estabelecida entre as questões de segurança pública, segurança interna e segurança nacional expressa, por exemplo, na dupla atribuição das PMs como "Polícia" e "Força Militar", perpassou todos os regimes políticos e formas de governo estabelecidos no Brasil, não se restringindo, como se poderia imaginar à primeira vista, aos períodos de exceção como a ditadura Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985). Todas as constituições republicanas, incluindo em parte a recente carta constitucional de 1988, assim como alguns decretos presidenciais anteriores, institucionalizam pela letra da lei, o que na nossa história política foi se transformando em "tradição".<sup>13</sup> Por um lado, refiro-me à definição - e ao emprego quando da conveniência da União - das Polícias Militares como "forças auxiliares e reservas do exército".<sup>14</sup> Por outro, reporto-me às caracterizações legais das atribuições dessas polícias. As cartas constitucionais republicanas anteriores a 1988, não deixam dúvidas quanto à principal função das PMs. Tratava-se, primeiro, de salvaguardar a "Segurança Nacional" mobilizando seus esforços para a "segurança interna e manutenção da ordem" do Estado. Não é difícil concluir que o que estava em jogo era, fundamentalmente, a sustentação de uma lógica que pressupunha o "Estado contra a sociedade", ou melhor, uma concepção autoritária da ordem pública que excluía os cidadãos de sua produção, uma vez que eles eram percebidos como "inimigos internos do regime" que "ameaçavam à tranqüilidade e a paz pública". Em uma frase, a prioridade poderia ser assim resumida: cabia às PMs, ir para as ruas "manter" a segurança do Estado através da disciplinarização de uma sociedade rebelde à "normalidade" e a "boa ordem".

Na época conhecida como os anos de chumbo da ditadura militar, fazer o "serviço sujo" de repressão política incluía, além do controle de multidões e as operações de choque nas situações de distúrbios civis, as atividades de "caça às bruxas"<sup>15</sup>. Por força do Decreto-lei n.º 66.862,

---

pelos Juizes de Paz) também complementavam as atividades de patrulha urbana. Para uma leitura histórica das organizações policiais brasileiras ver: Neder (1981), Rodrigues (s/data) e Bretas (1997).

<sup>13</sup> Ver Anexo I.

<sup>14</sup> Salvo imprecisões, a definição das PMs como "forças auxiliares" do exército aparece, pela primeira vez, na constituição de 1934. Na constituição de 1946, esta definição é ampliada nos seguintes termos: as Polícias Militares passam a ser consideradas "forças auxiliares e reservas do exército". As demais cartas constitucionais brasileiras (1967, 1969 e 1988) reproduzem esta definição. Cabe ainda mencionar dois outros fatos importantes. Primeiro, a criação, em 1967, da Inspetoria Geral das Polícias Militares - IGPM, um órgão subordinado ao exército que tinha atribuições reguladoras e fiscalizadoras, e que encontra-se em funcionamento até hoje. Segundo, a determinação, através do Ato Complementar nº 40 de 30/12/1968, de que os integrantes das Polícias Militares estaduais não recebam vencimentos superiores aos dos militares regulares.

<sup>15</sup> Silva (1990:184) é bastante preciso quanto às implicações práticas do desvirtuamento das Polícias Militares: "(...) cumprindo a sua missão constitucional, as polícias militares

publicado em 08/07/1970, as Polícias Militares passaram a integrar o serviço de informações e contra-informações do Exército. É, também, curiosamente neste momento, que as PMs começaram a retomar gradativamente suas atividades convencionais de policiamento urbano. Pode-se dizer, que data deste período a última grande transformação estrutural do sistema policial brasileiro, que culminou na configuração de duas polícias estaduais de ciclo incompleto: as Polícias Cíveis passaram a realizar somente as funções de polícia judiciária e de polícia de investigação de crimes; ao passo que as Polícias Militares, respaldadas com o Decreto-lei que concedeu a elas a exclusividade do policiamento ostensivo fardado, tornaram-se responsáveis pelo patrulhamento urbano convencional.

Note-se que o retorno das PMs às suas funções civis de polícia, suspensas por quase um século, ocorreu em um momento no qual, paradoxalmente, as suas competências como organização militar continuavam ainda a ser muito demandadas. Em verdade, as suas atividades de segurança interna e nacional ainda se faziam sentir por mais algum tempo, aprofundando uma certa esquizofrenia no exercício de suas atribuições: simultaneamente uma polícia ostensiva da ordem pública e um órgão militar de suporte às ações de segurança interna e defesa nacional das forças combatentes brasileiras.

Exageros a parte, pode-se constatar que as Polícias Militares foram devolvidas, apenas nos últimos dezoito anos, à sua condição efetiva de uma agência policial ostensiva que ainda encontra-se estruturada em moldes militares, mas que presta essencialmente serviços civis à população. Vê-se que, como organizações de emprego militar, a tradição das PMs é bicentenária. Mas, em contrapartida, a sua história como Polícia é extremamente jovem. Em verdade, a identidade policial das PMs está por se institucionalizar. Sobretudo, se consideramos que foi somente após a promulgação da constituição democrática de 1988, que as questões de segurança pública e, por sua vez, os assuntos policiais, passaram a receber um tratamento próprio, dissociado das questões mais amplas da segurança nacional<sup>16</sup>.

---

empenhavam-se na guarda de pontos sensíveis, tais como: estações e torres de transmissão de energia elétrica, legações estrangeiras, instalações industriais essenciais, instalações telegráficas e postais, instalações de tratamento d'água, adutoras, e no controle de distúrbios. Raras eram as missões de policiamento ostensivo, e ainda assim por solicitação da autoridade judiciária ou de outras autoridades, e para emprego em grandes eventos".

<sup>16</sup> A atual Constituição manteve a estrutura de policial de ciclo incompleto, mas procurou conformar as organizações policiais às atribuições propriamente civis de polícia. Pela primeira vez, as questões policiais são tratadas, no texto constitucional, em um capítulo específico intitulado "Da Segurança Pública". O artigo 144 define o que deve ser entendido por "segurança pública", circunscrevendo as missões gerais das polícias brasileiras: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio."

É evidente que as transformações ocorridas no mundo das leis não se traduziram automaticamente em mudanças nas realidades do mundo policial. As polícias militares, afastadas por mais de um século das suas atribuições policiais, têm procurado aprender de novo a “fazer polícia”. Elas têm tentado “voltar a ser polícia de verdade” com todas dificuldades que resultam de uma frágil tradição em questões propriamente policiais. De fato, este tem sido um dever de casa difícil, tardio, porém, indispensável. A retomada de sua identidade policial, isto é, a reconstrução do seu lugar e de sua forma de estar no mundo tem se dado dentro de um processo inevitável de revisão de seus valores institucionais, dos seus fantasmas, enfim, de seu passado paradoxal.

É claro que não poderia ser diferente: as PMs ultrapassaram recentemente os muros seguros de seus quartéis e encontraram uma realidade urbana, social e política radicalmente distinta e muito mais complexa do que aquela que talvez tenha ficado romantizada em suas antigas memórias institucionais. Por outro lado, nos últimos trinta anos, o Ocidente assistiu a uma verdadeira revolução em termos de conhecimentos, práticas e tecnologias de polícia: de um lado, foi consolidado um volumoso acervo científico sobre as questões relacionadas às organizações policiais contemporâneas; de outro, alteraram-se as filosofias, o ensino e a instrução, os meios de comunicação adotados, os tipos de veículos, os armamentos, as estruturas organizacionais, as técnicas de emprego de força, os expedientes estratégicos e táticos, etc. No nosso caso, toda esta modernidade dos assuntos de polícia não foi imediatamente transposta para a realidade das PMs. A transição para a consolidação da vida democrática também se faz sentir, de forma aguda, nas PMs que, até os dias de hoje, estão tentando superar o descompasso entre as missões contemporâneas a ela atribuídas e a sua capacidade de poder respondê-las de uma forma efetiva nas ruas de nossas cidades.

Uma das maiores barreiras para as substantivas mudanças no processo formativo dos policiais provém, exatamente, de uma característica marcante da cultura institucional das PMs. Refiro-me, particularmente, ao legado pernicioso deixado pela Doutrina de Segurança Nacional<sup>17</sup> que, segundo os próprios policiais, teria contribuído, de forma decisiva, para “um [longo] período de desvirtuamento” das instituições policiais militares. Como vimos o direcionamento e a mobilização dessas agências para o combate aos virtuais “inimigos do regime militar” - intervenções, é importante enfatizar, estranhas e contrárias às missões propriamente de polícia - comprometeram sensivelmente a necessária profissionalização das tarefas de policiamento

---

<sup>17</sup> Ver Manual Básico da Escola Superior de Guerra (1988). Para uma apreciação das limitações e paradoxos da Doutrina de Segurança Nacional confira Proença Junior e Diniz (1998:37-54).

estrito senso, atrasando, em décadas, o processo formativo dos policiais militares<sup>18</sup>.

Silva (1990) chama atenção para o fato de que a Doutrina da Segurança Nacional - morta pela pena da lei - teria deixado, no presente, as suas marcas no que concerne à instrução e ensino das polícias militares. "Na Escola Superior de Polícia Militar (ESPM) do Rio de Janeiro, por exemplo, até o ano de 1984, os assuntos policiais comuns eram tratados na disciplina Segurança Interna II, sendo a cadeira Segurança Interna I destinada à segurança interna propriamente dita" (idem:182). De fato, o problema da formação e do preparo dos quadros policiais militares tem consistido em uma variável importante, não apenas para a afirmação corporativa de uma "identidade policial", mas também para a prestação eficaz dos serviços ostensivos civis de polícia. Se o tradicional modelo pedagógico militar prioriza o adestramento e o condicionamento voltados para a constituição de uma força combatente, o horizonte de polícia requer uma ênfase dirigida para a qualificação de um meio de força comedida cuja intervenção está constrangida pelos princípios da legalidade e da legitimidade. Mostra-se, pois, indispensável o desenvolvimento da capacidade individual de tomada de decisão em situações voláteis e com um elevado grau de aleatoriedade. Ter iniciativa, criatividade e discernimento para lidar com a variabilidade das circunstâncias contingentes, dos imponderáveis e, sobretudo, das emergências na vida das pessoas é parte indissociável do trabalho policial rotineiro<sup>19</sup>. Em verdade, essa ênfase nas habilidades do *police officer* já havia sido anunciada por Sir Robert Peel. Não se pode esquecer que a individualização das decisões e, por sua vez o alto grau de discricionariedade presente nas ações policiais já fazia parte da matriz das polícias modernas.

De certo modo, o esforço de se tentar ultrapassar as sentidas limitações da doutrina militar aplicada à polícia ou do chamado "Militarismo", conduziram as PMs a uma outra armadilha doutrinária: o "bacharelismo", isto é, o apego acrítico à perspectiva criminal do direito. É evidente que, no seu cotidiano, as polícias passam uma parcela do seu tempo estabelecendo contatos com advogados, promotores, defensores públicos, juizes e demais operadores do mundo jurídico formal. É fato que elas gastam uma quantidade de horas utilizando e procurando compreender a gramática da linguagem penal. Também é verdade que, na sua rotina administrativa, as agências policiais - principalmente a polícia judiciária e investigativa - transitam pelos meandros burocráticos do Ministério Público e do Judiciário.

---

<sup>18</sup> Somou-se a isso a conseqüente fragilização da auto-imagem da corporação policial que foi, em boa medida, contaminada pela memória ainda viva dos duros anos de repressão política.

<sup>19</sup> Cabe salientar que faz parte dessa realidade uma dose substantiva de imprevisibilidade. Sobretudo nas intervenções policiais, dentro do cenário urbano, não há como se ter certeza prévia do curso de ação mais adequado - em particular, se haverá mesmo a necessidade do emprego da força ou simplesmente de sua ameaça.

Mas a proximidade e mesmo a instrumentalidade do direito penal para certas questões de polícia não devem ser confundidas com o amplo espectro da atuação policial, em particular o das polícias militares ou polícias do provimento da ordem pública. É óbvio que a legislação criminal constitui um importante instrumento para polícia ostensiva. Mas é apenas um instrumento tão necessário quanto tantos outros no dia-a-dia de um PM. O conhecimento, ainda que qualificado, das figuras jurídicas penais (incluindo aí as formas de processamento das leis criminais) não é suficiente para informar o perfil desejável de um patrulheiro que atua em todo tipo de problemas, conflitos e desordens - os quais, ou não possuem, em sua maioria, uma tradução na *rationale* jurídica, ou não se configuram como realidades propriamente criminais. As atividades de polícia ostensiva - majoritariamente preventivas - estão circunscritas pela legalidade, mas, em boa medida, colocam-se em um momento anterior à conformação de um ato difuso em um fato criminal propriamente dito. Mesmo naquelas ocorrências tipificadas como “crime em andamento”, o conhecimento formal das leis penais parece ser pouco relevante para orientar um PM a escolher, com rapidez e discernimento, o melhor curso de ação a ser adotado. Afinal, a identificação de uma circunstância como legalmente criminosa não elimina a dimensão contingente das interações entre policiais e cidadãos. Na prática ostensiva, os conhecimentos penais tornam-se, portanto, uma ferramenta limitada, principalmente quando se trata de instruir os policiais a adotarem uma estratégia de ação ou a decidirem qual recurso tático é mais adequado às circunstâncias em que se está atuando. Por outro lado, como a polícia ostensiva está sempre engajada no atendimento de ocorrências difusas e heteróclitas que interferem diretamente na produção pública de ordem como, por exemplo, o resgate de um alienado mental, a condução de uma parturiente, a retirada de um bêbado ou uma querela de vizinhos, a aplicação estrito senso dos expedientes penais pouco pode auxiliar nos processos cotidianos de tomada de decisão policial, mostrando-se residual e, no limite, pouco provável.

A despeito das evidências sociológicas de que a racionalidade jurídica é incapaz de recobrir os fluxos e as descontinuidades da vida cidadina - ambiente onde a polícia ostensiva atua - , o ensino do Direito Penal nas Academias da Polícia Militar tornou-se uma tradição nas duas últimas décadas. As disciplinas da área jurídica passaram a ocupar uma parte tão expressiva da formação policial que os oficiais PMs saem habilitados a concluir o bacharelado em Direito em, no máximo, dois anos. Além de não recobrir o conteúdo interdisciplinar necessário ao profissional de polícia ostensiva, uma formação policial voltada, quase que exclusivamente, para as ciências jurídicas, parece ter contribuído para o reforço de uma visão criminalizante da ordem pública, extremamente danosa aos serviços ostensivos de polícia. A criminalização do mundo social é correlata a uma espécie de legalismo moral, cujos efeitos perversos em termos de ação cotidiana de polícia são, na maior parte dos casos, irreparáveis. Diferente dos usuais operadores do sistema criminal, os policiais ostensivos estão nas



ruas interagindo de forma descontínua com os cidadãos em todo tipo de eventos. Se motivados por um imaginário excessivamente penal - quase sempre revestido de uma atraente aparência legalista - eles tendem a produzir e multiplicar os fatores criminógenos que ambicionam prevenir. Como em uma espécie de profecia que se autocumprir, esses policiais, no afã de buscar “enquadrar a conduta criminosa”, acabam elevando o universo de elementos suspeitos ao limite da vida social - ela mesma passando a ser, paradoxalmente, identificada como “suspeita” e “ilegal”.

Como se pode imaginar, os esforços de superação dos paradigmas militarista e criminal tem possibilitado, hoje, debates acalorados acerca da reformulação dos currículos, dos conteúdos disciplinares e da própria metodologia de ensino para todos os níveis de formação policial<sup>20</sup>. Existe um consenso, dentro e fora das agências policiais, de que os processos de formação e instrução estão defasados e inadequados não só em relação às exigências postas na ordem do dia pela população, mas também em relação às próprias necessidades internas das organizações. Em razão da histórica precariedade dos conhecimentos obtidos nas Academias de Polícia, os PMs, sobretudo os oficiais superiores, têm sistematicamente buscado suprir suas carências profissionais por conta própria, isto é, de forma individualizada ingressando nas universidades ou realizando cursos técnicos que julgam intuitivamente serem úteis ao desempenho de seu trabalho<sup>21</sup>.

Mas, se é voz corrente que se deve melhorar o ensino e a instrução ofertados aos policiais, não se tem ainda um consenso sobre as formas pelas quais esta melhoria poderá efetivamente ocorrer. Por um lado, esta indefinição reflete o acervo discreto de reflexões já consolidadas sobre a problemática da segurança pública e das polícias no Brasil. Por outro lado, ela expressa um momento rico e peculiar, onde se assiste a proliferação de diversas propostas e experimentações em andamento em diversos estados brasileiros. Exatamente por que estas experiências são muito recentes, ainda

---

<sup>20</sup> Tal como vem ocorrendo nas Polícias Militares do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, do Pará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, outras PMs também têm procurado estabelecer parcerias com as universidades no intuito de atualizar os perfis de entrada e saída dos profissionais de polícia, e de ofertar uma formação policial mais adequada e de melhor qualidade.

<sup>21</sup> Tradicionalmente, os oficiais das PMs têm procurado na carreira jurídica uma espécie de remédio para as sentidas limitações profissionais experimentadas no exercício cotidiano de suas atribuições. Mas, esta procura pelo diploma de advogado também atende às estratégias políticas das organizações policiais militares. A titulação como bacharel em direito, tem operado como um instrumento político para a ampliação do status profissional e para conquista da equiparação salarial com os quadros superiores da Polícia Civil e com os operadores da justiça criminal (Defensores públicos, Promotores, juizes, etc.). Muitas PMs, com base no argumento de que seus oficiais possuem o mesmo título universitário, conseguiram aprovar nas Assembléias Legislativas Estaduais a proposta de equiparação salarial, mudando o patamar de seus vencimentos.

não se tem avaliações substantivas sobre os seus resultados, sucessos, limitações e correções de rotas adotados.

De certa maneira, tem-se aprendido com as próprias tentativas de mudança. Muitas são as idéias em circulação no debate público. Alguns atores entendem que qualquer formação oferecida aos policiais pelas próprias polícias, estaria previamente condenada ao empobrecimento, uma vez que reproduziria, no limite, os vícios históricos das culturas institucionais vigentes nas corporações. Para estes, a formação policial deveria ser entregue às universidades, já que estas constituem os fóruns privilegiados e independentes de produção de ciência e conhecimentos úteis a todos os ramos profissionais. Outros reconhecem a importância das universidades, mas defendem que sua participação deverá se dar a partir de um trabalho conjunto com as polícias e suas unidades de ensino. Neste caso, o que se pretendia é o estabelecimento de parcerias na elaboração dos conteúdos programáticos e das grades curriculares, na construção de modelos pedagógicos mais adequados e critérios de avaliação mais consistentes, na oferta de cursos articulados com a estrutura de ensino policial; etc. Uma terceira perspectiva, tem sido a de se buscar construir uma estrutura de ensino própria e unificada para as organizações policiais militar e civil. Em termos gerais, o que se deseja é a constituição de um sistema profissional de ensino policial integrado e vinculado diretamente às agências policiais. Através deste caminho pretende-se unificar doutrinas, conhecimentos e práticas das duas polícias estaduais, inclusive implementando uma sede física comum e uma grade curricular de nível básico também comum a todos os policiais. Grosso modo, pode-se dizer que tem-se, hoje, três linhas gerais de condução da discussão:

- 1) a exclusividade da universidade no tratamento da questão;
- 2) a parceria universidade/polícia; e
- 3) a exclusividade das instituições policiais.

É fato que a escolha de um destes caminhos implicará estratégias, percursos, investimentos, estruturas, seleção e alocação de pessoal diferenciados. Além do debate sobre quem dever ofertar e como se deve ofertar a formação qualificada aos policiais de todos os níveis, tem-se também uma interessante discussão sobre as ênfases e/ou conteúdos a serem priorizados. Aqui, nota-se também perspectivas distintas ora pensadas como complementares, ora tratadas como independentes. De forma genérica, pode-se também mencionar algumas linhas de intervenção que têm sido colocadas em prática em distintos estados brasileiros:

- 1) a perspectiva instrumental voltada principalmente para a aprendizagem dos métodos e técnicas policiais;

- 2) a perspectiva administrativa dirigida para às questões relacionadas à gestão da organização e dos recursos policiais;
- 3) a perspectiva operacional voltada para a produção de resultados mais eficientes, através da aprendizagem e adoção de ferramentas de análise estatísticas temporais, espaciais, etc.;
- 4) a perspectiva humanista voltada para a valorização da dimensão reflexiva do trabalho policial e, por sua vez, para a mudança de mentalidades; e
- 5) a perspectiva normativa-legal orientada para a valorização dos ensinamentos técnicos do campo do direito, sobretudo, o direito penal.

Soma-se ao debate em torno dos conteúdos a serem enfatizados, a reflexão sobre os níveis de formação e as suas formas de ingresso. Boa parte das propostas tem por objetivo a profissionalização das polícias e, por sua vez, a aquisição do reconhecimento e a equiparação com os graus educacionais existentes no mundo civil. Apesar das diferenças de enfoque de cada perspectiva em circulação, existe, portanto, um consenso de que os níveis de formação policial, uma vez reestruturados, devem possuir correspondência com a formação educacional civil e gozar do prestígio e status formais a ela atribuídos.

Penso que um caminho frutífero para se tirar o máximo de proveito deste atual "balão de ensaios" é, suspender provisoriamente a defesa apaixonada de alguma posição, e avaliar objetivamente as opções disponíveis, os benefícios e os ônus advindos de sua adoção, sua viabilidade no curto, médio e longo prazos, o alcance das mudanças propostas, sua consistência, a possibilidade de complementaridade, sua adequação à realidade peculiar de uma dada região, os investimentos necessários para cada escolha, etc. Para procurar responder a estas questões mostra-se bastante oportuno a elaboração de diagnósticos da atual situação do ensino e instrução das polícias, a partir de um levantamento que inclui desde as práticas policiais, os saberes formais e informais produzidos, as propostas de reformulação já tentadas, as expectativas dos profissionais de polícia segundo patente e função, até as estruturas atuais, modelos pedagógicos adotados, disciplinas e conteúdos efetivamente ofertados, etc. Com isso, pode-se, de uma forma sistemática, identificar junto às distintas clientelas interna e externa os perfis desejados dos profissionais de polícia, segundo sua posição dentro da estrutura organizacional das corporações. Penso ainda que este esforço de diagnóstico deve, além das iniciativas nacionais, considerar as experiências internacionais. Afinal, muitos departamentos de polícia de outros países têm realizado reformas profundas e continuam

aperfeiçoando os seus modelos<sup>22</sup>. A construção de um quadro comparativo, então, mostra-se bastante útil para melhor compreender a situação dos processos formativos dos policiais.

A criação dum fórum de discussão envolvendo todos aqueles atores que podem contribuir de forma direta ou indireta para a reforma do ensino policial, é uma das muitas possibilidades de se construir alternativas criativas e viáveis. Exatamente porque este trabalho voltado para intervenções estruturais não é algo que se faz de uma hora para outra, deve-se considerar a oportunidade de se desenhar iniciativas de transição que possam ser executadas no presente. Não se pode perder de vista que a polícia que existe, não é ainda a polícia cidadã do futuro, dotada de uma formação de alto nível. A polícia do agora é esta que está aí todos os dias nas ruas, tentando manobrar com as suas deficiências de formação, método, instrução, procedimentos, etc. Assim, parece oportuno que paralelo a implementação de uma reforma estrutural do ensino, sejam desenhadas estratégias para atender às carências pontuais do presente, que vão desde a doutrina empregada até a forma de atendimento de uma ocorrência. Nesta direção, seria providencial a elaboração de cursos breves de sensibilização dirigida a certos temas, e de capacitação em determinadas técnicas; etc. Também seria muito oportuno desenvolver ferramentas didáticas - vídeos, palestras rápidas, mesas redondas, manuais e cartilhas - que possam ser utilizadas, por exemplo, durante o período de instrução que os PMs recebem de seus superiores antes de ir para as ruas.

Estas não são tarefas impossíveis e onerosas. No caso do Rio de Janeiro, as intervenções pontuais no campo da qualificação alcançou 30% do efetivo da PMERJ aplicado na cidade, no ano de 1999. É evidente que iniciativas pontuais requerem continuidade e, evidentemente, não substituem a estrutura formal de ensino e instrução. Entretanto, elas são parte importante da atualização de conteúdos. Estratégias modestas desta natureza tem sido adotadas em outras organizações de larga escala com bastante êxito. Considerando que a atividade de polícia requer qualificação continuada, não se deve desprezar a possibilidade de se criar estes e outros expedientes de aperfeiçoamento.

---

<sup>22</sup> Hoje, com o recurso da internet,, é possível levantar modelos educacionais, estruturas curriculares, perfis de entrada e saída dos candidatos, experiências alternativas realizadas ou em curso; relatos sobre os procedimentos e expedientes que possibilitaram as reformas desejadas; as preocupações e desafios do atual momento; materiais didáticos, formas de avaliação; etc.

ANEXO I

Índice de eventos históricos relacionados às Polícias Militares		
Ano	Constituições e Decretos	Eventos
1808	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação da <i>Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil</i>, no Rio de Janeiro, que deu origem às atuais Polícias Civis Estaduais.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A Intendência de Polícia nasceu com atribuições judiciais (estabelecer punições aos infratores e supervisionar o cumprimento das sentenças). Além das atividades de polícia secreta, investigação de crimes e captura de criminosos, a Intendência era também responsável pela administração da iluminação e obras públicas, pelo abastecimento de água da cidade e outros serviços urbanos</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Transferência da Família Real Portuguesa para o Brasil.</li> <li>◆ O Brasil é elevado à condição de Reino Unido.</li> </ul>
1809	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação da <i>Guarda Real de Polícia</i>, no Rio de Janeiro, que deu origem às atuais Polícias Militares Estaduais.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ A Guarda Real era uma força de tempo integral, organizada em moldes militares, e subordinava-se inicialmente ao Ministério da Guerra e à Intendência de Polícia que pagava seus uniformes e salários. Ela nasceu sem função investigativa e com atribuições de patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros, criminosos, etc.</li> </ul> </li> </ul>	
1822		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Independência do Brasil</li> <li>◆ 1º Império</li> </ul>
1824	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Promulgação da Constituição Imperial</li> </ul>	
1827	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aprovação da lei que instituiu a figura do Juiz de Paz, um juiz leigo, eleito localmente que possuía atribuições policiais e judiciárias, podendo inclusive nomear "inspetores de quarteirão" (voluntários civis não-remunerados), mas que não detinha o controle das forças policiais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação das Faculdades de Direito de São Paulo e Recife.</li> </ul>
1830	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aprovação pelo Parlamento do Código Criminal do Império</li> </ul>	
1831	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Dissolução da Guarda Real de Polícia pelo Ministro da Justiça, em razão de um grave motim no qual também participou o 26º Batalhão de Infantaria do Exército regular.</li> <li>◆ Decreto de Criação do <i>Corpo de Guardas Municipais Permanentes</i>, para exercer as funções da extinta Guarda Real, bem com as tarefas de fiscalização da coleta de impostos.</li> <li>◆ Criação da <i>Guarda Nacional</i>, uma organização nacional, paramilitar, não-remunerada e independente do Exército Regular. A Guarda Nacional nasceu com múltiplas atribuições: Como força nacional deveria defender a constituição e a independência da nação, bem como ajudar o exército na defesa das fronteiras. Como força policial deveria contribuir para a manutenção da ordem interna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Com a abdicação de Pedro I é estabelecido o período das Regências.</li> </ul>
1832	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aprovação pelo parlamento do Código de Processo Penal do Império</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Duque de Caxias é chamado a estruturar o Corpo de Permanentes, permanecendo como seu comandante até 1839.</li> </ul>
1866	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação no Rio de Janeiro da Guarda Urbana, uma força civil uniformizada e não-militarizada, voltada para as atividades de ronda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Parte do efetivo da Polícia Militar do Rio passou a servir como unidade de infantaria na Guerra do Paraguai. Desde</li> </ul>

## A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras

		esta época, a polícia militar começa a tornar-se gradativamente uma força aquartelada. Suas atividades de patrulha urbana passaram a ser mais esporádicas, sendo seus recursos destinados para os casos de emergência pública, missões extras e operações de grande porte.
1871	♦ Realização da Reforma judicial que ampliou o sistema judiciário, reduzindo as funções judiciárias das polícias civis.	
1885	♦ Dissolução da Guarda Urbana	
1889	♦ Todos os integrantes das organizações policiais existentes tornam-se profissionais assalariados com jornada de trabalho integral.	♦ Um golpe militar extingue a monarquia e instaura o Governo provisório republicano.
1890	♦ Publicação da Constituição Provisória da República ♦ Código Penal da República	♦ Governo provisório
1891	♦ Promulgação da primeira Constituição da República	♦ Marechal Deodoro da Fonseca é eleito presidente da república pela Assembléia Constituinte.
1894		♦ Prudente de Moraes é eleito o primeiro presidente da república, pelo voto direto
1907		♦ O Governo do Estado de São Paulo contrata a "Missão Militar Francesa" para construir as bases do ensino e instrução da Força Pública do Estado (atual Polícia Militar)
1919		♦ O Ministro da Guerra contrata a "Missão Militar Francesa" para "modernizar" o Exército Brasileiro, sobretudo na área de educação.
1930		♦ O presidente Washington Luís, eleito pelo voto direto em 1926, é deposto pela Revolução de 30. ♦ Getúlio Vargas torna-se o chefe do Governo Provisório
1934	♦ Promulgada a constituição da Segunda República. ♦ Nesta carta é definida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização. ♦ Na parte que trata da "Segurança Nacional", as Polícias Militares são definidas como forças "reservas do exército" voltadas para a "Segurança interna e manutenção da ordem".	♦ Getúlio Vargas é eleito presidente da república pela Assembléia Constituinte
1936	♦ Decreto-lei n.º 192 de 17/01/1936 determina que as Polícias Militares devem ser estruturadas segundo as unidades de infantaria e cavalaria do exército regular.	
1937	♦ Outorgada a carta constitucional que estrutura o Estado Novo.	♦ Novo golpe de estado e Getúlio Vargas torna-se o chefe do Estado Novo.

## A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras

1940	◆ Publicação do atual Código Penal	
1941	◆ Publicação no diário oficial do atual Código de Processo Penal	
1946	<p>◆ Promulgada a nova constituição.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Na parte que trata das "Forças Armadas", as Polícias Militares são definidas como "forças auxiliares e reservas do Exército", voltadas para a "segurança interna e a manutenção da ordem".</li> <li>◆ É mantida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Getúlio Vargas é deposto pelas Forças Armadas em 1945, e o governo é entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal.</li> <li>◆ É convocada a 4ª Assembléia constituinte.</li> <li>◆ O Gal. Eurico Gaspar Dutra é eleito presidente da república pelo voto direto.</li> </ul>
1951		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Getúlio Vargas é eleito presidente da república pelo voto direto.</li> </ul>
1964		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Golpe e instauração do governo militar e suspensão do estado de direito.</li> <li>◆ O Mal. Castelo Branco é eleito presidente da república pelo Congresso Nacional.</li> </ul>
1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Outorgada a nova carta constitucional através do Congresso Nacional .</li> <li>◆ Nesta carta mantém-se o papel das Polícias Militares definido nas cartas anteriores como "forças auxiliares e reservas" do exército, invertendo apenas a prioridade de suas atribuições. As Polícias Militares devem "manter a ordem e a segurança interna".</li> <li>◆ É mantida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização.</li> <li>◆ O decreto-lei n.º 31'7 de 13/03/1967 1) cria a Inspetoria Geral das Polícias Militares - IGPM, um novo órgão fiscalizador do Exército; 2) atribui às Polícias Militares o policiamento ostensivo fardado; e 3) não determina a adoção dos modelos de infantaria e cavalaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Mal. Costa e Silva é eleito indiretamente presidente da república.</li> </ul>
1968	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Ato complementar n.º 40 de 30/12/1968 determina que os integrantes das Polícias Militares não podem receber vencimentos superiores aos dos militares regulares.</li> </ul>	
1969	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Outorgada a Constituição da República Federativa do Brasil pelos ministros militares.</li> <li>◆ Nesta carta suprime-se do texto a missão das Polícias Militares de sustentação da segurança interna, permanecendo a expressão "manutenção da ordem pública" e a sua definição como "forças auxiliares e reservas do exército".</li> <li>◆ É mantida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização.</li> <li>◆ É mantida a proibição aos policiais militares de receberem vencimentos superiores aos dos militares regulares.</li> <li>◆ Os Decretos n.º 667 e 1.072 atribuem a exclusividade do policiamento ostensivo fardado às Polícias Militares, bem como proibem que os estados de criarem outra organização policial uniformizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Gal. Emílio Garrastazu Médici é eleito indiretamente presidente da república.</li> </ul>

## A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras

1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Decreto-lei n.º 66.862 de 8/07/1970 determina que as Polícias Militares deverão integrar o serviço de informações e contra-informações do Exército.</li> </ul>	
1982		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Gal. João Baptista Figueiredo é eleito em 1979, por via indireta, e inicia o processo de abertura política.</li> <li>◆ Retorno às eleições diretas para Governador de estado.</li> </ul>
1985		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fim da ditadura militar com a eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência da república.</li> <li>◆ O Vice-presidente José Sarney toma posse como presidente da república após a morte de Tancredo Neves.</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Promulgada a constituição democrática. <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Esta carta apresenta um capítulo próprio para a segurança pública definida como "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos".</li> <li>◆ O artigo 144 que trata das missões das polícias brasileiras, determina que compete às polícias militares "o policiamento ostensivo fardado e a preservação da ordem pública". E às Polícias Civis são atribuídas as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais.</li> <li>◆ Esta carta autoriza os municípios a criarem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.</li> <li>◆ É mantida a definição das Polícias Militares como "forças auxiliares e reservas" do Exército.</li> <li>◆ É mantida a IGPM.</li> <li>◆ É mantida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização.</li> </ul> </li> </ul>	
1990		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fernando Collor de Mello é eleito presidente da república pelo voto direto.</li> </ul>
1992		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Vice-presidente Itamar Franco assume a presidência da república após o impeachment de Fernando Collor.</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, dentro da estrutura do Ministério da Justiça</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente da república pelo voto direto.</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, dentro da estrutura do Ministério da Justiça.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ As praças da Polícia Militar de Minas Gerais iniciam uma greve que se propaga por outros estados brasileiros.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Decreto de 01/06/1999 cria o Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fernando Henrique é reeleito presidente da república pelo voto direto.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ O Governo Federal cria o Plano Nacional de Segurança Pública</li> </ul>	



**Bibliografia**

BAYLEY, David H. *Police for the Future*. New York. Oxford University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *What Works in Policing*. New York. Oxford University Press, 1998.

BEATO FILHO, Cláudio C. *Ação e Estratégia das Organizações Policiais*. Belo Horizonte. UFMG, mimeo, 1999.

BITTNER, Egon. *The Functions of Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*. New York. Janson Aronson, 1975.

\_\_\_\_\_. *Aspects of Police Work*. Boston. Northeastern University Press, 1990.

BRETAS, Marcos Luiz. *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997.

\_\_\_\_\_. "Observações sobre a falência dos modelos policiais". *Tempo Social*. São Paulo. Revista de Sociologia da USP, v.9, nº 1, 1997.

CARVALHO, José Murillo de. *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo. Companhia das Letras, 1987.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. "Remilitarização da segurança pública: a operação Rio" in: *Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade*, Ano 1. Rio de Janeiro. Relume & Dumará, 1996.

CHAN, Janet. B. L. *Changing Police Culture. Policing in Multicultural Society*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997.

GRAEF, Roger. *Talking Blues. The Police in their own Words*. London, Collins Harvill, 1989.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência em uma cidade do século XIX*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KLEINIG, John. *Handled with Discretion. Ethical Issues in Police Decision Making*. Lanhan. Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

\_\_\_\_\_. *The Ethics of Policing*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997.

LIMA, Roberto Kant. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. "Polícia e exclusão na cultura judiciária". *Tempo Social*. São Paulo. Revista de Sociologia da USP, v.9, nº 1, 1997.

McCORMICK, Kevin R.E. e VISANO, Livy A. *Understanding Policing*. Toronto. Canadian Sholars' Press, 1992.

MUIR Jr., Willian Ker. *Police Streetcorner Politicians*. Chicago. University of Chicago Press, 1977.

MUNIZ, Jacqueline e PROENÇA JÚNIOR, Domício. "Perguntas sem respostas". *Jornal do Brasil*, 7 de maio de 1996, p. 9.

\_\_\_\_\_. "A Crise Desnecessária". Coluna Opinião, *Jornal O Globo*; 26/07/97a.

\_\_\_\_\_. "Administração Estratégica da Ordem Pública". *Lei e Liberdade*. Comunicações do Iser. Rio de Janeiro, 1997b.

MUNIZ, Jacqueline *et alli*. "Uso da força e ostensividade na ação policial", pp:22-26. *Conjuntura Política*. Boletim de Análise nº 06. Departamento de Ciência Política - UFMG, abril de 1999.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser Policial é, sobretudo, uam razão de ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. IUPERJ, tese de doutorado, 1999.

NEDER, Gizlene *et alli*. *A Polícia na Corte e no Distrito Federal, 1831 - 1930*. Rio de Janeiro, Série Estudos no. 3, PUC/RJ, 1981.

OHLIN, Lloyd E. e REMINGTON, Frank J. (coord). *Discretion in Criminal Justice. The Tension between Individualization and Uniformity*. Albany. State University of New York Press. 1993.

PAIXÃO, Antonio Luiz. "O 'problema da polícia'". In: *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. IUPERJ (Série Estudos, 91), agosto de 1995, p. 11.

\_\_\_\_\_. "A Organização policial em uma área metropolitana". *Dados*. Rio de Janeiro. Revista de Ciências Sociais, v.25, nº 1, 1982.

PROENÇA JÚNIOR, Domício e DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília. Edições Humanidades, Universidade de Brasília, 1998.

## **A Crise de Identidade das Polícia Militares Brasileiras**

PROENÇA JÚNIOR, Domicio *et alli*. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1999.

RODRIGUES, Antonio E. Martins *et alli*. *A Guarda Nacional no Rio de Janeiro, 1831 - 1918*. Rio de Janeiro, Série Estudos no. 5, PUC/RJ, sem data.

SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. Forense, 1990.

\_\_\_\_\_. "Militarização da Segurança Pública e a Reforma da Polícia: um depoimento", pp: 497-519. In: BUSTAMANTE, Ricardo e SODRÉ, Paulo César. *Ensaio Jurídicos: O Direito em Revista*. Rio de Janeiro. IBAJ, 1996.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York. Macmillan College Publishing Company, 1994.

SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David H. *The New Blue Line. Police Innovation in Six American Cities*. New York. The Free Press, 1988.

SWANSON, Charles R., TERRITO, Leonard, TAYLOR, Robert W. *Police Administration: Structures, Processes and Behavior*. Prentice Hall, 1998.

# The Military and the Media in Canada since 1992

**Nigel Hannaford**

Editorial Writer, Calgary Herald

Among the significant western military powers, Canada has the most open practices in the dealings of its armed forces with news gathering organizations. This is the result of a deliberate policy of openness, which is not only unique among military organizations, but also within the Canadian government itself. Indeed, the Canadian Forces is the only Canadian federal agency with written authorisation for its employees, uniformed as well as civilian, to talk to the media about what they do.

These new procedures were put in place to restore public confidence in the Canadian military after a series of public relations disasters in the mid-1990s, the most damaging of which was an enquiry into the behaviour of Canadian troops during a UN deployment to Somalia in 1992-3.

The new policy, which took effect March 1, 1998 was important among a number of positive developments which raised public support for the military from an all time low of about 42 per cent in 1996, to 67 per cent in 1998.

This paper will examine:

- i) The place of military institutions in Canada and how that bears upon relations with the media;
- ii) The Somalia incident;
- iii) The inquiry;
- iv) The consequences for military public affairs of the inquiry into the Somalia incident;
- v) Implications of the new policy for the military and the media.

## **The Military in Canada**

Despite the formidable accomplishments of its armed services over the past 100 years, in the Boer war, the First and Second World Wars, Korea and more than 40

## The Military and the Media in Canada

peacekeeping deployments under the United Nations flag since 1946, Canada does not consider itself a militaristic society.

Although parts of the eastern provinces have been settled for more than 250 years, and Canada became a self-governing member of the British Empire in 1867, no full-time regular force army units were established until 1887 and it was 1910 before the Canadian Parliament agreed to establish its own navy. Even then, it did so grudgingly, Conservative opposition leader Robert Borden dismissing the idea as “hazardous and costly.”<sup>1</sup>

True, Canada’s military traditions extend back into the eighteenth century, when colonial militias assisted British forces in various small conflicts and in 1812, the not-so-small war with the United States of America. Militia forces also supplemented a British regiment to suppress an 1870 Metis rebellion in what is now Manitoba and dealt unaided with a later one in 1885, in Saskatchewan. The practice of maintaining a trained reserve of citizen soldiers continues to be well rooted, with a network of 18 armories distributed among all major cities across the country. In 1914, this tradition was an enormous accelerant to Canada’s amazing mobilisation for the First World War.

But part-time militia forces are not the same thing as full-time regular forces and it is the Canadian way, it seems, for successive emergencies to be dealt with by huge expansions and followed by equally savage cuts.

By 1918, for instance, this country of slightly less than 8 million souls had mobilised 620,000 men, of whom nearly a tenth were killed.

As soon as the war ended, however, the military establishment was placed on care and maintenance, or in the cases of the navy and air force, life support. From such low starting points, decline continued. By 1930, the navy, with 1,000 men could send to sea two small destroyers and four minesweepers. The army was down to 3,000, though the militia was kept at 46,000 in case of civil unrest during the depression. The air force had just 18 warplanes and a handful of civilian types. Establishment was less than 750.

The pattern was repeated in 1939. From a population of 13 million, 800,000 men and women enlisted. When the war ended, Canada had the world’s third largest navy and fourth largest air force. But a year later, the ships were mostly laid up, the aircraft parked and demobilisation had reduced enlistment to 51,000 plus reserves.

The Korean War and the Cold War each caused a reluctant build up of forces but when the Soviet Union collapsed in 1989, the Canadian government was quick to seize the so-called “peace dividend.” Many were openly skeptical; as one newspaper

---

<sup>1</sup> Borden told the House of Commons in 1912, “Is there really any need that we should undertake the hazardous and costly experiment of building up a naval organization especially restricted to this Dominion when upon just and self-respecting terms we can take such part as we desire in naval defence through the existing naval organization of the Empire?” Quoted by Milner, *Canada’s Navy, the First 100 Years*. 1998

## The Military and the Media in Canada

editorialist remarked that year, “Canada has been taking the peace dividend all along, even before there was peace.”<sup>2</sup>

Total enlistment of 87,000 regulars in 1989 has been slashed: Today, the establishment for all three services is about 60,000, with primary reserves of around 22,000, the majority of which are army. Neither regular forces nor reserves are up to strength.

There are at least four reasons for Canada’s equivocal stance on defence and security matters.

1) It has been to some extent an inevitable result of Canada’s dependence for its external security for more than 200 years upon first the British Empire and more recently the United States of America. It is hard to conceive of an independent military creed developing under such capacious umbrellas. The mentality of allowing the duty superpower to take care of things, is deeply ingrained.

2) Neither does a comprehensive defence doctrine develop easily of its own accord in a country which is at once hard to attack and impossible to defend. Geography is a factor in another way too; it means Canadians do not see much of their armed forces. For one thing, most Canadian soldiering these days is done overseas, either as part of the NATO contribution or U.N. peacekeeping deployments. But even within Canada, military equipment is not much in evidence. Not only is there not much of it, but the east and west coasts are separated by 3,500 miles of land, so many citizens will go for decades without seeing a warship. The country’s few air bases are located away from major population centres as are tank-training areas.

3) Making it even less likely is the pattern of immigration that followed the predominantly British influx of the late nineteenth century. Many immigrants arrived from countries where they had suffered at the hands of military hierarchies; they were in no hurry to recreate what they had so recently left behind.

This may be the reason why many Canadians do not define their sense of national identity with military symbolism. While the American national anthem, for instance, speaks about the heroic defence of Fort McHenry, the Canadian national song speaks of commanding “true patriot love.” The song’s modest reference to standing on guard for the true north, has proved to be of little inspiration to people or government and one reference to it was dropped from the verse several years ago to make way for a phrase applauding the country’s diverse ethnic origins.

4) More recently, successive Canadian governments have viewed the military, with its inherited British traditions, as slightly un-Canadian, “more Royal than Canadian,” in the case of the Royal Canadian Navy as historian Dr. Marc Milner told a recent conference in Calgary. And one prime minister, Pierre Trudeau, simply had no use for the armed forces

---

<sup>2</sup> Alberni Valley Times, Port Alberni, Slings and Arrows, February 1990.

## The Military and the Media in Canada

at all. During his tenure of office, they were starved of new equipment and morale was at a post-war low.

In short, while many nations see military forces as a grim necessity—or more commonly yet, as repositories of national pride—Canada has, for want of suitable enemies or a military ethic, regarded standing military forces as expensive anachronisms.

What all of this means is that unlike the U.S. or Great Britain, the military in Canada does not have much of a constituency. This makes it highly vulnerable to an uncaring or openly hostile government, if it falls into disrepute, as it did around the time of the aforementioned Somalia enquiry.

The Canadian military has therefore learned that it cannot afford to ignore public opinion; this in turn has had implications for how it has come to deal with the news media.

Given the wide and genuine respect paid to veterans at Remembrance Day, it might seem odd to question the level of public support for the Canadian Forces, as the three discreet services are now known.

Support is indeed a mile wide. Unfortunately, it is also only an inch deep and no government has been elected—or lost an election—on a defence issue since 1917, when the conscription issue was central. Canadians care about defence, but in peacetime, not much.

The other possible lobby that could affect the military's fortunes is industry. Canada does have a defence industry, but it does not have the proportionate clout carried by the U.S. military-industrial complex. There is some government incentive to support the struggling shipbuilding industry in a few marginal ridings in Quebec and New Brunswick, which may work to the navy's advantage as it touts new fleet replenishment vessels with a logistics capability built in for peacekeeping ops.

Canada has been out of the warplane business since the Diefenbaker government scrapped the Avro Arrow in 1959 and while General Motors does manufacture military vehicles in London, Ont., the business is very much a sideline to civilian work.

Perhaps this is a healthy state of affairs, a peaceable kingdom capable of rising up in righteous anger when necessary to humble kings and tyrants, then judiciously beating its swords into ploughshares. The trouble is that military skills once lost are hard to regain quickly when needed and as Canada's history shows, Canadians tend to get involved in what comes along. The country has been involved in every major conflict this century except Vietnam.

While senior Canadian military officers are as capable as any other bureaucracy of perpetuating an institution for its own sake, they are also keenly aware that the country that today undervalues them, could as easily require a miracle tomorrow. Their challenge is to keep as professional a force in being as budget and mandate will permit. What they

## The Military and the Media in Canada

have accomplished within those constraints is indeed a miracle itself. They came perilously close to losing it all in 1993, however, when public confidence in the Canadian Forces dropped to an all-time low.

Only a total rethink on how the forces did business saved them. Fundamental was how they presented themselves to the Canadian public.

### The Somalia incident

In August 1992, the Canadian government accepted a U.N. request to provide 750 men for a mission to Somalia. The central government had collapsed and the country was in the grip of vicious fighting between rival warlords. The Canadian Airborne Regiment was assigned and began training for a traditional peacekeeping operation intended to permit relief agencies to do their work.

Days before the regiment was to depart, the mission was changed. Televised reports of starvation in Somalia and the clear identification of the war lords as the obstacle to bringing relief, meant that the new mission (Operation Deliverance) would be making peace, rather than merely keeping it. As University of Calgary professor David Bercuson put it "The basic aim of Operation Deliverance was to disarm and suppress the military forces of the Somali warlords . . . but such an objective could only be achieved by intervening massively in Somali politics. The UN would have to become the biggest warlord in the country to do that successfully! It was not prepared to take on that role."<sup>3</sup>

It was a dangerous, volatile environment. While some Somalis welcomed the UN intervention and the hoped-for restoration of orderly government, others were violently opposed. And for many opportunistic young Somali males, the UN forces represented an alien entity from which it would be good sport to challenge, flout and loot.

Into this mess, came the Canadian Airborne Regiment. Even among elite attack units, they were a rough lot. It is beyond the scope of this paper to examine their history, but it should be recognized that by the time the regiment deployed to Somalia, many of the most unfortunate consequences of post war neglect of the military by the Canadian government had found expression in the Airborne. While their fighting spirit was not at issue, it had been notorious for several years as a haven for soldiers with nonconformist attitudes. Undisciplined, wild behaviour had been a problem and successive commanding officers had not reined in the worst offenders.

To make matters worse, the new operation was very different from the original one and the rules of engagement had not been devised at the time of departure. UNITAF, as the Somalia intervention force was now known, began arriving in Somalia at the end of 1992. Conditions were deplorable, hot, dusty and unsanitary but the mission began the process of disarming the warlords with some success.

---

<sup>3</sup> 'Significant Incident,' David Bercuson, McLelland and Stewart, 1996.



## The Military and the Media in Canada

One of the biggest irritations, however, was the practice of local youths infiltrating UN camps and stealing whatever they could carry away. Perhaps irritation is too mild a word; vital equipment was stolen and of course, infiltrators were a security hazard. By the beginning of March, the problem was endemic. It was by no means confined to the Canadian base, but of all the regiments to try it with, the aggressive Airborne was, from the point of view of the thieves, the worst possible choice.

Two definitive incidents took place in early March:

The first, on March 4, involved the shooting of a Somali man who had penetrated the camp. The troop involved claimed that he had been shot running away; a medical doctor who examined the corpse raised the possibility later that the man had been shot on the ground—executed, in other words.

On March 16, another Somali died. The major in charge of No 2 Commando gave orders for a snatch team to catch a prisoner and make an example of him. “Abuse him” was the exact wording. A youth was indeed apprehended that night and died in the custody of two members of the Airborne Regiment. He was kicked and beaten to death.

The chain of consequences that has led to radical changes in the Canadian Forces approach to Public Affairs, leads back to these two incidents.

### The Inquiry

There is some truth to the aphorism that those who love the law and sausages should not watch either being made. One might say much the same about the armies of democracy going off to war in a good cause.

Clearly, the death of the second Somali youth was gratuitous and indefensible, possibly that of the first, too. But it is also true that such things have happened before and only fortuitous circumstances have permitted the culprits to escape censure.

What made this case different is that first, Canadians have high—even unrealistic—expectations of their police and military personnel, who are expected to exhibit the highest standards of restraint and professionalism, no matter what the provocation. There is also very little sense of what peacekeeping involves in difficult situations; at the time of the Somalia intervention, like in Kuwait two years before, there were plenty of public figures completely at odds with reality who were urging non-violent solutions upon those involved.

Second, whatever might have been got away with in earlier times, these days public institutions are (rightly) subjected to much greater scrutiny than ever before. As the scandal unfolded, home videos taken during brutal Airborne hazing rituals found their way into the public domain, exposing a sensitive public to a side of military life which some soldiers may privately defend as necessary for group cohesion, but which are impossible to defend before a hostile audience. The videos were bad enough. When

## The Military and the Media in Canada

trophy pictures taken by the perpetrators of the “abuse” of the second youth found their way into the press, the public was outraged.

The thought that Canadian troops could have been involved in an atrocity thus affronted this protected and idealistic society to a degree that might surprise more hardened populations—including the Somalis, no doubt. The youth’s parents would have been satisfied with 100 camels.

A story in the Calgary Herald for May 20, 1993—the story took a while to get out—gives some flavour of the sentiment:

OTTAWA - For the first time in Canada’s 46-year peacekeeping history, soldiers have been charged with torturing and murdering a civilian. . . . ‘These are the most serious charges ever laid in Canadian military operations with the UN,’ said Brig.-Gen. Pierre Boutet, Judge Advocate General for the Canadian Armed Forces.

What followed was a scramble to avoid culpability. Not surprisingly, the people on the spot received prison terms.

Still, while not diminishing their personal culpability, as mentioned earlier, the state of the Canadian Airborne Regiment was the product of a wider malaise in the Canadian Forces. In 1995, the federal government established an enquiry into the conduct of the mission.

The commissioners reported in July 1997; in sum, they found that Canadian troops did the best job they could but were let down by poor leadership in the senior ranks.

Specifically, the three commissioners also concluded that officials at Defence headquarters in Ottawa and in Somalia were involved in an attempt to cover up the first (i.e. March 4) killing of a Somali man by Canadian soldiers. Their thoughts on whether there was an attempt to cover up the beating death remains unknown; the government shut down the inquiry just before the commissioners got to that.

As it was, the report, titled “Dishonoured Legacy,” ran to 2,000 pages and followed 183 days of hearings with 121 witnesses and 37,500 pages of testimony. There were another 100 volumes of documentary evidence.

The commissioners were brutal in their assessment of the CF leadership. The Canadian Forces position was that all blame should attach to a few ‘bad apples’, but the inquiry thought otherwise.

## The Military and the Media in Canada

“The sorry sequence of events in Somalia was not the work of a ‘few bad apples’ among our soldiers, as some senior officers and DND officials would have it, but the result of systemic, organizational and leadership failures,” the report read in part.

It found fault with some of Canada’s top military leaders including former chiefs of the defence staff generals (army) John De Chastelain and (air force) Jean Boyle, (who resigned his position after 9 grueling days on the witness stand) and alleged that several officers lied to the inquiry. (It did not name them but urged the government to review all testimony and discipline those thought to have lied.). It also commented upon the collective amnesia that seemed to have afflicted the upper echelons. Anecdotally, one of the enduring recollections of daily reports from the inquiry was listening to officers say they had forgotten events.

In particular, the commissioners criticized the acting chief of defence staff at the time their report was released, Vice-Admiral Larry Murray. He had been high in the chain of command during the Somalia mission. He was faulted for waiting at least five weeks before ordering military police to investigate the suspicious first killing. One commissioner, decorated Second World War combat veteran Robert Rutherford bluntly said, “As a soldier I have a feeling there are real problems at the top today. I’m of the opinion (Murray) is not the best man for the job.”<sup>4</sup>

To be scrupulously fair, the government rejected many of the inquiry’s findings; Defence Minister Art Eggleton denied there has been any cover-up and attacked the overly critical tenor of the inquiry’s report.

It didn’t really matter however. Between the videos, the nature of the incidents and the unedifying posture of senior officers at the inquiry, huge damage was done to the reputation of the Canadian Forces.

An opinion poll conducted in 1996 by Angus Reid for Southam News showed that barely half of Canadians still had faith in the country’s military. As the Somalia Inquiry continued to hear testimony, it got worse.<sup>5</sup>

A similar poll in 1997 by the same company revealed that 54 per cent of Canadians surveyed believed, as did the Somalia inquiry, that the recent troubles in the military were “evidence of widespread, fundamental problems in the whole structure of Canada’s Armed Forces.” The number who believed that these were isolated incidents had fallen to 42 per cent.<sup>6</sup>

It was not only Southam News that was polling. Defence Minister Doug Young had requested a variety of polling information in October 1996, shortly after his appointment to the portfolio. Toronto-based Pollara confirmed the findings of the 1996

---

<sup>4</sup> Calgary Herald, July 3, 1997. Somalia: Military blasted in final report: Officials in Ottawa and Somalia tried to cover up murder. Page A1 (Front).

<sup>5</sup> Calgary Herald, August 3, 1996. Slim majority keep faith in armed forces. Page A3.

<sup>6</sup> Calgary Herald, February 1, 1997. Many Canadians say Forces in trouble. Page A10.

## The Military and the Media in Canada

Southam study in October of that year, advising the minister that between 1994 and 1996, there had been “a dramatic decline in confidence levels.”<sup>7</sup>

For an organisation without a powerful constituency to protect it in tough times, these were devastating numbers. As Martin Shadwick, a professor of defence studies at Toronto’s York University commented to Southam News at the time, “There’s a heck of a lot of work to be done here.”<sup>8</sup>

He spoke more truly, perhaps than he knew. According to somebody at the centre of things, the Canadian Forces narrowly missed being reduced to little more than it had been a hundred years before.

### The consequences for Military Public Affairs

That somebody was a fixer by the name of Larry Gordon, who was hired in 1996 to be Chief of Public Affairs for the Department of National Defense, by Chief of Defence Staff Vice-Admiral Larry Murray. The position of Chief of Public Affairs was created for Gordon by Murray, to whom Gordon reported directly. The pre-existing post of Director-General, Public Affairs, which was a civilian position reporting to the deputy minister, was left unfilled for the two year duration of Gordon’s appointment.

Gordon describes himself as “an agent of change,” that is, somebody who assists large organizations to negotiate traumatic events, such as downsizing or restructuring, both of which applied in the Canadian Forces. Prior to his appointment with National Defence, he had conducted a similar exercise at Revenue Canada.

With his ponytail and iconoclastic ideas, Gordon may have appeared at first to be an unlikely person for a brass-button admiral to choose, a supposition he freely admits.<sup>9</sup> Yet under his guidance, the Canadian Forces adopted a radically different approach to public affairs and now accords it unprecedented significance. As one public affairs major in 41 Brigade, which is basically the Alberta militia units, describes things: “My job used to be done by a junior lieutenant, on a part time basis. It was the first to be cut if there was a problem. Now it would be one of the last.”<sup>10</sup>

The new approach is contained in a 29-page document called simply “Public Affairs Policy,” issued effective March 1, 1998.

The overall mandate of the CF and DND, in the words of the policy document, is to “inform the public of its policies, programs, services, activities, operations and initiatives in a manner that is accurate, complete, objective, timely, relevant, understandable and open and transparent within the law.”

---

<sup>7</sup> Calgary Herald, May 23, 1997. Abridged probe leaves public in doubt - poll. Page A23.

<sup>8</sup> As for 6) above.

<sup>9</sup> Interview: April 13/2001

<sup>10</sup> Interview: Captain Mark Giles, Public Affairs Officer, 41 Canadian Brigade Group Headquarters, Calgary. Interview: April 11/2001.

## The Military and the Media in Canada

This ambitious vision breaks down to three guiding principles, each of which represents a significant departure from past practice.

### *1) Transparency, openness, accessibility and crisis management*

Policy: The Canadian Forces and DND shall “*establish procedures for proactive management of issues and crises, placing priority on identifying problems, promptly implementing solutions and promptly informing the public in a complete and accurate manner of what the CF and/or DND are doing to address the issues and why.*”

This transparency, openness and accessibility stops at the point that operational effectiveness may be compromised. Canada does still believe in the concept of military secrets.

However, the underlying purpose as Gordon explains it, is that it is much better to confess one's faults and tell people what is being done about them, than to allow them to be discovered through access-to-information legislation by an enterprising reporter. In the latter case, one is automatically on the defensive, admitting and conceding facts, a posture from which it is difficult to project authority.

### *2) Broad permission to comment*

Policy: “*is designed to establish and articulate PA operating principles. . . for CF members and DND employees at all levels to help them build, nurture and maintain a strong relationship with the public.*”

*The policy seeks to achieve these objectives by establishing a modern, progressive and professional approach to PA that actively encourages openness and transparency, integrates PA into CF and DND operations at all levels, delegates authority and empowers CF members and DND employees to speak more openly to Canadians about what they do and how they make a difference to Canada and the international community.”*

What this means in practice is that members of the armed forces, no matter how low their rank, are allowed to discuss what they do, with the public and with the media and are supposed to be instructed on how to do this. (The rule of thumb is that they can talk about what they do but not about what other members do; they may not discuss or criticize government policy.)

As stated at the outset, it is singular among government departments that they have this in writing.

This is all radically different from the administration of public affairs under the previous order, Policy Directive P/95 and its antecedents. Like large civilian entities, information was channelled through designated spokesmen, who would be responsible to the commander of a large unit, for instance the commander of a base, ship or regiment. Small units simply didn't have spokesmen and would refer enquiries on.

## The Military and the Media in Canada

### 3) *Embedding Public Affairs*

Policy: The CF and DND shall “*embed the principles of transparency, openness and accessibility into the day-to-day operations of the CF and DND.*”

In other words, Public Affairs has to be on the checklist for “*policy development, program design, service delivery and military doctrine and operations.*”

The obvious question is whether it is working for the armed forces, the measure for which is survival.

Larry Gordon commented in a recent interview that the future of Canada's military was very much in the balance at the time of the Somalia Inquiry. “The military has to have a constituency of support. Within the Liberal government, there was very little political will to do the things necessary to sustain a combat capable force, to hand out the pay raises or to buy new equipment.”

At the time, several expensive procurements were pending, including new helicopters for search-and-rescue and anti-submarine warfare roles, the four used Upholder-class submarines from the Royal Navy and the Leopard Life Extension program for the army's tanks.

“This was a time when the federal government was trying to bring in a balanced budget and there were all these expensive options out there. Meanwhile the headlines were getting worse and worse, with the murders in Somalia and then the coverup by senior officers, the missing stickies and the document tampering and so on. Public support for them was dropping away. I think the question in cabinet was “Do we really need a military and if so, what do we want it to do? Some people were arguing that it should be reduced to a coastguard and a militia.”

It was at this point that Murray hired Gordon to try to re-launch the military's image to the public.

“The DND had to rely on the media. The national newspapers were very caustic, looking for conflict all the time. The country newspapers weren't so bad but there was this bunker mentality in DND after all that they had been through. We decided on the openness policy, that we would get out and talk directly to Canadians and let them hear directly from the armed forces.”

Both figuratively and literally, the military started to open the gates. As Gordon describes it, the military used every possibility to show servicemen in a positive light, getting young corporals in front of TV cameras as they boarded planes for a UN peacekeeping deployment or sailors talking about the new patrol frigates. Even Mother Nature co-operated by providing two natural disasters, the flooding of the Red River and an ice storm in Quebec. In both situations, the military was called out to render assistance to the civil authority and reaped a huge PR harvest.

## The Military and the Media in Canada

“This was all good,” said Gordon. “Canadians got to see the military in a new light, sometimes face to face which they didn’t often do because they’re often abroad. There was dialogue.”

National Defence also reconstructed its Web site. In line with the reasoning that it is better to tell than have to explain, there is now a massive amount of documentation available including things like reports and studies on sensitive matters like morale, which would once have required an access-to-information request.

Also some less sensitive matters; internal polls reveal that women serving in the armed forces do not favour the so-called combat bra, custom-engineered for fighting women at a cost of \$1 million. They also show that on ships with mixed-gender crews, sex occasionally takes place.

It should be recognized, incidentally, that the navy is rather better at Public Affairs than the air force or the army. This seems to be a historic advantage, born perhaps of learning the value of good PR earlier than its companion services, because of its virtually continuous struggle to exist at all.

Vice-Admiral Ron Buck, present commander of Maritime Forces Pacific, operates very much along the Larry Gordon prescription. He is an earnest proponent of teaching the Canadian public the relevance of the navy; he is on record as saying that if he could, he would get every Canadian aboard a Canadian warship.<sup>11</sup> Obviously that isn’t likely to happen but last year, 30,000 Canadians did either go to sea on west coast ships or tour the Esquimalt base, and naval personnel are left in no doubt about their ambassadorial role.

The navy has also, in a flash of the blindingly obvious, decided to name its ships for Canadian towns and cities. It is much more relevant to the 950,000 residents of Calgary, for instance, to know that HMCS Calgary is operating with an American carrier battle group, than to know that a Canadian ship named after a river or Indian tribe is doing exactly the same thing.

How the U.S. Navy manages to keep up the tempo with destroyers named after dead congressmen would be a subject for another presentation. It seems to work for them. The navy is a consistent winner in the capital projects crapshoot. At a time when the air force is mothballing almost half the aircraft it has on charge, the navy got the submarines.

The army got the tank upgrades, by the way, and in March 1999, the military got its first raises in 8 years, 14.4 percent to privates and a 7.28 percent raise to non-commissioned officers.

---

<sup>11</sup> Interview: March 2, 2001.

## The Military and the Media in Canada

As for public perceptions, the polls seem to vindicate the new approach. On December 28, 1998, a Pollara/Southam poll showed a massive turnaround in public support.

For instance, the Calgary Herald reported the next day, “Expect Defence Minister Art Eggleton to use the results of a new Southam poll as ammunition for increased defence spending. The poll, published Monday, shows a complete about-face in public opinion. Although defence has traditionally been rated by Canadians as their lowest spending priority, two-thirds now believe the Defence Department’s budget should be increased to replace dangerously aging equipment and improve the quality of life for military personnel.”

Canadians also remain highly committed to peacekeeping operations, according to a July 1998 poll by a University of Chicago study, which polled citizens of 22 countries on what they valued in their countries. Canadians were ranked fifth in pride in their armed forces.<sup>12</sup>

That is not a result which could have been foreseen three years previously. It would be inaccurate to ascribe it all to judicious management of the media; without the military cleaning up some of its problem areas, no amount of openness would have restored public confidence.

The Canadian Armed Forces have effectively conveyed those good stories it had to tell. The caustic national media has diluted its vitriol and the public having been reassured, its inch deep support has once more flooded the landscape. But because it is only inch deep, the enhanced role of Public Affairs is likely to be here to stay.

### The consequences for the military and the media

The polls do not tell the whole story unfortunately.

In one sense, the new policy is working for senior military officers who don’t want to be associated with controversy. Certainly, they are no longer in the headlines every day, defending some egregious situation.

Whether the policy is working for the media or the larger interests of the military is another matter altogether. To be blunt, if there are still problems in the Canadian Forces and the new policy becomes just another tool for information management so that the public doesn’t know and therefore doesn’t put pressure on politicians to make improvements, the military is dealt a gross disservice. And of course, if the media can’t find out, the public won’t know.

Sadly, it wouldn’t be hard to build a case that the Canadian Forces still have some serious issues. The Leopard tanks are obsolescent. The ASW frigates cannot perform their role without helicopters, which at this point, still have not been selected,

---

<sup>12</sup> Calgary Herald, July 1, 1998. Canadians proudest of democracy. Page A22.



## The Military and the Media in Canada

never mind ordered. The air force is obliged to sell nearly half its fighters to pay for refurbishing the rest. A whole truck fleet is laid up because of mechanical deterioration and the unavailability of spare parts. (The vehicles are 18 years old.) A destroyer recently refitted for \$250 million is tied up alongside at Esquimalt because she can't be manned.

This points to an ongoing difficulty with recruitment and retention, which in turn points to morale issues. Is manpower allocated properly? There seems to be no shortage of bodies in Ottawa but a ship lies idle.

The establishment is 60,000 for all three arms of the service; the DND admits to 57,000 men and women on strength but it is doubtful whether more than 52,000 are available for duty, the rest being off duty for one reason or another. Some personnel are working back-to-back deployments on peacekeeping missions, with consequent burnout.

And peacekeeping is all very well and part of the national objective but nobody pretends that it contributes anything to the prime military purpose, to be tuned up for combat.

This is not an exhaustive list but it is sufficient to indicate that although the negative headlines have become less frequent—to some degree because military problems have lost some of their shock value—causes for justifiable public concern remain. The openness policy notwithstanding, enquiry into them is no more welcome now than it has ever been.

After all, National Defense is still a government department. There is still a minister who doesn't want to be embarrassed and civil servants and senior officers with careers to protect.

Scott Taylor, publisher of *Esprit de Corps* magazine comments, "Ask a question on something mundane and yes, the answers are readily available. If it's something sensitive, there's a chain of release leading all the way back up to the minister, depending upon how sensitive it is. The old tricks still work. Access to information is not free and the first response to a delicate request may be an excessive cost estimate. Or there's the old needle in the haystack trick: Here's a box of paper. The sheet you want is in there somewhere."

"If an enquiry is identified as coming from the media, there has to be a media response drafted; if it's touchy, the Judge Advocate General's office gets involved and one seldom sees an officer of flag rank on a public occasion unaccompanied by a Public Affairs officer."<sup>13</sup>

And of course, openness or not, the minister still controls the timing of the release of information.

---

<sup>13</sup> Interview: 18 April, 2001.

## The Military and the Media in Canada

These are some of the head office problems. Further down the line, the diligent reporter may meet resistance despite the policy of openness. An officer doesn't have to disobey an order or ignore a policy to blunt its effectiveness.

As Sharon Hobson, Canadian correspondent for *Jane's Defence Weekly* says, "The problem is not so much with the policy—in theory, it should work well—it's with the attitude. Basically, if the guy at the top of the food chain does not like the media, no one below him is going to talk to us. Oh sure, we might get an interview (although even that is doubtful), but the guy won't really talk. Why should he? His boss has made it clear that he doesn't care about the new 'openness' policy, the media are not to be trusted and he wants nothing to do with them. So the thrust of my argument is that it's not new policy we need, it's a new attitude."<sup>14</sup>

There's something to that. If generals only feel safe talking to the media when they have experts at their side, one can hardly blame a junior officer or enlisted man for being circumspect.

So how is this really playing out? It would be churlish to deny that the Canadian Forces have addressed some of the difficulties that brought them so low in public esteem a few years ago, and my own opinion is that the new public affairs policy was brought in with praiseworthy intentions. It could not, however, on its own alter the traditional cat and dog relationship between bureaucracies holding information and the press that wants access to it.

At the end of the day, if the public thinks everything is ok when it's not, that's bad. It's the media's job to tell the public how things are and while those of us in the business took some encouragement from the new policy directive, we have no reason to think that our job is going to get any easier.

---

<sup>14</sup> Correspondence: 17 April, 2001.

## **The Military and the Media in Canada**

### **Appendix**

Context statement for 1998 Public Affairs Policy

Together, the CF and the DND is a unique Canadian institution. They bring together Canadians from all regions of the country and all ethnic backgrounds, through military and public service, in pursuit of the common mission of defending Canada and Canadian interests and values while contributing to international peace and security.

In fulfilling this mission, the role of Public Affairs (PA) is to promote understanding and awareness among Canadians of the role, mandate and activities of the CF and DND, and of the contributions that the CF and DND make to Canadian society and the international community.

Canadians expect and deserve to know what the men and women of the CF and DND do on their behalf. Public support for the CF and DND follows from public understanding of how the CF and DND make a difference at home and abroad. Public confidence, in turn, is enhanced by the ability of the CF and DND to achieve its mandate in a manner that is open, transparent, and consistent with Canadian values and expectations.

In short, public support and confidence follow from the ability of the CF and DND to both deliver and inform.

The intent of the PA policy is to ensure that Canadians are well informed and aware of the role, mandate, operations and contributions of the CF and DND. The policy is designed to establish and articulate PA operating principles, authorities, accountabilities, responsibilities, requirements and guidelines for CF members and DND employees at all levels to help them build, nurture and maintain a strong relationship with the public.

The policy seeks to achieve these objectives by establishing a modern, progressive and professional approach to PA that actively encourages openness and transparency, integrates PA into CF and DND operations at all levels, delegates authority and empowers CF members and DND employees to speak more openly to Canadians about what they do and how they make a difference to Canada and the international community.

# The Scourge of the 21<sup>st</sup> Century: Reflections on Terrorism From The Basque Country To Manhattan

**Ambassador Javier Rupérez**  
Ambassador of Spain to the United States

It might look presumptuous, or even insulting on my part to compare the effects of the terrorist attacks in New York, Washington and Pennsylvania on September 11, 2001, to those suffered by Spaniards at the hands of the terrorist group ETA (*Euzkadi Ta Askatasuna*, or Basque Fatherland and Liberty) over the last thirty years. At the time I wrote these words, the estimated number of victims killed in the attacks on the World Trade Center towers in Manhattan exceeded six thousand, and more than two hundred in the attack against the Pentagon and the plane which went down in Pennsylvania. In contrast, the number of people killed by ETA since its appearance in 1969 is “only” eight hundred. So, in the terrible math of death, the terrorists responsible for the attacks of September 11 are infinitely more deadly than the ETA terrorists. And the American people would have the right to claim primacy in the calculation of sorrow: lives lost, families undone, missing friends, material damages, economic catastrophes. Those analysts who draw these comparisons—that is, between ETA, the IRA and Corsican terrorism, or even going back a little further, between the Italian Red Brigades and the German Baader Meinhof, on the one hand, and the effects of the attacks in New York and Washington, on the other hand—are right to draw a difference between what they call a “tactical nuisance” with which the affected people can live and a “strategic disaster” which renews the very organizational basis of society and requires a response that is global, coordinated, and in so far as possible, definitive.

## Basque terrorism in Spain

For thirty years we Spaniards have been living with, or rather bearing, the “tactical nuisance” of ETA’s Basque terrorism. If its mad assassins have not managed to alter the substance of our community life, it is not for lack of trying. In the last thirty years in Spain, including the successful transition to democracy under the reign of King Juan Carlos I after the death of General Franco in November 1975, we have often felt the anguish of seeing terrorism seem to reach its objective of altering and destabilizing our national life. There was no assassination of a military figure, or police official, or judge, or politician, no indiscriminate murder of civilians on the street or in a supermarket, that did not have as its end to undermine the foundations of peaceful coexistence and lead the public powers to adopt exceptional measures of repression. All of it was supposedly justified by the refusal of the Spanish administrations to concede independence to the Basque Country, and was accompanied by ideological demands always stemming from a fantasized and

## **Terrorism: Basque Country to Manhattan**

manipulative nationalism that has never hidden its tendencies toward Marxist-Leninist models which are or have been: Enver Hoxha's Albania, Mao-tse-Tung's China or Castro's Cuba.

It truly inspires admiration to see how, in that painful fight against terrorism, the Spanish people have combined suffering, courage and determination to carry out the fight within the framework of a State of Law, to demand justice and not vengeance and not to let the basic patterns of behavior of Spanish society be affected. Spaniards have never resigned themselves to terrorism and they know that the final victory, however far away it may seem to be, will be theirs, and that is why they have never let terrorism affect their lives more than is absolutely necessary. The Spain which has suffered terrorism for the last three decades is also the Spain that is building and solidifying a strong democracy, the Spain that is regaining its international role through NATO and the EU, the Spain that is successfully building one of the most dynamic economies in western Europe, the Spain which is making massive investments in Latin America, and the Spain which is truly setting an example and spurring on both its own people and others.

But terrorism and its consequences remain with us. And each of us, from the King and the President of the Spanish Government, down to the very last citizen knows this embedded problem of terrorism remains for us to solve. We would have given half of our lives to avoid it. And we will give the other half to help eradicate it and, meanwhile, to feel as our own the pain that terrorism inflicts on other societies.

### **Terrorism against one is terrorism against all**

The attacks of September 11 moved the world. This attack perpetrated against the U.S. revealed a desire among terrorists to annihilate a complete way of life and value system embodied in the advanced industrial democracies. "Our" terrorists share with their Islamist extremist colleagues neither the suicidal impulse nor the terrible technological sophistication. But in everything else—in their empty words, in their desire to destroy, in their historical and ideological simplification, in their irrationality—they are exactly the same. There is nothing more like a terrorist than another terrorist, no matter what the cause they claim to pursue or the socio-political system they confront. What distinguishes one terrorist from another is not the ideal he pursues, but the method he uses. And it is their indiscriminate use of violence aimed at spreading terror, that makes them the enemy not of one regime or another, but of the whole system of civilization based on the dignity and freedom of the human being.

There are many people who still do not share this opinion. They are the nostalgic generation of '68, sympathizers with the "national liberation movements," those who believed and who in part still believe that there is one kind of violence and then there is a different kind of violence, and that sometimes the ends do justify the means. To end dictatorship, for example.

When ETA became active at the end of the 60s and beginning of the 70s, Franco was still alive and its actions, that is, its assassinations were wrapped up with the romantic and heroic halo of the battle against the dictatorship. In 1973, in an astonishing attack in downtown Madrid, ETA killed Admiral Carrero Blanco, President of Franco's government. Many anti-Franco democrats felt it to be a bittersweet

## **Terrorism: Basque Country to Manhattan**

moment and celebrated the “feat”, thinking that such atrocities would end once Spain became a democracy. Because a democratic Spain, they and we told and tell ourselves, will recognize not only the freedom of all Spaniards, but also cultural, linguistic and regional diversity. And it did. The Constitution of 1978, one of the most advanced in the world, recognizes Spain as a pluralistic society, a country that is federal in everything but name and in which the Autonomous Communities, like the States of the Union, can have greater competencies than any federated European State. Such is the case of the Basque Country. But, with the advent of the Constitution did ETA disappear? Absolutely not. On the contrary, despite the fact that everyone who was found guilty of terrorism prior to Franco’s death was granted amnesty in 1976, between that year and 1980 ETA committed 10 times more murders than it did between 1969 and 1975 while Franco was still alive.

That experience, which has continued until today, and is demonstrative of the radically undesirable nature of ETA and its terrorist activities, brings us to a healthy and definitive conclusion: no one has the right to use terror, much less to try to justify it. And of course that applies to ETA, to the Kurdish PKK, to Hamas, to Hezbollah and to any other form of extremist Islamic terrorism, the Irish IRA, Corsican terrorism or the “Tamil tigers” of Sri Lanka. For ethical, political and practical social reasons, there is no room to legitimize terrorist violence under *any* circumstances. If we do, we shall turn the international stage into a jungle.

It has not always been easy for Spain defend to the world that the intrinsic nature of ETA is criminal and that international solidarity is therefore necessary to fight this terrorism. Whether it be that some doubted our democracy, or for reasons of cheap opportunism, the cooperation we now count on has been relatively late in coming. Many of our closest as well as our most reticent neighbors have finally recognized the reality: terrorism knows no boundaries and to give them refuge in the hope of remaining on the sidelines is a suicidal policy.

We have always defended the idea that it is necessary for the international community to equip itself with strengthened tools of legal and police cooperation in order to be able to effectively carry out the fight against terrorism. Even prior to September 11, that was one of Spain’s priorities as it prepared for the Presidency of the European Union, a position it will hold from January 1-June 31, 2002. After this tragedy, international opinion will allow for no delays and it is obvious that these matters will be dealt with in an accelerated fashion in the EU and its relations with the U.S.

### **Maintaining democratic ideals in the fight against terrorism**

Spain has never used military means in its fight against ETA. No matter how much the terrorists adopt military and warlike paraphernalia, the response they require is sufficient police attention. In fact, in Spain the Civil Guard—a body governed by military discipline but depending on the Ministry of the Interior—has gained much experience and has met with tremendous success. Its painstaking, quiet intelligence and operative work has led to noteworthy successes in the battle against ETA. It is true that the terrorist group is not dismantled, but surely the history of anti-terrorism in Spain has enjoyed more quiet successes on the part of the Civil Guard than it has suffered actions of the assassins. This effort has covered and

## **Terrorism: Basque Country to Manhattan**

continues to cover the gamut in counter-terrorism, from external support groups to financial investigation and international connections.

It has not always been easy to draw up the legislative measures against terrorism and to maintain civil liberties. Nor was it easy to understand that a State of Law must reject the temptation to be expeditious and use methods of terror against the terrorists—if society does not maintain its moral superiority in this war, it will end up making itself an easy victim of terrorism.

Society's response should start with police successes. Those who collaborate with terrorists, or who closely share their goals, or others whose actions tend to be well-intentioned but poorly informed, may uphold the opposite idea—that terrorism can be conquered through political offers (read negotiation), or through the disappearance of the causes which gave rise to it (read to accept the terrorists' demands as the only way to get them to stop killing). In our experience and in that of so many others, there is nothing further from the truth. There is nothing to negotiate but their surrender, the resulting turning over of weapons and, if it is fitting and the populace accepts it, the granting of individual pardons for those who are repentant. Political negotiation between democratically elected leaders and terrorists would place the whole of society in the hands of the latter.

There is no room for the supposed or real complaints that the terrorists use to try to legitimize their crimes, because again the problem is not the substance of the complaint but the method used to put it forth. In Spain there are people from the Basque Country, and to a lesser degree from Catalonia, who would like to consider independence for their respective regions. There is no limitation on their freedom to set forth their aspirations which have until now been rejected by the majority of the respective electorates. But it is meaningful that even among those who favor independence, violence is emphatically and categorically rejected. Terrorists tend to be left alone holding their diabolical tools of destruction. How can one take their demands seriously? How can one explain these demands as consequence of a preexisting political conflict without the prior solution of which, they tell us, there will be no peace in Spain no matter how much the effects of terrorism are lamented?

Anyone who explains, understands, justifies or legitimizes a terrorist action is on the verge of becoming the terrorist's accomplice. The terrorist will always try to objectify the subjective reasons for his actions and to give them an air of respectability, forgetting that no one has given him the right to snuff out the lives or snatch away the property of the human beings he finds on his path. If we don't want society to return to distant dark times we should always remember that not only the divine commandment "thou shalt not kill", but also all the building of civil society that has been done around that idea and which has led in the 20<sup>th</sup> Century to the blossoming of more fair, more free and more prosperous societies than have ever been known on the face of the earth.

That, of course, should not translate into complete insensitivity to the problems of the world or into an unreal conviction that we live in the best of all possible worlds. Hunger, poverty, oppression, and marginalization are clearly cultural mediums for instability and tension and it is in the interest of the entire international community to take urgent action to alleviate in so far as it is possible the differences between one world that is dying of hunger and another that is dying of satiety. But to

## **Terrorism: Basque Country to Manhattan**

interpret the actions of the terrorists as a visible manifestation of the rights of those who have none, of the disinherited of the earth, thereby legitimizing them is as obscene as it is illogical. That is true in the Basque Country, in Manhattan, in Londonderry, in Ajaccio, in Tel Aviv, and in any area of the world.

### **Battling the scourge of the 21<sup>st</sup> Century on all fronts**

The vast majority of us want to see universal respect for human rights and individual freedoms. We find totalitarianism and totalitarian tendencies repugnant; we would like to see a fairer distribution of the world's riches; we are prepared to fight against corruption, bad governance, extrajudicial executions and torture; we would like to have a truly effective and universal international court; we would like to build a global society united by tolerance and understanding of the vast diversity of human life; and with a greater or lesser degree of success we truly struggle to achieve a society that is more decent, more understanding, more free and more just.

None of those aspirations will ever be found in the explicit or implicit objectives of any terrorist. Rather, the terrorist's actions are dictated by criminal fanaticism that is either religious or lay, it makes no difference. All those who devote themselves to teaching that differences such as race, religion, history or culture are evidence of the supposed superiority of one over another, consequently suggesting that there is reason to eliminate others who are different, are providing fertile ground for the criminal roots of terrorism. We have seen that in some political and educational circles in the Basque Country. And that is also the case in the Koranic schools where Bin Laden finds his suicidal disciples. That is one of the factors to bear in mind in the medium term in the fight against terrorism. Once the leadership is dismantled, it is necessary to put the strength of democracy into preventing the sowing of the seeds of terrorism.

Maybe we can never hope that all madmen and self-proclaimed visionaries will disappear from our society. Maybe perfect security is incompatible with perfect freedom, or simply with freedom. But it is urgent that in addition to meeting the basic needs of all, both within and outside of our societies we advocate educational systems and ways of living together that deepen respect for one's fellow man, appreciation and tolerance of differences, and awareness of peace as the necessary environment for agreement and disagreement. Let us remember that Islamists are not the only ones with fanatical fundamentalists among them: within American society I was stupefied to see the terrorist attacks of September 11 justified and interpreted from a supposedly Christian viewpoint as "the wrath of God", placing responsibility for the massacre on abortion, homosexuals, and feminists. In Spain, ETA terrorists typically give minimum advance warning about the placement of their bombs, so that the police hardly have any time to take precautions and if there are victims, as unfortunately there often are, the assassins' spokesperson lays the blame on the government. Here, as always in matters of terrorism, there are no finer points for debate or interpretation: those responsible for terrorism are the terrorists. Any digression would take us away from the basic goal which is to achieve overwhelming and efficient international action capable of eliminating from the face of the earth what seems to be the scourge of the 21<sup>st</sup> century—terrorism. At this time everything else is really superfluous.